

DOCUMENTOS DE PROYECTOS

Herramientas de protección social para enfrentar los efectos de la pandemia de COVID-19 en la experiencia de América Latina

Claudia Robles
Cecilia Rossel



CEPAL



COVID-19
RESPUESTA



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

Herramientas de protección social para enfrentar los efectos de la pandemia de COVID-19 en la experiencia de América Latina

Claudia Robles
Cecilia Rossel



COVID-19
RESPUESTA

Este documento fue elaborado por Claudia Robles, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Cecilia Rossel, Consultora de la misma División, en el marco del proyecto de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo "Strengthening social protection for pandemic responses: identifying the vulnerable, aiding recovery and building resilience". Las autoras agradecen la valiosa contribución de Pilar Urraburu en la búsqueda y procesamiento de información, así como la colaboración de Nicole Araya y Consuelo Farías, Consultoras de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Asimismo, agradecen los valiosos comentarios y aportes de Simone Cecchini, Camilo Cid, Daniela Huneus, Beatriz Morales, Rodrigo Martínez, Amalia Palma y Luis Hernán Vargas, todos de la misma División, así como de Humberto Soto de la Rosa de la sede subregional de la CEPAL en México.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de las autoras y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2021/135
Copyright © Naciones Unidas, 2021
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.21-00613

Esta publicación debe citarse como: C. Robles y C. Rossel, "Herramientas de protección social para enfrentar los efectos de la pandemia de COVID-19 en la experiencia de América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/135), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 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

Resumen	7
Introducción.....	9
I. América Latina y el Caribe frente a la pandemia: impactos de la crisis y desafíos para las respuestas en protección social	13
A. Principales impactos económicos y sociales del COVID-19 en la región	13
B. Impactos diferenciados de la crisis	18
C. Fortalezas y debilidades de la protección social para enfrentar la crisis del COVID-19.....	25
1. El concepto de la protección social y sus desafíos en un contexto de desastres.....	25
2. El escenario de la protección social en América Latina antes de la pandemia del COVID-19	27
II. Políticas y estrategias de protección social para la recuperación frente al COVID-19: lecciones desde la experiencia comparada.....	33
A. Panorámica de medidas de protección social a nivel internacional y regional	33
B. Herramientas de la protección social contributiva y no contributiva para enfrentar los impactos sociales de la pandemia de COVID-19	38
1. Protección social contributiva: medidas asociadas a la seguridad social	38
2. Protección social no contributiva: medidas de asistencia social y garantías mínimas de bienestar	43
III. Instrumentos para la gestión de la protección social en el marco de la crisis del COVID-19.....	57
A. Perfeccionamiento y ampliación de registros sociales y registros de beneficiarios	57
B. Construcción de nuevos criterios e instrumentos de focalización.....	58

C.	Simplificación, agilización e incorporación de tecnologías digitales en procesos de entrega de beneficios	58
IV.	Aprendizajes, recomendaciones de política y una hoja de ruta para profundizar el rol de la protección social frente a crisis futuras en América Latina y el Caribe	61
A.	Aprendizajes	61
B.	Recomendaciones de políticas.....	63
1.	Aseguramiento por enfermedad y desempleo.....	63
2.	Acciones dirigidas a las empresas con trabajadores formales.....	64
3.	Transferencias monetarias.....	64
4.	Adaptación y expansión de regulaciones laborales para atenuar los efectos de shocks y la necesaria articulación de políticas de inclusión social y laboral	65
5.	Políticas vinculadas a los cuidados.....	66
C.	Una hoja de ruta para profundizar el rol de la protección social frente a crisis futuras en América Latina y el Caribe.....	69
1.	Adaptar estrategias a puntos de partida y recorridos diferenciales	69
2.	Poner el foco en infancia y familias.....	70
3.	Profundizar la protección social de los trabajadores informales	70
4.	Pacto social, diálogo social y coordinación de políticas	70
5.	Aprendizajes de las crisis pasadas y de la presente	71
	Bibliografía	73
Cuadros		
Cuadro 1	Poblaciones más afectadas por los impactos socioeconómicos del COVID-19.....	19
Cuadro 2	Países seleccionados de América del Norte, Asia y Oceanía (6 países): presencia de medidas de protección social para hacer frente a la crisis del COVID-19	35
Cuadro 3	Principales medidas adoptadas y recomendaciones en protección social para enfrentar los impactos de la pandemia de COVID-19, por tipo	67
Gráficos		
Gráfico 1	América Latina (18 países): población según estratos de ingresos per cápita, 2019, 2020 y 2021	14
Gráfico 2	América Latina y el Caribe (17 países): variación interanual del número de ocupados, de la tasa general de participación y de la tasa de desocupación, 2019-2020.....	18
Gráfico 3	América Latina (16 países): distribución de hogares con niños, niñas y adolescentes y con jefe o jefa de hogar o cónyuge en etapa activa, según acceso a la protección social, alrededor de 2018	30
Gráfico 4	Países europeos de la OECD (25 países): medidas de protección social para enfrentar la pandemia.....	34
Gráfico 5	América Latina y el Caribe (32 países): medidas de protección social de emergencia para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, anunciadas entre el 1 de marzo de 2020 al 22 de enero de 2021, según semana	36
Gráfico 6	América Latina y el Caribe (32 países): medidas de protección social no contributiva para enfrentar la pandemia, por tipo de medida, del 01 de marzo de 2020 al 22 de enero de 2021	37

Gráfico 7	América Latina y el Caribe (32 países): medidas de protección social no contributiva para enfrentar la pandemia, por tipo de innovación, del 01 de marzo de 2020 al 22 de enero de 2021	38
Gráfico 8	América Latina y el Caribe (31 países): medidas de protección al empleo anunciadas para enfrentar la pandemia	42
Gráfico 9	América Latina y el Caribe (12 países): montos de las transferencias monetarias de emergencia dirigidas a trabajadores informales, según tipo de receptor (persona u hogar) y duración, al 8 de marzo de 2021	45
Gráfico 10	América Latina y el Caribe (31 países): medidas de transferencias monetarias, por duración (en meses), del 01 de marzo de 2020 al 22 de enero de 2021.....	47
Gráfico 11	América Latina y el Caribe (31 países): medidas de transferencias monetarias, por tipo de innovación, del 01 de marzo de 2020 al 22 de enero de 2021	48
Recuadros		
Recuadro 1	La protección social en la Agenda de Desarrollo Social Inclusivo (ARDSI).....	26
Recuadro 2	Países seleccionados de Europa: medidas asociadas a seguros por enfermedad como respuesta a la crisis del COVID-19	39
Recuadro 3	Países seleccionados de Europa: respuestas basadas en el seguro de desempleo.....	41
Recuadro 4	Países seleccionados de América Latina: medidas asociadas a la protección del ingreso y empleo de trabajadores formales como respuesta a la crisis del COVID-19	43
Recuadro 5	Países seleccionados de América Latina: nuevas prestaciones de emergencia y transferencias para trabajadores informales	46
Recuadro 6	Países seleccionados de América Latina: medidas asociadas al acceso a servicios básicos	51
Recuadro 7	Aprendizajes de la implementación de políticas de inclusión laboral y productiva para considerar en la recuperación	54
Recuadro 8	Países seleccionados de América Latina: medidas tomadas en relación con registros sociales y de beneficiarios	58
Recuadro 9	Ingreso básico de emergencia y Bonos contra el hambre	64
Diagramas		
Diagrama 1	Impactos en la inclusión social y laboral de la pandemia y opciones de herramientas en protección social en el corto, mediano y largo plazo	16
Diagrama 2	Integralidad en los sistemas de protección social.....	25

Resumen

En el contexto de la crisis sin precedentes del COVID-19 y sus múltiples efectos devastadores en el nivel de bienestar de los hogares y las personas, los gobiernos de América Latina y el Caribe implementaron una serie de medidas para contener los impactos de la pandemia relacionados con el deterioro del mercado laboral y los ingresos, el incremento de la pobreza y de la desocupación. En especial, es posible identificar un conjunto amplio de medidas dirigidas a atender especialmente a las personas y poblaciones más vulnerables, destacándose las transferencias monetarias y en especie y la garantía del suministro de los servicios básicos. Estas acciones develaron la capacidad de los países para fortalecer y ampliar la cobertura de sus programas no contributivos, utilizar herramientas de protección social, identificar a potenciales destinatarios y alcanzar a los más vulnerables. No obstante, la crisis también manifestó las actuales deficiencias y desigualdades estructurantes de los actuales sistemas de protección social, particularmente en el acceso a la protección social contributiva.

Los nocivos impactos de la crisis y las acciones desplegadas demuestran la importancia de avanzar hacia sistemas de protección social universales, integrales y sostenibles. El presente documento identifica los impactos sociales de la crisis del COVID-19 en América Latina junto con los actuales desafíos que los países enfrentan en materia de protección social. Luego, revisa las principales medidas de protección social implementadas para enfrentar la pandemia, incluyendo instrumentos para la gestión de información, como los registros sociales y las tecnologías digitales. Finalmente, se presentan aprendizajes de la crisis, se proponen recomendaciones de política y una hoja de ruta para el reconocimiento y profundización del rol fundamental de la protección social a través de instrumentos estratégicos que podría considerarse en la recuperación, especialmente ante la emergencia de nuevas crisis.

Introducción

La pandemia del COVID-19 está teniendo impactos económicos y sociales de gran envergadura a nivel mundial. La actual crisis ha llevado a la economía global a la peor recesión desde la segunda guerra mundial (CEPAL, 2020a)¹. De acuerdo con la CEPAL, en 2020, el PIB regional habría caído un 6,8%, mientras que entre 2019 y 2020 la tasa de desocupación se habría incrementado en 2,5 puntos porcentuales, y el número total de ocupados y la tasa de participación laboral habría caído en 9% y 4,8 puntos porcentuales, respectivamente (CEPAL, 2021a). De esta forma, la región ha atravesado una crisis sin precedentes (CEPAL, 2021b). Si bien se proyecta una tasa de crecimiento positiva para 2021 y 2022, equivalente al 5,2% y 2,9%, respectivamente, el crecimiento en 2021 no alcanzará a recuperar el nivel del producto de 2019 y se avizora una fuerte incertidumbre respecto de la trayectoria económica posterior en función de los desiguales avances en materia de vacunación y la capacidad de respuesta de los países (CEPAL, 2021a). Todo ello trae aparejados impactos profundos en el desarrollo social a nivel regional y arriesga las oportunidades para una plena inclusión social y laboral de las personas y el avance hacia el desarrollo sostenible.

Además de los impactos en salud, la pandemia del COVID-19 ha tenido efectos profundos en el deterioro del bienestar de las personas, comprometiendo el ejercicio de sus derechos y el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible². En América Latina, la CEPAL ha estimado que en 2020 la tasa de pobreza extrema habría llegado al 12,5% de la población regional, mientras que la pobreza habría afectado al 33,7%, incluyendo en esa estimación el efecto de las transferencias monetarias de emergencia implementadas por los países en 2020. Comparado con 2019, estas cifras representan un aumento de 8 millones en el número de personas en situación de pobreza extrema, que afectaría en total a 78 millones de personas, y de 22 millones en el número de personas en situación de pobreza, en la que vivirían 209 millones de personas, dando cuenta de un retroceso cercano a los 12 años en los niveles de pobreza y

¹ En 2020, la economía mundial cayó en 3,3% y en un 4,7% en el caso de las economías desarrolladas. En 2021, se espera que el PIB volverá a crecer a una tasa promedio del 6%, aunque con altas disparidades entre países y regiones (CEPAL, 2021a).

² Para un detalle de proyecciones sobre incrementos de pobreza y desigualdad con distintos escenarios para distintas regiones, ver UN/DESA (2020).

de dos décadas en la de pobreza extrema (CEPAL, 2021b). A ello se suma un incremento interanual en el índice de Gini equivalente al 2,9% en 2020. La situación de los niños, las niñas y los adolescentes es particularmente preocupante: 51,3% de esta población se habría encontrado en situación de pobreza en 2020, sin considerar el impacto de las medidas de emergencia en protección social no contributiva (CEPAL/UNICEF, 2020). Dichos impactos han sido también especialmente severos en las y los jóvenes y en las mujeres; en particular en estas, producto de la sobrecarga experimentada por las demandas de cuidado no remunerado al interior del hogar (CEPAL, 2021b, 2021c). En términos más amplios y apuntando a la mayor vulnerabilidad de estas poblaciones, es esperable que los impactos sociales, sanitarios y económicos de la pandemia del COVID-19 también repercutan muy profundamente en las condiciones de vida de las personas mayores, personas migrantes, personas con discapacidad y en situación de calle, a quienes pertenecen a pueblos indígenas o son afrodescendientes y entre las y los trabajadores que enfrentan condiciones más precarias frente a la pandemia, incluyendo a trabajadores informales y trabajadoras domésticas, entre otras poblaciones (CEPAL, 2020c; CEPAL/UNFPA, 2020).

La coyuntura marcada por los impactos sanitarios, sociales y económicos de la pandemia del COVID-19, así como la creciente ocurrencia de desastres, ha puesto en relieve el rol de los sistemas de protección social universales, integrales y sostenibles y la necesidad de robustecerlos desde un enfoque preventivo y con capacidad de respuesta frente a emergencias (CEPAL, 2020h, 2021b, 2021d). Este documento busca contribuir a este fin, identificando un conjunto acotado de instrumentos de los sistemas de protección social que pueden resultar estratégicos para ello. Por una parte, recoge la experiencia reciente de los países de la región y otras regiones del mundo en materia de medidas de protección social que han sido implementadas para hacer frente al deterioro del bienestar en las personas a causa de la pandemia del COVID-19, con especial atención a la población más vulnerable. Por otra parte, aporta a la identificación de algunas herramientas e instrumentos que pueden contribuir al fortalecimiento de los sistemas de protección social. Subyace a esto la constatación de que los sistemas de protección social en América Latina estaban insuficientemente preparados para hacer frente a la pandemia (CEPAL, 2021b). En un contexto de nuevos riesgos, incluidos los desastres y el cambio climático, los cambios en el mundo del trabajo, las transiciones epidemiológicas (CEPAL, 2019a) y las pandemias, entre otros, la situación de los sistemas de protección social demanda un examen y replanteamiento para avanzar en una mayor preparación frente a estos eventos en el marco de una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad (CEPAL, 2020i) y de la construcción de un Estado de Bienestar basado en derechos.

Conforme al planteamiento de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (CEPAL, 2020j), la protección social apunta a garantizar el acceso a ingresos adecuados para un nivel de bienestar suficiente, a servicios sociales y a la vivienda y a políticas de inclusión laboral y trabajo decente. A este fin contribuyen las políticas contributivas -prestaciones asociadas a la posición de las personas en el mercado laboral y las contribuciones que de ella se derivan³- y las no contributivas -prestaciones en transferencias o servicios cuya recepción no depende de la posición de las personas en el mercado laboral⁴. Ambos tipos de políticas han probado ser piezas centrales de la respuesta de los gobiernos ante la pandemia del COVID-19. Por otro lado, la protección social desempeña un rol importante en garantizar el acceso a servicios sociales y políticas de inclusión social en el contexto actual, en particular de salud, educación y alimentación en condiciones de confinamiento, pero también de servicios básicos como electricidad, agua, saneamiento,

³ Por ejemplo, las jubilaciones, los seguros de desempleo, subsidios por maternidad y demás beneficios derivados de las contribuciones de los trabajadores a la seguridad social. Como se ha indicado en Abramo, Cecchini y Morales (2019) y CEPAL (2021), las personas destinatarias de prestaciones de la protección social no contributiva aportan de diversas formas a la sociedad y la economía, incluido el trabajo de cuidado no remunerado y el pago de impuestos indirectos. Asimismo, las prestaciones contributivas con frecuencia se financian parcialmente mediante transferencias estatales con base en las rentas generales y aportes de los empleadores.

⁴ Dentro de este componente se incluyen las transferencias asistenciales públicas para la población pobre o vulnerable, así como servicios y prestaciones destinados a este sector poblacional. En la práctica, se incluyen también aquí programas más abarcativos de combate a la pobreza, que pueden desplegarse en áreas tan variadas como salud, nutrición, educación básica, vivienda e intervenciones en situaciones de emergencia. Pueden también incorporarse prestaciones de cobertura universal, por ejemplo, en los casos de potenciales ingresos básicos de ciudadanía o transferencias universales para la infancia, entre otras.

e Internet, entre otras. Adicionalmente, la respuesta de los gobiernos a la pandemia requiere de un esfuerzo de regulación de los mercados laborales, así como del desarrollo de políticas para favorecer la inclusión y la activación laboral en condiciones de trabajo decente. Finalmente, las políticas integradas de cuidado se consideran un pilar transversal de los sistemas de protección social que contribuye a reducir las desigualdades de género asociadas a las cargas aumentadas de cuidado que la pandemia y las condiciones de confinamiento han acarreado, a la vez de garantizar el derecho al cuidado para quienes lo requieren en diversos momentos del ciclo de vida.

Además de asumir una visión integral sobre los componentes de la protección social, este documento se alinea con la perspectiva de que la protección social es un derecho humano (Cecchini y otros, 2015). Esto significa que, en el contexto de la crisis actual, los Estados tienen la obligación de garantizar un nivel mínimo de protección social y que todos los ciudadanos tienen derecho a estar protegidos, asumiendo que los derechos son indivisibles e interdependientes (CEPAL, 2006; Sepúlveda, 2014). Ello es congruente con las indicaciones de la Recomendación 202 de la OIT sobre Pisos de Protección Social (Núm. 202). Por otro lado, se asume que la protección social debe garantizar bienestar a lo largo de las distintas etapas del ciclo de vida, asegurando un adecuado flujo entre ellas (Cecchini y otros, 2015; CEPAL, 2017). Finalmente, se entiende que la respuesta a través de políticas de protección social debe ser diseñada desde la perspectiva del universalismo sensible a las diferencias, considerando vulnerabilidades diferenciales, necesidades específicas y las identidades y demandas de diversas poblaciones (CEPAL, 2020c).

Tomando como base estas orientaciones, este documento profundiza en el rol de las distintas políticas de protección social para hacer frente a las consecuencias de la crisis del COVID-19, tanto en la fase aguda como en la etapa de recuperación. En línea con los objetivos del Proyecto de la Cuenta del Desarrollo “Strengthening Social Protection for Pandemic Responses: Identifying the Vulnerable, Aiding Recovery and Building Resilience”, el documento recorre en forma panorámica las políticas que se han implementado o pueden considerarse para ser movilizadas en la recuperación de esta y futuras crisis en América Latina. Su objetivo, más que profundizar en la discusión académica, es acercar la discusión internacional y regional sobre el repertorio de políticas de protección que se pueden desplegar para hacer frente a esta crisis y otras que vendrán por parte de la institucionalidad social de los Estados de la región, contribuyendo a la identificación de opciones y prioridades de política para una reconstrucción con igualdad y sostenibilidad (CEPAL, 2020i), en la cual el concepto de ciudadanía e igualdad de derechos figure centralmente para dar lugar a un nuevo ciclo de políticas de desarrollo que conjugue crecimiento, empleo, sostenibilidad e igualdad (CEPAL, 2021e). Con ese fin, además de la revisión de la evidencia y literatura sobre cada tema, se proveen, para cada sección, referencias bibliográficas que permitan a las y los lectores profundizar en estas reflexiones.

La primera sección sintetiza brevemente los impactos —tanto los evidentes como los previstos— de la crisis producto de la pandemia en la situación económica y social de los países de América Latina y el Caribe. También analiza la situación de partida de los sistemas de protección social en la región para hacer frente a estos impactos, destacando sus principales debilidades y fortalezas, así como las oportunidades que el nuevo contexto de crisis abre para la región. En la segunda sección se discuten medidas de protección social desplegadas como estrategias de corto plazo para hacer frente a la actual crisis, tanto en el mundo desarrollado como en América Latina y el Caribe. Para ello, se profundiza en medidas concretas que se han implementado y se brinda una mirada panorámica de algunas tendencias generales que es posible identificar en las acciones gubernamentales llevadas a cabo. En la sección III se discuten algunos caminos concretos que han probado ser útiles en la implementación de estas medidas, desde la óptica de la gestión y la evaluación. La sección IV cierra el documento con una síntesis de los aprendizajes destacados, así como una agenda de medidas y recomendaciones para profundizar el rol de la protección social en la recuperación de la presente crisis. También ofrece una hoja de ruta inicial para avanzar hacia la construcción de sistemas universales, integrales y sostenibles de protección social a partir de lecciones aprendidas del contexto actual.

I. América Latina y el Caribe frente a la pandemia: impactos de la crisis y desafíos para las respuestas en protección social

A. Principales impactos económicos y sociales del COVID-19 en la región

En América Latina y el Caribe, los efectos de la crisis provocada por el COVID-19 han sido profundos en términos sociales y económicos⁵. La presente crisis económica y social es la más fuerte que han experimentado los países de América Latina y el Caribe en varias décadas. La actividad económica se contrajo, lo que redujo la demanda interna y produjo una caída considerable del PIB (CEPAL, 2020e). A nivel de la región, se estima que en 2020 esta caída fue de 6,8% (CEPAL, 2021a). Si bien se proyectan tasas de crecimiento positivas en 2021 y 2022, equivalentes al 5,2% y 2,9%, respectivamente, el crecimiento en 2021 no alcanzará a compensar el nivel del producto de 2019 y persiste la incertidumbre respecto de cómo se comportará la economía en el futuro, atendiendo a las marcadas desigualdades entre países (CEPAL, 2021a).

Al momento de identificar y diseñar posibles respuestas en materia de protección social para el corto, mediano y largo plazo es fundamental considerar los impactos que el contexto sanitario y económico han implicado en materia de desarrollo social, tanto en términos de inclusión social como laboral. El diagrama 1 ofrece una primera panorámica de estos impactos, junto con aludir a herramientas de política que han sido implementadas por los países de América Latina y el Caribe, así como de otras regiones, para hacer frente a los impactos de la pandemia y que pueden ser considerados como instrumentos de corto, mediano y largo plazo para la recuperación.

Por el lado de los impactos sociales de la pandemia y considerando las transferencias de emergencia en protección social no contributiva implementadas por los países de la región, el número

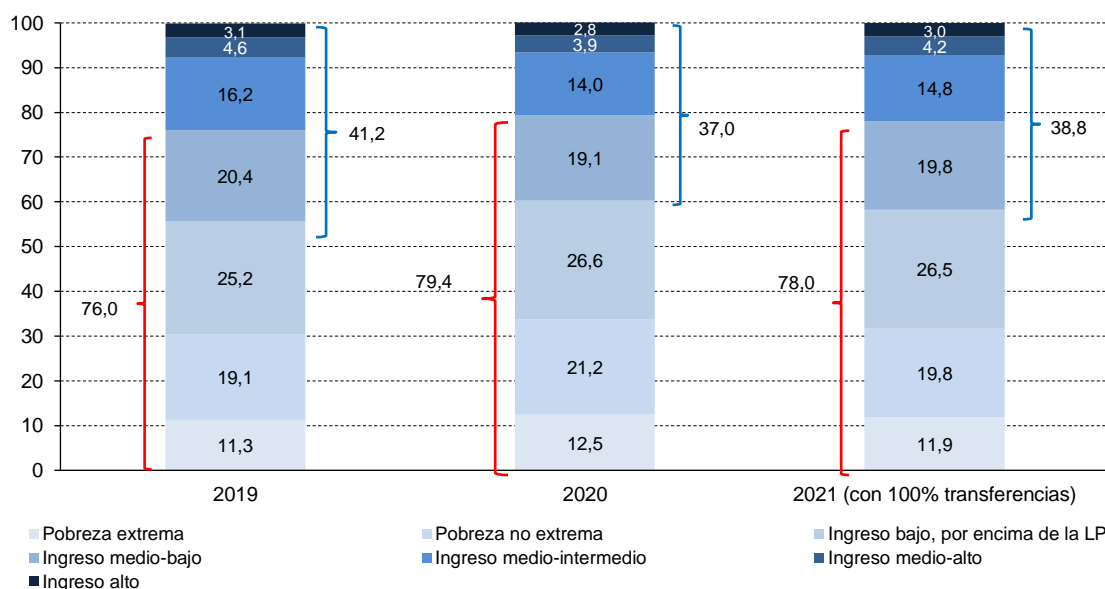
⁵ Para una revisión panorámica de los niveles de prevalencia del virus, tasas de contagio y estrategias epidemiológicas, véase Filgueira y otros, 2020.

de personas en situación de pobreza se habría incrementado en 22 millones en 2020, de 187 millones en 2019 a 209 millones de personas en 2020, equivalente al 33,7% de la población latinoamericana. Comprendido en este grupo está el número de personas en situación de pobreza extrema, que en 2020 se habría incrementado en 8 millones, pasando de 70 millones de personas en 2019 a 78 millones de personas en 2020, lo que equivale al 12,5% del total de la población. Estas cifras indican un retroceso de 12 años en pobreza y de 20 años en pobreza extrema (CEPAL, 2021b).

Proyecciones de la CEPAL también indican un deterioro en la distribución del ingreso. De acuerdo con estas estimaciones, el índice de Gini promedio en 2020 podría haberse incrementado en un 5,6% respecto al de 2019, pero al incorporar las transferencias realizadas por los gobiernos, este aumento se modera a un 2,9%. De esta forma, según cálculos realizados para 17 países de América Latina, el índice de Gini se incrementaría entre un 1% y un 8% (CEPAL, 2021b), valores que preocupan en un contexto regional de alta desigualdad persistente y baja productividad (PNUD, 2021a).

En particular, la CEPAL ha resaltado el impacto de la crisis en el deterioro de la distribución de los ingresos, y no solo en los grupos en situación de pobreza y pobreza extrema. Los estratos de ingresos medios se han visto gravemente afectados y sus niveles de ingresos disminuidos a causa de las restricciones de movimiento, la caída en la actividad económica y la pérdida de empleos. Mientras que los estratos de ingresos alto y medio-alto, que viven con ingresos per cápita superiores a 3 líneas de pobreza, se contrajeron 1 punto porcentual entre 2019 y 2020, el porcentaje de personas en estratos de ingresos medio-intermedio y medio-bajo se habría reducido 3,5 puntos porcentuales y se estima un incremento de 4,7 puntos porcentuales en quienes viven con ingresos correspondientes a los estratos de ingresos bajos, es decir, que tienen ingresos menores a 1,8 veces la línea de pobreza, incluyendo a la población en situación de pobreza o pobreza extrema (véase el gráfico 1).

Gráfico 1
América Latina (18 países): población según estratos de ingresos per cápita, 2019, 2020 y 2021^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (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, Julio, 2021, pág. 22, sobre la base del 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).

Entre 2019 y 2020, la población en estratos de ingresos correspondientes a menos de tres líneas de pobreza per cápita, en mayor riesgo frente a la crisis, se incrementó del 76% al 79,4% de la población (CEPAL, 2021a). De mantenerse plenamente en 2021 las transferencias monetarias de emergencia implementadas por los países en el año 2020, esta población podría llegar a reducirse en tan solo 1,4 puntos porcentuales. Este contexto muestra los desiguales activos con los que cuentan las personas en diversos estratos para enfrentar los impactos de un desastre de estas proporciones y la necesidad de diseñar estrategias diferenciadas desde la protección social para su abordaje, pero contemplando una cobertura amplia de sus prestaciones.

Diagrama 1
Impactos en la inclusión social y laboral de la pandemia y opciones de herramientas en protección social en el corto, mediano y largo plazo



Fuente: Elaboración propia.

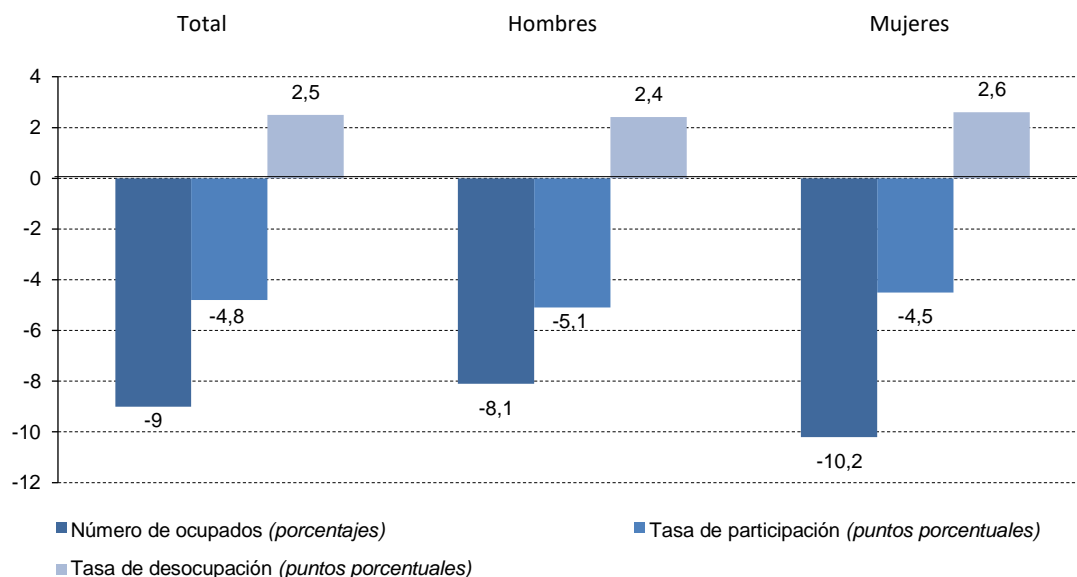
A ello se suman graves efectos en dimensiones clave para el bienestar de las personas y su acceso a oportunidades, incluyendo el acceso a servicios sociales y el incremento en la inseguridad alimentaria. El acceso a la educación se ha visto gravemente interrumpido producto de la pandemia y el Secretario General de Naciones Unidas ha hablado del riesgo de una “catástrofe generacional” asociada a la crisis en los aprendizajes que ha traído el cierre prolongado de las escuelas. En mayo de 2021, los países de la región llevaban, en promedio, más de un año académico sin contar con clases presenciales o con períodos extensos de interrupción, situación que llegó a afectar en 2020 a 167 millones de estudiantes de los distintos niveles educativos (CEPAL, 2021b; CEPAL/UNESCO, 2020). Si bien los procesos educativos vía remota han continuado a través de medios digitales o tradicionales (por ejemplo, la televisión o la radio), se ha constatado que los efectos de la brecha digital se han amplificado entre la población rural y de menores ingresos con menor acceso a conectividad y habilidades digitales: 66,2 millones de hogares en la región (dato de 14 países) carecen de conexión a Internet (CEPAL, 2021a). Respecto del acceso a la salud, a nivel global se ha documentado una reducción de la asistencia a centros sanitarios, en el cumplimiento de los controles de salud de niños y niñas y de los esquemas de inmunizaciones, así como de atención en salud frente a enfermedades (UNICEF, 2020b). De acuerdo con información de OMS sobre la base de una encuesta respecto de la situación de continuidad de los servicios de salud esenciales en la pandemia, se identificó que poco menos de la mitad de los 29 países de América Latina y el Caribe participantes indicaba haber experimentado interrupciones en servicios de seguimiento de la salud (OMS, 2021). Por otra parte, cabe destacar que la inseguridad alimentaria moderada o grave llegó al 40,4% de la población en 2020, aumentando en 6,5 puntos porcentuales respecto de 2019, lo que equivale a 44 millones de personas adicionales que estarían padeciendo inseguridad alimentaria moderada o grave en la región (Torero, 2021).

Con respecto a los impactos en materia de inclusión laboral, la crisis está profundizando la situación de estancamiento de la que ya partía la región en 2019, cuando presentaba una tasa promedio de desocupación del 8,0% y que afectaba aproximadamente a 25,7 millones de personas (CEPAL, 2020e). Asimismo, según datos de la OIT, en 2016, el 53,1% de los trabajadores de América Latina y el Caribe eran informales (OIT, 2018). Se estima que, en 2020, la tasa de desocupación se habría incrementado en 2,5 puntos porcentuales, mientras que el número total de ocupados y la tasa de participación laboral habrían caído, entre 2019 y 2020, en 9% y 4,8 puntos porcentuales, respectivamente (CEPAL, 2021a) (véase el gráfico 2).

Como han resaltado diversos análisis (CEPAL, 2021a, 2021b; CEPAL/OIT, 2021), los impactos de la crisis derivada de la pandemia del COVID-19 en el mercado laboral tienen al menos tres expresiones que destacan y que deben ser consideradas en el marco de las respuestas en protección social para la recuperación:

- Un inédito descenso en la participación laboral que afectó especialmente a las mujeres, ante la sobrecarga de demanda de cuidados no remunerados y la desigualdad imperante en su distribución al interior de los hogares, y que ha llevado a que la caída en la tasa de participación femenina llegue a niveles similares a los de 2002 (CEPAL, 2021a).
- La desactivación del mecanismo tradicional de ajuste de los hogares a través de la inserción en el empleo informal: por el contrario, las y los trabajadores informales fueron una de las poblaciones más afectadas en el incremento en la tasa de desocupación en la región (CEPAL, 2021b).
- Un marcado efecto en la situación de la inclusión laboral de jóvenes, así como una caída en los ingresos laborales, que afectó de manera más marcada a los trabajadores de menores ingresos (CEPAL, 2021b). En cuanto a las categorías ocupacionales más afectadas, destaca la situación de las y los trabajadores en el servicio doméstico, que han experimentado una reducción interanual del orden del 20,9% en el número de personas en la ocupación (CEPAL, 2021a, CEPAL/OIT, 2021).

Gráfico 2
América Latina y el Caribe (17 países): variación interanual del número de ocupados, de la tasa general de participación y de la tasa de desocupación, 2019-2020^a
(En porcentajes y puntos porcentuales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (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, Julio, 2021, pág. 15, sobre la base de cifras oficiales.

^a Los países considerados para el gráfico son: Argentina, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Para el diseño de las estrategias más pertinentes la diversa exposición a los impactos de la crisis debe ser abordada con atención en el marco de las herramientas disponibles por parte de los sistemas de protección social en la región, y con la perspectiva de una recuperación transformadora con igualdad en el mediano y largo plazo.

Cabe además destacar que la caída en la actividad económica ha afectado negativamente a los ingresos públicos de los gobiernos centrales de la región, lo que, junto con el aumento del gasto, asociado a subsidios y transferencias, ha conducido a un incremento del déficit fiscal y de los niveles de deuda pública bruta del gobierno central que llegó al 56,3% del PIB, incrementándose en 10,7 puntos porcentuales en comparación con el nivel de 2019 (45,6% del PIB) (CEPAL, 2021a). Como resultado, "las cuentas públicas de los países de América Latina se enfrentan al contexto más desafiante desde la crisis de la deuda de la década de 1980" (CEPAL, 2020e, pág. 86).

B. Impactos diferenciados de la crisis

Si bien la pandemia ha significado un shock para las sociedades latinoamericanas y caribeñas en su conjunto, es esperable que el deterioro de las condiciones de vida generado por la pandemia del COVID-19 se distribuya en forma desigual entre distintos sectores de la población, dada la matriz de la desigualdad social de la región (CEPAL, 2016). La tabla 1 sintetiza las poblaciones más afectadas por los impactos socioeconómicos del COVID-19, así como los principales ámbitos en los que la pandemia profundiza vulnerabilidades en estos grupos:

Cuadro 1
Poblaciones más afectadas por los impactos socioeconómicos del COVID-19

Poblaciones	Ámbitos en que incide la pandemia
Niños, niñas y adolescentes	Salud física y mental
Jóvenes	Nutrición
Personas mayores	Educación
Mujeres	Trabajo infantil
Estratos de ingresos bajos y medios	Ingresos laborales e inclusión laboral
Trabajadores informales	Acceso a servicios básicos (agua, saneamiento, electricidad, gas y tecnologías digitales)
Trabajadoras domésticas remuneradas	Trabajo de cuidado no remunerado
Población rural	Violencia intrafamiliar
Pueblos indígenas	
Poblaciones afrodescendientes	
Personas con discapacidad	
Migrantes	
Personas en situación de calle	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "El desafío social en tiempos del COVID-19", Informe Especial COVID-19, N° 3, Santiago, mayo, 2020.

Niños, niñas y adolescentes: La población infantil y adolescente constituye un grupo especialmente vulnerable en el contexto de la actual crisis (Hincapié, López-Boo y Rubio-Codina, 2020). Al conocido desbalance etario que existe en la región en términos de bienestar y que deja a este grupo en sistemática desventaja, deben agregarse ahora las consecuencias específicas que atraviesa producto de la pandemia. Pese a ser el grupo poblacional donde el virus tiene menores consecuencias de salud, la experiencia ha mostrado que son uno de los grupos más afectados por la crisis (CEPAL/UNICEF, 2020; UNICEF, 2020a). En particular, las medidas de confinamiento han afectado directamente sus oportunidades educativas, dado que más de 165 millones de niñas, niños y adolescentes llegaron a dejar de asistir a centros educativos debido a las medidas de confinamiento (CEPAL, 2021b). Pese a las estrategias desplegadas por los países de la región para generar canales de educación a distancia, es esperable que el déficit de asistencia generado en 2020 tenga efectos duraderos en los aprendizajes, aumente las tasas de abandono escolar y acentúe las desigualdades entre niños, niñas y adolescentes dependiendo de su acceso a Internet y habilidades digitales, así como el apoyo con que cuenten de los adultos en el hogar (CEPAL, 2020c). Estos efectos tendrán impactos económicos y sociales de mediano y largo plazo afectando no solo a los niños, niñas y adolescentes sino a la sociedad en su conjunto (Hincapié, López-Boo y Rubio-Codina, 2020; López Boo, Behrman y Vázquez, 2020). También es esperable que las medidas de confinamiento contribuyan a un mayor riesgo para la salud mental de este grupo, lo que, sumado a la suspensión total o parcial de los servicios de salud, tendrá efectos perjudiciales sobre esta dimensión de la salud, así como en sus controles de crecimiento y desarrollo, esquemas de vacunación y niveles nutricionales ante la mayor probabilidad de que padezcan inseguridad alimentaria (CEPAL/UNICEF, 2020; Hincapié, López-Boo y Rubio-Codina, 2020). En términos de pobreza, la CEPAL estimó en 2020 un incremento de hasta 7,6 puntos porcentuales en la población infantil en situación de pobreza monetaria, alcanzando a un 51,3% de esta población; es decir, uno de cada dos niños, niñas y adolescentes en la región se encontraría en situación de pobreza (CEPAL/UNICEF, 2020). Por otro lado, preocupa la pérdida de redes de apoyo de esta población y la probabilidad que estén expuestos a situaciones de violencia psicológica y/o física, especialmente si viven en hogares con mayor hacinamiento, como también el potencial incremento en el trabajo infantil como estrategia de ajuste frente a la pérdida de ingresos en el hogar (CEPAL, 2020c; CEPAL/UNICEF, 2020; CEPAL/UNICEF/ORESGVN, 2020b; CEPAL/OIT, 2020a).

Jóvenes: La pandemia coloca a la población joven en situación de especial vulnerabilidad. Por una parte, dada su sobrerrepresentación en el desempleo y en el empleo informal, es esperable que el acceso a ingresos de esta población se deteriore considerablemente como consecuencia de la crisis del COVID-19. Las y los jóvenes fueron uno de los grupos más afectados por la caída en el empleo informal (CEPAL, 2021b). Por otra parte, los resultados de una encuesta realizada por Naciones Unidas a jóvenes latinoamericanos durante la pandemia pone de relieve el deterioro de otros ámbitos de su desarrollo, incluyendo su salud mental, su mayor exposición a la violencia y las barreras enfrentadas para acceder a servicios de salud sexual y reproductiva, incluyendo las dificultades para acceder a métodos anticonceptivos (Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe, 2020)⁶. La situación de las y los jóvenes preocupa ante la complejidad que implica retomar sus oportunidades educativas y de inserción laboral, lo que a su vez tiene efectos en sus trayectorias de inclusión sociolaboral presentes y futuras (CEPAL, 2020c).

Personas mayores: Los adultos mayores conforman una categoría especialmente vulnerable en el contexto de la crisis del COVID-19, pues son quienes presentan la mayor probabilidad de contagio grave, agravamiento de cuadro clínico y tasas de mortalidad más altas ante el contagio del virus y la existencia de enfermedades crónicas y múltiples morbilidades recurrentes en su actual ciclo de vida (CEPAL, 2020m). Es, a su vez, la población que requiere en mayor medida de servicios de atención de salud especializados y más complejos. Además, las medidas de confinamiento que provocaron el cierre de centros de cuidados, centros diurnos y de rehabilitación pueden perjudicar el acceso y tratamiento de personas mayores con algún tipo de enfermedad afectando su bienestar y vida. También, su probabilidad de contagio se ve afectada por otros aspectos, como el grado de hacinamiento en el hogar, la ausencia de acceso a agua potable, la convivencia con otras generaciones de edad y no contar con apoyo o servicios de cuidados. Por otro lado, en la mayor parte de los países es el grupo más afectado por las medidas de confinamiento, lo que ha tenido impactos en su salud física y mental (Naciones Unidas, 2020c)⁷, lo que es más recurrente en personas mayores en centros residenciales y quienes viven solos, los que pueden verse perjudicados en su capacidad de acceder a información sobre el virus, acceso a alimentos, medicamentos u otros tipos de servicios. A ello se agrega la mayor brecha digital que esta población enfrenta y que puede intensificar su aislamiento.

Mujeres: Se estima que la crisis mundial del COVID-19 afectará de forma significativa la autonomía de las mujeres, dada la desigual distribución del trabajo entre hombres y mujeres que ha caracterizado las relaciones de género tradicionales en la región y que se ha profundizado ante la pandemia y las medidas de confinamiento derivadas de ella (CEPAL, 2020f; 2021c). Considerando la histórica desventaja que sufren las mujeres en los mercados laborales, con menores tasas de participación laboral, mayor incidencia del desempleo y de inserciones laborales precarias y de baja calificación, se han constatado impactos significativos; en particular, una reducción de los niveles de participación laboral de las mujeres que representa un retroceso de casi dos décadas (CEPAL, 2021a), y un aumento en su carga de trabajo no remunerado ante las medidas de confinamiento que han dejado a niños y niñas sin concurrir diariamente a los centros educativos y a personas en situación de dependencia sin acceso a servicios de cuidados. En ese sentido, la pandemia ha puesto de relieve la

⁶ Los resultados preliminares de la encuesta indican, entre otros datos, que casi 1 de 3 jóvenes que trabajan reporta un empeoramiento en su situación laboral debido a la pandemia y 13,8% de los jóvenes ha dejado de contar con acceso a anticonceptivos gratuitos (Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe, 2020).

⁷ Un estudio realizado por la CEPAL para un grupo de países (Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana) destaca los efectos negativos de medidas discriminatorias para admisión de pacientes con COVID-19 según el criterio de edad, las restricciones a las visitas en residenciales de adultos mayores y los efectos especialmente marcados en la población adulta mayor de las restricciones al acceso a servicios de salud en general (Huenchuán, 2020).

importancia de los cuidados y la injusta distribución que existe de estas tareas en la región⁸ profundizando la crisis de los cuidados. Las mujeres dedican al día el triple de tiempo que los hombres en el trabajo doméstico y de cuidados no remunerados, lo que es especialmente marcado en los hogares de menores ingresos, donde la flexibilidad en las agendas laborales para resolver los cuidados es menor y en los que la brecha entre hombres y mujeres ha sido tradicionalmente más alta (CEPAL, 2020f). Por otro lado, se espera que aumente su pobreza y sobrerrepresentación en hogares pobres, en empleos informales y en su acceso a protección social. Además, los impactos de la pandemia sobre los empleos de las mujeres se diferencian según el sector laboral, afectando fuertemente al turismo, industrias de exportación, comercio, salud, educación y a la micro, pequeña y mediana empresa (CEPAL, 2021m). Por último, enfrentan otras barreras como las brechas en el acceso a Internet para realizar teletrabajo, y compatibilizar con el trabajo de cuidados, y tienen mayor probabilidad de estar expuestas a situaciones de violencia o agresión intrafamiliar (ONU Mujeres, 2020b).

Trabajadoras domésticas remuneradas: A pesar de que las trabajadoras domésticas remuneradas cumplen un rol central en el funcionamiento de las economías, sociedades y en el cuidado de niños, niñas, adolescentes, personas en situación de dependencia, y en la participación laboral femenina, han estado especialmente expuestas al riesgo y la vulnerabilidad a partir del advenimiento de la pandemia. Las medidas de confinamiento y las cuarentenas han dificultado la posibilidad de mantener los arreglos laborales vigentes antes de la pandemia, lo que les ha generado una pérdida de sus ingresos (ONU Mujeres, 2020a). Más aún, este sector se sitúa entre aquellos más impactados por el incremento en la desocupación (CEPAL, 2021a). Asimismo, la precariedad de las regulaciones laborales del empleo doméstico que todavía persiste en muchos países de la región ha colocado en situación de particular vulnerabilidad a estas trabajadoras, siendo que se estima que el trabajo doméstico es en promedio entre un 10,5% y 14,3% del empleo femenino en América Latina y el Caribe, y donde un 77,5% de las trabajadoras domésticas lo realizan en la informalidad, sin acceso a la seguridad social ni, en particular, a subsidios de desempleo, cuya importancia es fundamental en periodos de crisis como la actual (ONU MUJERES/OIT/CEPAL, 2020). A esto se añaden otros factores que agravan su situación como es ser migrante y la sobrerrepresentación de la población indígena y afrodescendiente en esta ocupación (ONU MUJERES/OIT/CEPAL, 2020). Finalmente, esta población ha experimentado otro tipo de situaciones perjudiciales como es la intensificación de sus tareas dada las medidas de confinamiento de los hogares, tener que realizar labores de cuidados o de enseñanza sin la debida capacitación o conocimiento (CEPAL, 2020f) y mayor exposición al virus por tener que realizar las compras de manera presencial o movilizarse en transporte público para continuar con sus labores sin que se les entregue la protección adecuada (ONU MUJERES/OIT/CEPAL, 2020).

Trabajadores de ingresos medios y medios bajos: Las restricciones a la movilidad que generó la pandemia tuvieron efectos diferenciados sobre la posibilidad de mantener los ingresos en los trabajadores de ingresos medios y bajos, que en general acceden a empleos menos flexibles y que no pueden desempeñarse en forma remota. La CEPAL estimó que poco más de un quinto (21,3%) del total de ocupados en 13 países de la región podía teletrabajar durante la pandemia (CEPAL, 2020k). Esta situación aumentó el riesgo de infección en estos sectores, y también incrementó la vulnerabilidad general de este grupo en que se calcula que el 15% de los trabajadores de ingresos medio-bajos sufrirían impactos negativos en su situación económica (CEPAL, 2020c). A diferencia de los trabajadores de ingresos altos,

⁸ En el Uruguay, por ejemplo, los datos de la Encuesta sobre Niñez, Uso del tiempo y Género realizada después de iniciada la crisis del COVID-19 muestran que previo a la pandemia las mujeres y los varones destinaban 6,9 y 3,9 horas diarias de trabajo no remunerado, respectivamente. Con la emergencia sanitaria y el confinamiento las mujeres destinan 8,1 horas y los varones 4,6 horas. Aunque en el promedio la brecha de género se mantuvo prácticamente sin modificaciones, la brecha de género en la carga total de trabajo (que incluye trabajo remunerado + trabajo no remunerado) aumentó en forma marcada en detrimento de las mujeres. El incremento en la cantidad de tiempo de las mujeres fue similar entre estratos sociales, pero no así en el caso de los varones. En los sectores menos educados, la cantidad de horas que los hombres dedican hoy al trabajo no remunerado no varió respecto al escenario pre-pandemia. Como resultado, la brecha de género en esos sectores no solo no disminuyó, sino que aumentó (UNICEF/ONU-Mujeres, 2020).

esta población no tiene posibilidad de recurrir a activos para contener las pérdidas de ingresos y su vida se sostiene en parte importante en el endeudamiento y uso de créditos (CEPAL, 2020c).

Trabajadores informales: En América Latina una importante proporción de trabajadores se encuentra en el empleo informal, cifra que para el año 2016 se estimaba en un 53,1% (OIT, 2018). Estos trabajadores no sólo experimentan mayor vulnerabilidad y están más expuestos a soportar la carga de la crisis actual (muchos de estos trabajadores se desempeñan en sectores que se han visto especialmente afectados por la pandemia e incluso son trabajadores esenciales de primera línea) sino que su situación en términos de acceso a la protección social es extremadamente precaria. Los trabajadores informales suelen estar excluidos del acceso de las prestaciones de la protección social contributiva y, en general, no han sido sujetos de atención de los programas de protección social no contributiva (en particular, transferencias monetarias); sin embargo, en el contexto de la pandemia algunos países lograron entregar transferencias monetarias no contributivas a este grupo a pesar de que estaban excluidos de los sistemas de información social y registros de destinatarios. De igual forma, se estima que el 89% de los trabajadores informales de la región han sido impactados directamente por la pandemia, es más, hubo un aumento de 54 puntos porcentuales en la pobreza de estos trabajadores (OIT, 2020) y, en comparación con los trabajadores formales, las pérdidas de empleo se calculan superiores en los informales (CEPAL, 2021b; CEPAL/OIT, 2021, 2020a). Se espera que en el mediano plazo la informalidad aumente ante las pérdidas de empleo formal –que se traspasarán hacia la informalidad– y la necesidad de generar ingresos de forma rápida. Esto preocupa, pues se recuperarán empleos de tipo informal y, por ende, serán empleos de baja calificación, ingresos precarios y con desprotección social alejados del trabajo decente (Velásquez Pinto, 2021) afectando de forma diferenciada a jóvenes, mujeres, afrodescendientes y migrantes que suelen concentrarse en estos empleos (CEPAL, 2020c; CEPAL/OIT, 2020).

Población rural: Si bien la población rural tiende a estar menos expuesta al virus que la población urbana, los efectos de la crisis económica y social impactan en forma especialmente negativa en esta población. La suspensión de los servicios básicos de salud y educación impactan en los sectores en los que ya el acceso era limitado y donde el acceso a Internet es inexistente o muy limitado. En esta población confluyen condiciones estructurales de especial vulnerabilidad (mayor proporción de población indígena y afrodescendiente, mayor incidencia de pobreza y pobreza extrema, mayor nivel de informalidad, menor acceso a servicios, menor acceso a protección social, y otros) (CEPAL, 2020c; FAO/CEPAL, 2020a, 2020b).

Pueblos indígenas y población afrodescendiente: Los pueblos indígenas y la población afrodescendiente están especialmente afectados por la crisis generada por la pandemia, en particular por las barreras de acceso a la salud que han experimentado tradicionalmente por prácticas discriminatorias y que, en el actual contexto, se agravan. Debido a que están sobrerrepresentados en el desempleo, el empleo informal y el empleo por cuenta propia, con condiciones de trabajo precarias, ingresos bajos, inestables y de ausencia de protección social, las personas indígenas y afrodescendientes han estado expuestas en mayor medida a los efectos de la crisis económica (CEPAL/UNFPA, 2020). A esto se suma el déficit de condiciones materiales que les afecta (acceso a servicios de saneamiento básico, agua potable y hacinamiento en el hogar) como también la confluencia de profundas desigualdades entre hombres y mujeres. Estas se evidencian en brechas de género en múltiples indicadores de bienestar, que en el caso de mujeres y niñas se manifiestan en dificultades de acceder a la educación sexual y reproductiva y una mayor carga de trabajos no remunerados. Además, su vulnerabilidad se acentúa en territorios rurales, pues enfrentan mayores tasas de pobreza, menor acceso a salud, educación y perciben salarios más precarios (CEPAL, 2020c, 2020l).

Migrantes: A los riesgos y vulnerabilidades que enfrenta habitualmente la población migrante en términos sociales y económicos en la región (CEPAL, 2020c; Maldonado, Martínez y Martínez, 2018) deben sumarse los impactos acumulados de la actual crisis. La población migrante ha estado particularmente afectada por la crisis del COVID-19, debido al peso que en este grupo tiene el sector informal y a las condiciones precarias que muchas veces enfrentan para acceder a los beneficios y prestaciones de la protección social (CEPAL, 2020g). A esto se suman las complejidades que enfrentan por

el cierre de fronteras, desplazamiento interno, aumento de desempleo, situaciones de discriminación, xenofobia y dificultades en acceder a la salud (en algunos casos por miedo a ser identificados) y otras relacionadas con la prevención de contagio del virus como es el acceso a agua potable, saneamiento y hacinamiento (CEPAL, 2020c). Se estima que la pandemia profundizará las desigualdades y condición de pobreza de muchas personas migrantes, pues se concentran en trabajos informales y por lo tanto mal pagados, precarios e inestables.

Personas con discapacidad: Las medidas de confinamiento han limitado especialmente el acceso a oportunidades educativas y laborales de las personas con discapacidad (CEPAL, 2020c), población que se estima en alrededor de 70 millones de personas en la región (CEPAL, 2014b). En general, al inicio de la pandemia no se consideraron las necesidades de este grupo; por ejemplo, no se ajustaron los dispositivos o materiales educativos digitales, dificultando el acceso a la educación de niños, niñas y adolescentes en situación de discapacidad, y también se exacerbaron sus complejidades de acceder y mantener un empleo. Además, la suspensión de servicios de salud, rehabilitación y cuidados, así como acceso a medicamentos, dispositivos de asistencia y alimentos especiales, entre otros insumos, se convierten en barreras importantes para las personas con discapacidad, en especial aquellas con ingresos insuficientes y dado que la provisión de servicios alternativos de atención fue poco frecuente. También es de esperar un deterioro especialmente marcado de la salud mental en personas con ciertos tipos de discapacidad, debido al efecto que las medidas de confinamiento pueden tener sobre los niveles de estrés y ansiedad. Ante la correlación entre discapacidad y pobreza, su acceso a la protección social es fundamental; no obstante, la pandemia generó una discontinuidad de estas intervenciones y es complejo identificar si esta población fue considerada en las nuevas prestaciones sociales. Por último, su vulnerabilidad estructural, ya impactada por la pandemia, puede que se vuelva a ver afectada en el proceso de reactivación o post pandemia si no es incluida en el diseño e implementación de las medidas de recuperación en el mediano y largo plazo (CEPAL, 2020h; Meresman y Ullman, 2020).

Personas en situación de calle: Como consecuencia de la actual crisis, es esperable que la población en situación de calle aumente en forma considerable en los países de la región. Las personas en situación de calle están en mayor medida expuestas al contagio de COVID-19 debido a las carencias que presentan en términos de alimentación, vivienda, y acceso a la salud (CEPAL, 2020c).

Frente a la evidencia de los impactos heterogéneos de la crisis social y económica ocasionada ante los efectos de la pandemia de COVID-19 en diversas poblaciones, surgen al menos tres puntos a considerar en la identificación de las herramientas de protección social a ser impulsadas en el corto, mediano y largo plazo:

- La necesidad de contar con información desagregada y actualizada que permita anticipar de mejor forma los impactos diferenciados de eventos críticos como el que se ha enfrentado con la pandemia del COVID-19. Por ejemplo, el análisis de la información proveniente de las Encuestas de hogares de los países de la región a través de metodologías de Estimación de Áreas Pequeñas podría aportar a esa finalidad (Molina, 2019).
- La necesidad de robustecer los sistemas de información social, y en su interior, universalizar la cobertura de los registros sociales (Berner y Van Hemelryck, 2020) para identificar con premura las poblaciones más vulnerables frente a crisis y desastres.
- La importancia de diseñar políticas con una lógica universal y, al mismo tiempo, sensible a las diferencias. El principio de *universalismo sensible a las diferencias* puede contribuir a esta reflexión. De acuerdo a la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, este enfoque combina un principio de universalidad en el acceso a servicios sociales, congruente con un enfoque de derechos, con la superación activa de las brechas y desigualdades vigentes para *no dejar a nadie atrás*, y el reconocimiento de las diversas identidades y demandas “como presupuesto para alcanzar la plena inclusión y una cultura de la igualdad, impulsando la adopción de las perspectivas de igualdad de género, interculturalidad y no discriminación”

(CEPAL, 2020h, pág. 14). Medidas tales como las políticas de acción afirmativas, tendientes a romper barreras de acceso para personas y poblaciones que han padecido más intensamente situaciones de discriminación y exclusión, como los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes, así como acciones tendientes a combatir la cultura del privilegio y las prácticas institucionales que la perpetúan, son congruentes con este enfoque.

Referencias para profundizar sobre los impactos de la crisis del COVID-19 en América Latina

Blofield, M., C. Giambruno 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 (CEPAL).

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021a), "*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.

_____(2021c), "*La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad*". Informe Especial COVID-19, N° 9, Santiago, febrero.

_____(2021b), "*Panorama Social de América Latina, 2020*", (LC/PUB.2021/2-P), Santiago.

_____(2020b), "*Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación*". Informe especial COVID-19 N° 2, Santiago, abril.

_____(2020c), "*El desafío social en tiempos del COVID-19*". Informe especial COVID-19 N° 3, Santiago, mayo.

_____(2020a), "*Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: Nuevas proyecciones*". Informe especial COVID-19 N° 5, Santiago julio.

_____(2020f), "*La pandemia del COVID-19 profundiza la crisis de los cuidados en América Latina y el Caribe*". Informes COVID-19, Santiago, abril.

_____(2020m), "*Desafíos para la protección de las personas mayores y sus derechos frente a la pandemia de COVID-19*". Informes COVID-19, Santiago, diciembre.

_____(2020l), "*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.

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.

CEPAL/UNFPA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2020), "*Afrodescendientes y la matriz de la desigualdad social en América Latina: retos para la inclusión*", Documentos de Proyectos (LC/PUB.2020/14), 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*", Informe COVID-19 CEPAL-UNICEF, Santiago, diciembre.

CEPAL/UNICEF/ ORESGVN (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/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2021), "*Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe. Trabajo decente para los trabajadores de plataformas en América Latina*", N° 24; y "*Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe. El trabajo en tiempos de pandemia: Desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*", N° 22, Santiago.

_____(2020a), "*La pandemia por la COVID-19 podría incrementar el trabajo infantil en América Latina y el Caribe*". Nota Técnica, N° 1, Santiago.

FAO/CEPAL (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020a), "*Sistemas alimentarios y COVID-19 en América Latina y el Caribe N° 7: el rol de las medidas de protección social*", Boletín No 7, Santiago, junio.

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

Meresman, S. y H. Ullmann (2020), "*COVID-19 y las personas con discapacidad en América Latina: mitigar el impacto y proteger derechos para asegurar la inclusión hoy y mañana*", serie Políticas Sociales, N° 237 (LC/TS.2020/122), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

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, junio.

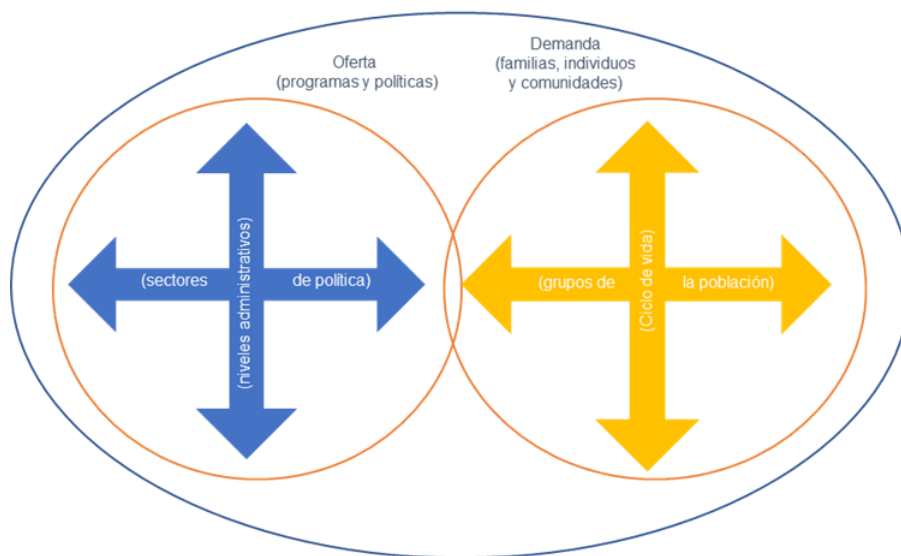
C. Fortalezas y debilidades de la protección social para enfrentar la crisis del COVID-19

1. El concepto de la protección social y sus desafíos en un contexto de desastres

La protección social se ha considerado como una política fundamental en la realización plena de los derechos económicos y sociales reconocidos en instrumentos legales nacionales e internacionales y es fundamental en la persecución de varias metas de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS). Se centra en tres elementos: las garantías de bienestar básicas de la vida, asegurar a las personas frente a riesgos provenientes del ciclo de vida o del contexto, y la reparación o moderación de los daños sociales derivados de riesgos y problemas sociales, para lograr sociedades más justas e inclusivas. Estos riesgos que pretende moderar o reparar son experimentados por la mayoría de las personas a lo largo de su ciclo de vida, aunque la protección social también aborda los problemas estructurales de pobreza y desigualdad (Cecchini y otros, 2015).

En complemento con las políticas sectoriales y de promoción social, la protección social está orientada a garantizar un nivel básico de bienestar social y económico que permita a todos los miembros de una sociedad alcanzar y mantener niveles de vida óptimos, facilitar su acceso a servicios sociales y fomentar el trabajo decente y productivo (Cecchini y otros, 2015; CEPAL, 2020j).

Diagrama 2
Integralidad en los sistemas de protección social



Componentes de la protección social

No contributiva (asistencia social)	Contributiva (seguridad social)	Regulación mercado laboral
<ul style="list-style-type: none"> • Transferencias de ingresos (en efectivo o especie) • Pensiones no contributivas • Subsidios al consumo • Promoción y acceso servicios sociales 	<ul style="list-style-type: none"> • Pensiones • Seguros de desempleo • Seguros de salud • Licencias 	<ul style="list-style-type: none"> • Normativa y supervisión de estándares laborales orientados a promover y proteger el trabajo decente
Políticas integrales de cuidado		

Fuente: S. Cecchini y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la Cepal, (LC/G.2488-P), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Para avanzar en una protección social universal, es clave consolidar crecientes niveles de integralidad entre sus prestaciones, componentes y enfoques. La integralidad de la protección social apunta tanto a la articulación de su oferta entre los diversos niveles de la administración de nivel central y subnacional y a nivel programático, como a la atención a las demandas de personas, familias y comunidades, desde la perspectiva de las diversas poblaciones y sus requerimientos, y del ciclo de vida (véase el diagrama 2). Respecto a sus componentes e instrumentos, los sistemas de protección social comprenden cuatro componentes que deben estar articulados: protección social contributiva y no contributiva, regulación del mercado laboral y políticas integrales de cuidado (Cecchini y otros, 2015; Cecchini y Martínez, 2011).

El fortalecimiento de sistemas de protección social universales, integrales y sostenibles ha sido recogido como el primer eje de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, aprobada en la Tercera Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe (véase el recuadro 1).

Recuadro 1

La protección social en la Agenda de Desarrollo Social Inclusivo (ARDSI)

Durante la Tercera Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe se aprobó la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (ARDSI). Éste es un instrumento técnico y político que pretende apoyar y avanzar hacia la implementación de la dimensión social del desarrollo sostenible y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en los países de la región, considerando los logros, oportunidades y nudos críticos del desarrollo social inclusivo.

La ARDSI contempla cuatro ejes complementarios que contienen un conjunto de líneas de acción específicas. Su primer eje propone avanzar hacia sistemas de protección social universales e integrales para erradicar la pobreza y reducir significativamente las desigualdades. El segundo eje promueve las políticas de inclusión social y laboral para impulsar la doble inclusión para no dejar a nadie atrás y como tercer eje propone avanzar hacia una institucionalidad fortalecida para implementar políticas sociales de calidad. Finalmente, su cuarto eje indica favorecer la cooperación y la integración regional para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo y alcanzar el desarrollo sostenible.

En este contexto, la protección social es comprendida como el conjunto de intervenciones orientadas a garantizar el acceso a ingresos adecuados, servicios sociales de salud, educación, agua y saneamiento, vivienda, y a políticas de inclusión laboral y trabajo decente que permitan alcanzar un nivel de bienestar suficiente a todas las personas.

La ARDSI propone que los sistemas de protección social sean de índole universal, integral y sostenible. Para lograr la integralidad de estos sistemas se propone la articulación entre los componentes contributivos y no contributivos, de regulación de los mercados laborales y de las políticas de cuidado.

El siguiente diagrama resume las principales líneas de acción del primer eje de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo sobre sistemas de protección social universales, integrales y sostenibles.

Diagrama 3

Líneas de acción del eje en protección social de la ARDSI

1.1 →	Fortalecer sistemas de protección social integrales y universales
1.2 →	Trabajo interinstitucional
1.3 →	Avanzar en la garantía de un nivel de ingresos básico
1.4 →	Articulación entre los componentes de los sistemas de protección social
1.5 →	Articulación entre las políticas sectoriales y protección social
1.6 →	Incorporar los cuidados en los sistemas de protección social
1.7 →	Definir instrumentos adecuados a las necesidades de protección social
1.8 →	Incorporar el principio de búsqueda activa y sistemas integrados de información social
1.9 →	Promover estrategias de formalización y acceso a seguridad social de los trabajadores informales
1.10 →	Perspectiva sensible a la infancia y consolidación de sistemas de atención integral
1.11 →	Prevención y erradicación del trabajo infantil
1.12 →	Visibilizar las necesidades de la población en áreas rurales
1.13 →	Incluir los desafíos emergentes que enfrenta la región
1.14 →	Garantizar el acceso a la protección social de personas migrantes
1.15 →	Aumentar la capacidad de la respuesta de las instituciones públicas

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020j), Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, (LC/CDS.3/5), Santiago.

Frente a la creciente ocurrencia de desastres se ha impulsado la noción de protección social adaptativa (Davies y otros, 2008), enfoque que busca incrementar la eficiencia de los programas sociales para enfrentar y disminuir riesgos actuales y futuros mediante la promoción de medidas de adaptación al cambio climático en las medidas de protección social, disminuyendo la vulnerabilidad social ante los efectos del cambio climático en el largo plazo. Este enfoque demanda el fortalecimiento de los sistemas de protección social en términos programáticos, de sistemas de información, en su financiamiento y arreglos institucionales para avanzar en la construcción de resiliencia en los hogares (Bowen y otros, 2020). Cecchini, Holz y Robles (2021) apuntan a la importancia de que los instrumentos de la protección social enfrenten las causas subyacentes a la vulnerabilidad y se incluyan en la institucionalidad de manejo de riesgos de desastres, para reforzar las capacidades de resiliencia, mitigación y prevención. El rol de los sistemas de información social en esta perspectiva es fundamental en términos preventivos (de identificación previa del riesgo y vulnerabilidad de los hogares), de autoselección (personas afectadas solicitan registro en oficinas locales o realización de inscripción de forma remota para ser elegibles para programas sociales), de registro inmediato (levantamiento de información posterior a la ocurrencia del desastre) y de ajustes (uso de sistemas de información existentes) (Cecchini, Holz y Robles, 2021). Si bien la pandemia ha implicado adaptar y diseñar un conjunto específico de medidas de respuesta frente a sus características inéditas en cuanto a su impacto en el mercado laboral y en el consumo de los hogares, en un escenario de una creciente ocurrencia de desastres en la región será importante que esta experiencia pueda nutrir el desarrollo de sistemas de protección social con capacidad de respuesta a emergencias y desastres de diversa naturaleza.

2. El escenario de la protección social en América Latina antes de la pandemia del COVID-19

El escenario del que parten los sistemas de protección social latinoamericanos para hacer frente a los impactos de la crisis es complejo. Por un lado, la crisis encuentra a los sistemas de protección social algo fortalecidos tras un período relativamente expansivo. A partir de 2002 y hasta 2012/2014, la región atravesó un proceso sostenido de crecimiento económico⁹. Durante los años del boom de las *commodities*, los países de la región pudieron dar un salto importante en materia de ingreso, lo que se ha traducido en mejoras del contexto económico sin precedentes en la región. Sin embargo, a partir de 2016 la tendencia al alza comenzó a revertirse, cayendo a 8960 dólares en 2019¹⁰.

Entre 2002 y 2014 tanto la pobreza como la pobreza extrema por ingresos descendieron significativamente, aunque en los últimos años el ritmo del descenso fue disminuyendo¹¹. La tasa de pobreza calculada por la CEPAL en el escenario pre-pandémico en 2019 indicaba un incremento tanto en la pobreza como en la pobreza extrema, alcanzando a 30,5% y 11,3%, respectivamente de la población de América Latina (CEPAL, 2021b). Durante los años de crecimiento, la región también experimentó un descenso marcado en la desigualdad de ingresos¹². Sin embargo, en los últimos años, la tendencia a la baja ha sido menos marcada que en años anteriores (CEPAL, 2018, 2019).

⁹ Según estimaciones de la CEPAL, mientras que en 2000 el PIB per cápita era de 7.219 dólares, en 2015 había alcanzado los 9.235 dólares. Datos de CEPALSTAT [en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?IdAplicacion=6&idTema=131&idIndicador=2206&idioma=e>.

¹⁰ Datos de CEPALSTAT. Disponible [en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?IdAplicacion=6&idTema=131&idIndicador=2206&idioma=e>.

¹¹ En 2016, las cifras agregadas de la región revelan un leve incremento, alcanzando en este último año a 186 millones de personas (29,9% de la población), mientras que 59 millones de personas (9,9%) se encontraban en situación de pobreza extrema. En 2017 y 2018, la pobreza se mantuvo en 29,8% de la población, mientras que la pobreza extrema ascendió primero a 10,2% y luego a 10,4% de la población (CEPAL, 2021a).

¹² Entre 2002 y 2016, el índice de Gini (promedio para 18 países) pasó de 0,54 a 0,47.

En relación a los indicadores de mercado laboral, la tasa de ocupación experimentó un leve crecimiento a partir de los años 2000 y hasta 2008, cuando tuvo un leve descenso, parcialmente revertido sobre 2017-2019¹³. Adicionalmente, el período de crecimiento llevó a la región a alcanzar mínimos históricos en tasas de desempleo. Mientras que en 2002 se encontraba en 11,2%, en 2014 había disminuido a 6,3% (CEPAL, 2021b). Sin embargo, en los últimos años el desempleo había experimentado un leve aumento. Finalmente, el empleo en sectores de baja productividad en el sector no agrícola tuvo una tendencia decreciente que comenzó a revertirse en 2018 y en 2019 (CEPAL/OIT, 2020). En definitiva, en el escenario previo a la pandemia el deterioro de la situación social de los países de la región era ya bastante claro.

Junto con estos elementos agregados, el escenario previo al estallido de la pandemia en América Latina estaba pautado por las configuraciones históricas que modelan la desigualdad. Por un lado, las estructuras productivas de los países latinoamericanos no habían experimentado cambios significativos en las últimas décadas. Como resultado, la región todavía se caracteriza por tener un empleo predominantemente concentrado en el sector de baja productividad, de menor calificación, peores condiciones laborales, más inestable y menos resguardado por la institucionalidad laboral. Esta heterogeneidad se traduce en una fuerte segmentación del mercado de empleo lo que, a su vez, es parte importante de la explicación de las desigualdades de ingresos que aún persisten en la región (CEPAL, 2012a). Por otro lado, pese al marcado incremento de la tasa de participación laboral de las mujeres (de 35,5% en 1980 a 53,5% en 2019, según CEPAL, 2021b)¹⁴, los parámetros desiguales sobre los que se estructura la división sexual del trabajo no se han modificado significativamente y las cargas de trabajo no remunerado continúan siendo predominantemente responsabilidad de las mujeres (CEPAL, 2010b, 2012b). Esto ha llevado a configurar una "crisis del cuidado" (CEPAL, 2010a; Rico, 2011), que evidencia las dificultades que experimentan las mujeres para conciliar la vida productiva y remunerada con la maternidad y el trabajo de cuidados. Esto es especialmente preocupante entre las mujeres menos educadas y con menores ingresos, quienes cuentan con menos recursos y opciones para derivar a otras personas las tareas de cuidado, lo que a su vez impone barreras a sus posibilidades de insertarse en el mercado laboral, así como de acceder a empleos estables, bien remunerados y protegidos (OIT/PNUD, 2009; CEPAL, 2012d). Adicionalmente, existen desigualdades asociadas al ciclo de vida de las personas. Un ejemplo de ello es la mayor incidencia de la pobreza y la pobreza extrema en la infancia y la adolescencia (Rossel, 2013; CEPAL, 2018a) y que es reflejo de una tendencia por demás conocida en la región, y la sobrerrepresentación de los jóvenes en el desempleo y su dificultad de inserción socio-laboral. Por último, existen otros ejes estructurantes de la desigualdad (CEPAL, 2016), asociados a desigualdades étnico-raciales, a la población migrante y a las desigualdades territoriales.

En paralelo con la situación social que la región enfrentaba poco antes de comenzar la pandemia, la arquitectura de protección social mostraba logros importantes, pero también debilidades y deudas pendientes.

A partir del año 2000 el gasto público social tuvo un aumento significativo. Mientras que en el año 2000 en un promedio de 19 países de América Latina y el Caribe el gasto social del gobierno central representaba el 8,5% del PIB, en 2016 había aumentado a 11,3% (CEPAL, 2021b). Sin embargo, por primera vez en varios años, en 2018 la tendencia al alza se revirtió levemente.

En materia de seguridad social, salvo en algunas excepciones, los países latinoamericanos no lograron montar sistemas potentes de protección social de base contributiva. En 2019, solo el 47,2% de las personas ocupadas estaban afiliadas o cotizaban a los sistemas de pensiones, mientras que el 60,5% estaban afiliadas o cotizaban a los sistemas de salud (CEPAL, 2021b). Como resultado, en buena parte de

¹³ Datos en CEPALSTAT.

¹⁴ CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe - Base de datos de población. Revisión 2017. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/proyecciones-demograficas/estimaciones-proyecciones-poblacion-total-urbana-rural-economicamente-activa>.

los países predomina todavía una lógica dual, donde un sector acotado de los trabajadores accede a la protección de la seguridad social y está protegida frente a riesgos básicos, mientras que un contingente mayoritario de trabajadores informales está excluido de las redes de protección contributiva (Filgueira, 2007; Tokman, 2006). Los niveles de afiliación a la seguridad social, aunque más altos que hace un par de décadas, son todavía acotados y están altamente estratificados. En particular, la afiliación tiende a ser más alta entre los trabajadores públicos, asalariados, de mayores ingresos, profesionales, y bastante más baja entre los ocupados de los quintiles de menores ingresos, trabajadores independientes y de pequeñas y medianas empresas (CEPAL, 2012b). Por último, la región tiene todavía una deuda pendiente en el desarrollo de instrumentos contributivos para la protección frente a riesgos. Un ejemplo de ello es el seguro de desempleo, que previo a la pandemia solo existía en 8 países de América Latina y el Caribe, con los niveles más altos de cobertura en el Uruguay y cuyo máximo de cobertura alcanzó un del 20% de los desocupados en el año 2008 en Chile (Velásquez Pinto, 2010)²⁵.

En el plano de las políticas de salud, en las últimas décadas los países han apostado a la expansión de las políticas para garantizar el acceso a servicios esenciales de salud. Esto se ha visto reflejado en la introducción de medidas para reducir el gasto de bolsillo de las familias, así como en el establecimiento de regímenes de garantías básicas de salud que brindan acceso a sectores no cubiertos por la dinámica contributiva de aseguramiento (Cecchini y otros, 2015). En comparación con dos décadas atrás y como resultado de estos esfuerzos, previo al inicio de la pandemia los países de la región se encontraban en un contexto relativamente favorable en términos de cobertura de los servicios de salud. Sin embargo, los sistemas de salud funcionan todavía con altos niveles de segregación y desigualdad en términos de calidad.

En materia de políticas no contributivas, en las últimas dos décadas la región logró construir un pilar allí donde había prácticamente un vacío. El establecimiento y expansión de los Programas de Transferencias Condicionadas permitió transferir ingresos a las familias con niños y niñas en situación de mayor vulnerabilidad y, al mismo tiempo, incidir en el cumplimiento de derechos básicos de la infancia y la adolescencia, básicamente, la asistencia educativa y los controles regulares de salud. Algo similar ocurrió con las pensiones no contributivas a la vejez. Como resultado, por primera vez, enormes sectores de la población adulta mayor que previamente no estaba siendo alcanzada por la protección social pasaron a formar parte de la población “cubierta” por las políticas sociales. El esfuerzo fiscal que ha representado el desarrollo de los programas de transferencias condicionadas es relativamente acotado: 0,35% del PIB en 2018 (Abramo, Cecchini y Morales, 2019) y existe una extensa evidencia que confirma los efectos de estos programas sobre la reducción de la pobreza y la pobreza extrema, así como sobre otras dimensiones clave para el bienestar de las familias (Bastagli y otros, 2016).

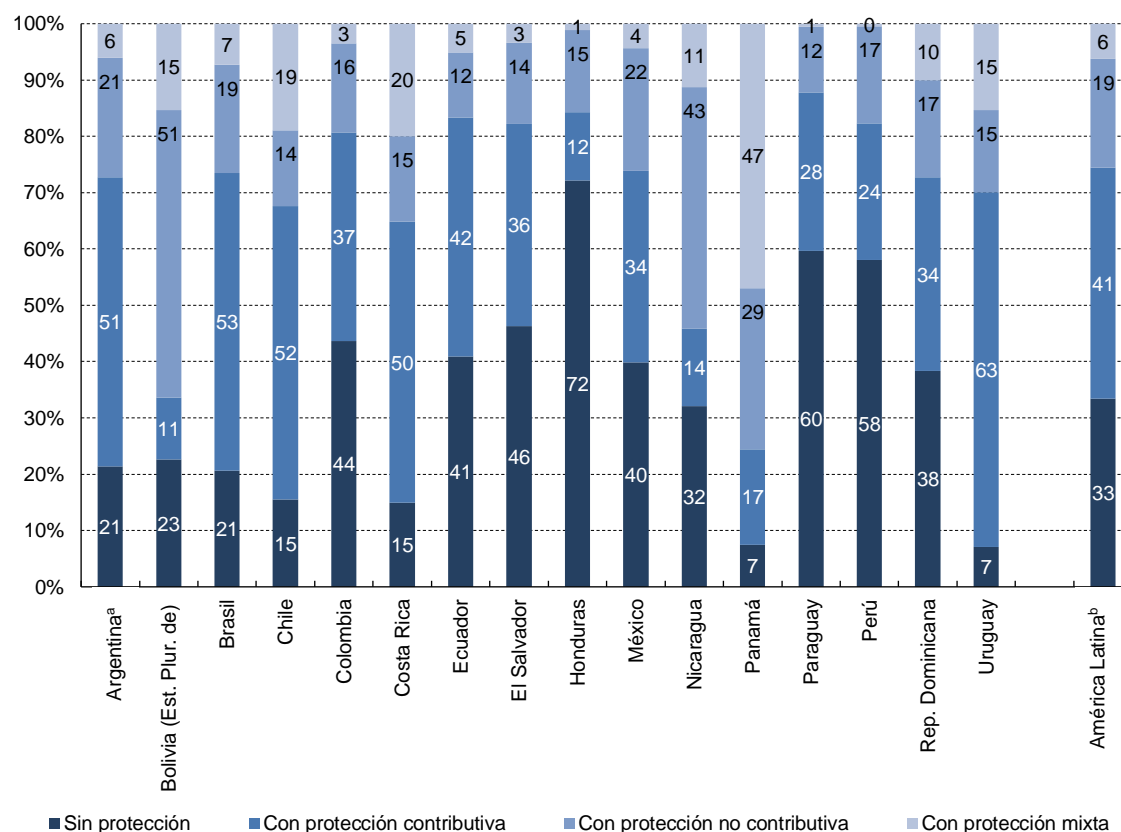
Con todo, previo al inicio de la pandemia los países de América Latina tenían sistemas de protección social con una institucionalidad laboral fortalecida, así como con mercados laborales más regulados en comparación con dos décadas atrás (Cecchini y otros, 2015). Sin embargo, el escenario pre-pandémico también mostraba debilidades importantes. Por un lado, los pilares contributivo y no contributivo funcionan en forma muy diferente y, en general, con escaso vínculo entre sí. Como resultado, los sistemas de protección social son relativamente duales, protegen en forma densa y sostenida a quienes están cubiertos por los pilares contributivos, y ofrecen una protección acotada y más volátil a través del pilar no contributivo. Por otro lado, existen importantes sectores de la población que no están siendo cubiertos por ninguno de los dos pilares, conformada principalmente por trabajadores informales –de alta presencia en la región– que están fuera de la seguridad social y pero que, al mismo tiempo, no son elegibles en las políticas no contributivas de combate a la pobreza (CEPAL, 2012b, 2012a; Filgueira y otros, 2020). Esta población, con un importante contingente de personas pertenecientes a los estratos de ingresos medios y medios-bajos (CEPAL, 2021a), constituye un sector clave en el escenario que se abrió con la pandemia.

²⁵ Argentina, Bahamas, Barbados, Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela.

Asimismo, el desarrollo del pilar no contributivo muestra todavía profundas debilidades. Por un lado, la cobertura de estos programas y el monto transferido varía mucho entre países (Cecchini y Atuesta, 2017). Por otro lado, muchos de estos programas carecen de una institucionalidad sólida y son, en comparación con el pilar contributivo, relativamente volátiles. Pese a los avances experimentados en las últimas décadas en este componente de la protección social, previo a la pandemia persistían importantes brechas de cobertura, especialmente notorias en el caso de hogares con niños, niñas y adolescentes, fuertemente afectados por los impactos de la pandemia (CEPAL/UNICEF, 2020) (véase el gráfico 3).

Por último, es importante recordar que los sistemas de protección social de la región son altamente heterogéneos en términos de suficiencia de prestaciones, así como en términos de la estratificación con que la cobertura llega a la población, lo que implica debilidades diferenciales entre países.

Gráfico 3
América Latina (16 países): distribución de hogares con niños, niñas y adolescentes y con jefe o jefa de hogar o cónyuge en etapa activa, según acceso a la protección social, alrededor de 2018
(En porcentajes)



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

^a La encuesta registra la recepción de las ayudas monetarias del gobierno, sin identificar los programas específicos.

^b Promedio ponderado. Los datos de Nicaragua corresponden a 2014, los de Panamá a 2016, y los de Argentina y Chile a 2017.

**Referencias para profundizar sobre las fortalezas y debilidades
de los sistemas de protección social previo a la crisis del COVID-19**

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).

Blofield, M., C. Giambruno 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).

Casali, P., O. Cetrángolo y A. Pino (2020), *Protección social en América Latina y el Caribe en tiempos de pandemia. Nota técnica regional. Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19*. Organización Internacional del Trabajo (OIT).

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021), *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P), Santiago.

_____(2020), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5), Santiago.

_____(2016), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690 (MDS.1/2)), Santiago.

_____(2012), *Panorama Social de América Latina 2011* (LC/G.2514-P), Santiago.

Cecchini, S. y otros (2015), *Instrumentos de protección social: Caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la Cepal, N° 136 (LC/G.2644-P), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cecchini, S. y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la Cepal (LC/G.2488-P), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

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

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2021a), *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021, Atrapados: Alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe*.

II. Políticas y estrategias de protección social para la recuperación frente al COVID-19: lecciones desde la experiencia comparada

A. Panorámica de medidas de protección social a nivel internacional y regional

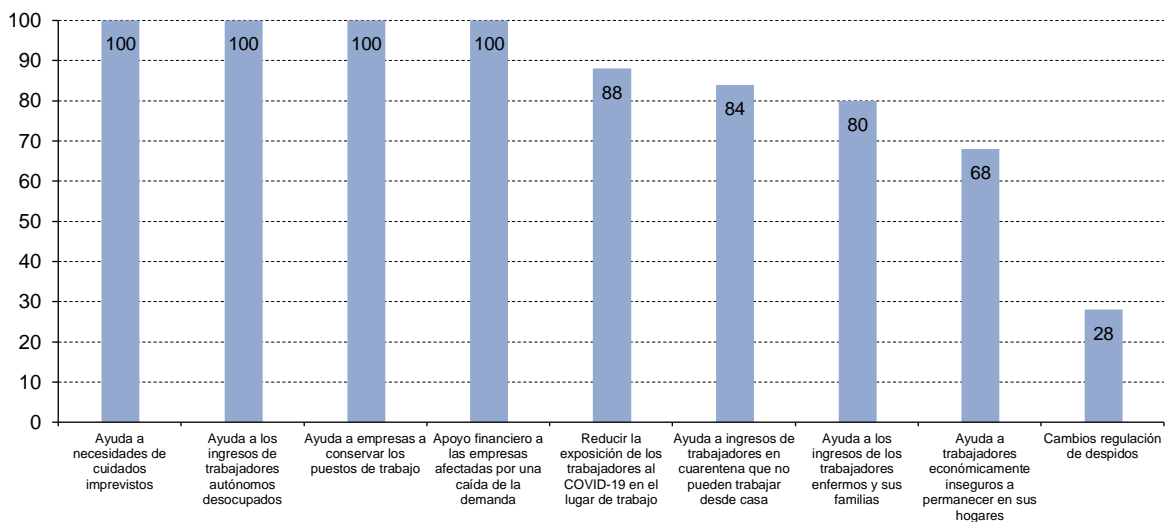
Desde el inicio de la pandemia, los gobiernos alrededor del mundo han desplegado numerosas medidas de protección social para hacer frente a los impactos sociales de la crisis del COVID-19. De acuerdo a un informe de la OIT, entre el 1 de febrero y el 13 de octubre de 2020, 208 países y territorios habían anunciado al menos 1.496 medidas de protección social (OIT, 2020h)¹⁶. Más allá de estos números generales, al observar con más detalle las medidas desplegadas por región el panorama es bastante heterogéneo, tanto en cantidad como en el tipo de medidas adoptadas.

De acuerdo a un análisis de Gentilini y otros (2020), los países de Europa y de Asia Central son los que más profundizaron en 2020 en dispositivos específicos de la protección social predominantemente apoyados en la lógica contributiva o a través de instrumentos que inciden en los mercados laborales en forma directa. Del total de medidas de protección adoptadas en esa región, 32% se inscribían en medidas de seguridad social, y 20% involucraban medidas asociadas a los mercados laborales. En contraste, 48% de las medidas eran de asistencia social. En América del Norte y África del Norte y Meridional el peso de las medidas de seguridad social era similar al de los países europeos y de Asia Central, pero la importancia relativa de las medidas de asistencia social era bastante más alta (57% y 55% del total de medidas, respectivamente). América Latina y el Caribe, figuraba como una de las regiones donde las medidas de asistencia social tenían mayor peso en el conjunto de medidas adoptadas, el que llegaba al 70%, y donde las medidas de seguridad social tienen menor peso relativo (Gentilini y otros, 2020).

¹⁶ Números similares son presentados por otros estudios. Ver, por ejemplo, Gentilini, Almenf y Dale (2020).

Europa en particular, es una región con larga trayectoria de estados de bienestar consolidados, y donde el contexto de baja informalidad en los mercados de trabajo ha contribuido a que los gobiernos privilegieran el despliegue de medidas de protección del empleo en trabajadores formales a través de la seguridad social, combinadas con medidas más puntuales de política social más general (OCDE, 2020; Naciones Unidas, 2020d). Así, por ejemplo, al inicio de la pandemia, los 25 países europeos que forman parte de la OCDE adoptaron medidas para apoyar a los hogares en necesidades imprevistas de cuidado, proteger los ingresos de los trabajadores autónomos y los puestos de trabajos de los trabajadores dependientes, y apoyar financieramente a las empresas. Por otro lado, 88% de los países desplegó medidas para reducir la exposición de los trabajadores al COVID-19, 84% adoptó medidas para compensar la pérdida de ingresos de los trabajadores en cuarentena y 80% estableció instrumentos para apoyar los ingresos de los trabajadores enfermos por el virus y sus familias. Finalmente, 68% de los países estableció ayudas económicas para que los trabajadores con mayor exposición al virus pudieran permanecer en sus hogares, mientras que solo 28% de los países modificó la normativa que regula los despidos (véase el gráfico 4). En general, las medidas han estado recostadas sobre dispositivos ya existentes, lo que da cuenta de cierta flexibilidad en el margen para combatir los impactos del COVID-19.

Gráfico 4
Países europeos de la OECD (25 países^a): medidas de protección social para enfrentar la pandemia
(En porcentajes de países que han adoptado medidas)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de OCDE (2020), "OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19) Supporting people and companies to deal with the COVID-19 virus: Options for an immediate employment and social-policy response", Marzo 2020.

^a Los países considerados son: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suecia y Suiza.

En términos de recursos, la Unión Europea (UE) generó condiciones para que los Estados pudieran contar con mayor libertad de gasto para financiar las medidas nacionales de emergencia, así como margen para llevar a cabo paquetes de medidas para la recuperación (alrededor de 1,82 billones de euros para el período 2021-2027, por un valor total de más de 1,82 billones de euros) (Unión Europea, 2020).

En sistemas de protección donde el rol de las familias y el mercado es mayor, como los presentes en países de América del Norte, Asia u Oceanía, las políticas de retención de empleo también han sido un instrumento frecuente para hacer frente a la crisis. Pero las transferencias monetarias –tanto a través de la ampliación de programas existentes basados en comprobación de medios como las nuevas transferencias a grupos específicos- han ocupado un rol importante. En algunos países, incluso, el despliegue de nuevas transferencias alcanzó a dispositivos universales (véase el cuadro 2) (OCDE, 2020c)¹⁷.

Cuadro 2
Países seleccionados de América del Norte, Asia y Oceanía (6 países):
presencia de medidas de protección social para hacer frente a la crisis del COVID-19^a

País	Políticas de retención de empleo nuevas o preexistentes	Ampliaciones al seguro de desempleo	Extensiones a programas de transferencias con comprobación de medios	Nuevas transferencias orientadas a grupos específicos	Nuevas transferencias universales	Otros apoyos indirectos ^b
Australia	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí
Canadá	Sí	No	No	Sí	No	Sí
Japón	Sí	No	No	No	Sí	Sí
Corea	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí
Nueva Zelanda	Sí	No	No	Sí	No	Sí
Estados Unidos	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de OCDE (2020), "Supporting livelihoods during the COVID-19 crisis: closing the gaps in safety nets", Marzo 2020.

^a Las medidas de protección social sintetizadas en este cuadro, corresponden al inicio de la pandemia del COVID-19 (marzo de 2020).

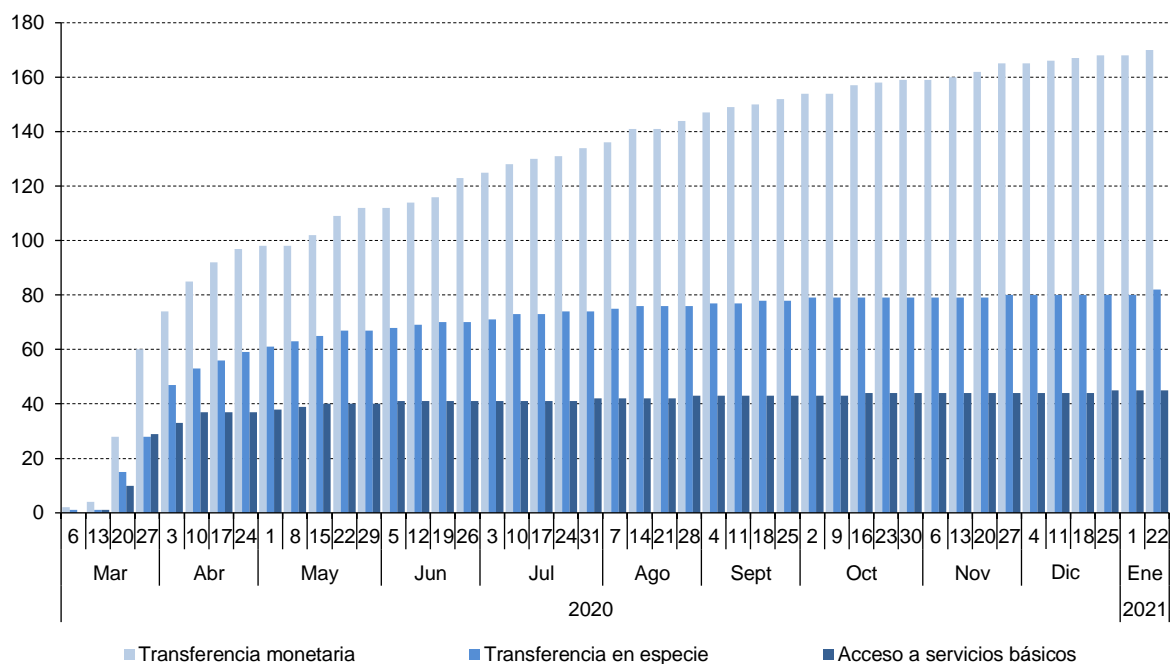
^b Incluye moratorias de pago de impuestos, contribuciones a la seguridad social y costos de vivienda.

En América Latina, pese a ser una región con estados de bienestar incompletos y en algunos casos muy poco consolidados, la respuesta ha sido relativamente rápida (Blofield, Giamb Bruno y Filgueira, 2020). Con base en información oficial de los países, al 22 de enero de 2021, 32 países de América Latina y el Caribe habían adoptado 297 medidas de protección social no contributiva de emergencia, que incluyen transferencias monetarias, en especie y de acceso a servicios básicos dirigidas a la población en situación de mayor vulnerabilidad. Como indican los datos del Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe elaborado por la CEPAL¹⁸, poco más de la mitad del número total de estas medidas anunciadas entre el 1º de marzo y el 21 de enero de 2021, fue anunciada entre el 1ero de marzo y el 1ero de abril de 2020, mientras que, para el 28 de abril, 66% del número total de medidas desplegadas ya se habían anunciado y para mediados de agosto, este nivel llegaba al 85%. Esto da cuenta de la rápida activación de las respuestas por parte de los gobiernos de la región (CEPAL, 2020c) (véase el gráfico 5).

¹⁷ Véase detalle de algunas políticas concretas en la siguiente sección.

¹⁸ Véase [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/Covid-19>.

Gráfico 5
América Latina y el Caribe (32 países^a): medidas de protección social de emergencia para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, anunciadas entre el 1 de marzo de 2020 al 22 de enero de 2021, según semana
(En número de medidas)

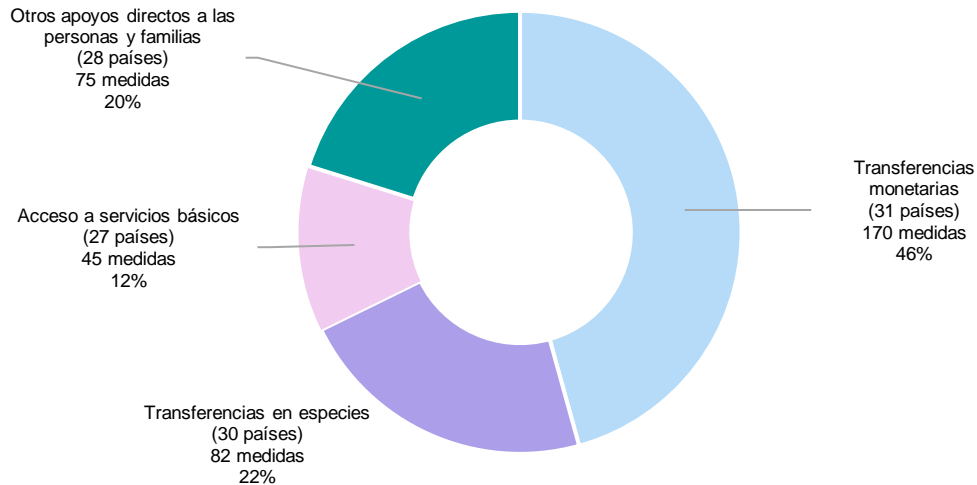


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países; Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/COVID-19> y Portal sobre Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe del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

^a Los países considerados son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

El foco de las respuestas en protección social en los países de la región ha sido distinto del registrado en Europa y más similar a la de otras regiones en desarrollado. Al analizar más en detalle las medidas de protección social de emergencia no contributivas, un 46% corresponden a transferencias monetarias (170 medidas en 31 países), un 22% (82 medidas en 30 países) fueron transferencias en especie, un 12% (45 medidas en 27 países) refirieron a acceso a servicios básicos (45 medidas en 27 países), y finalmente, un 20% de las medidas corresponden a otros apoyos directos a las personas y familias (75 en 28 países) (véase el gráfico 6). El 60% de estas medidas de apoyos directos, corresponden a facilidades de pago en 24 países. Entre ellas, se encuentran las vinculadas con el aplazamiento de pago de cuotas de créditos e hipotecas, recaudación y refinanciamiento de préstamos, exención de pagos o suspensión de intereses de mora y multas, así como medidas de pago de los arriendos de viviendas (CEPAL, 2021b). Además, 16 medidas en 13 países entregaron alivios tributarios, principalmente mediante la exoneración de multas de pagos de impuestos, suspensión de fechas de cobranza y de remates por falta de pago, y postergación del pago de impuestos hacia el término del periodo de la cuarentena (CEPAL, 2021b). Finalmente, un 19% de estas medidas están destinadas al establecimiento y control de precios como, por ejemplo, el control de precios de la canasta básica y, en menor medida, la prohibición de aumentos de los alquileres (CEPAL, 2021b).

Gráfico 6
América Latina y el Caribe (32 países^a): medidas de protección social no contributiva para enfrentar la pandemia,
por tipo de medida, del 1 de marzo de 2020 al 22 de enero de 2021^b
(En número de países y distribución porcentual)



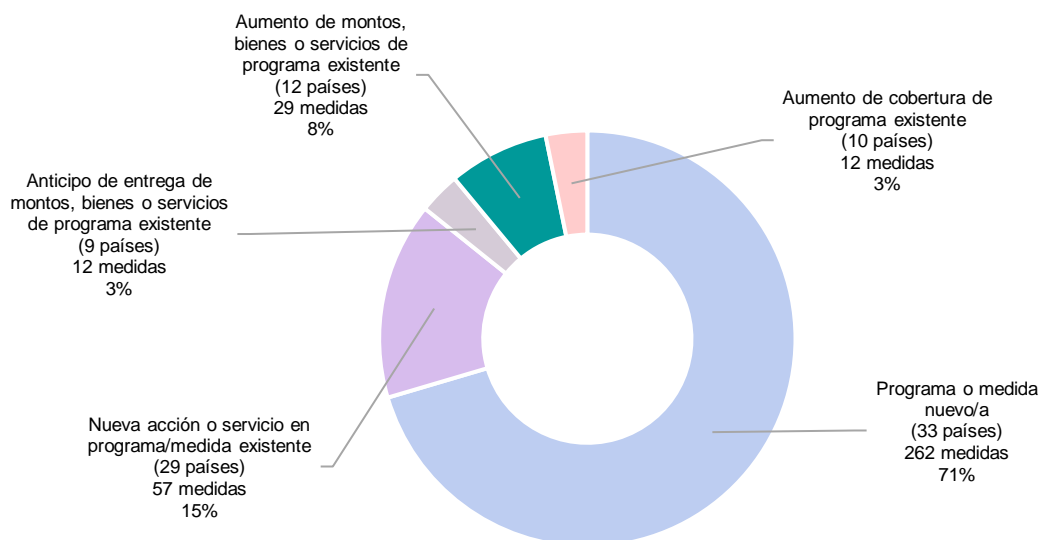
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países; Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/COVID-19> y Portal sobre Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe del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

^a Los países considerados son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Categoría incluye fijación de precios, alivio tributario y facilidad de pago.

A diferencia de lo que ocurre en regiones más avanzadas, el desarrollo limitado de los estados de bienestar en América Latina y el Caribe obligó a los gobiernos a ser creativos y diseñar nuevos programas, dado que en muchos casos no existían los instrumentos de protección social de los que servirse para hacer frente a la pandemia. En efecto, como indican los datos del Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe elaborado por la CEPAL, 262 medidas, es decir, el grueso de las medidas de índole no contributiva anunciadas en la región (71% del total de medidas) consistieron en la creación de un programa o medida nueva. Asimismo, 57 de estas generaron una nueva acción o entregaron un nuevo servicio en un programa existente en el país, alcanzando un total de 29 países, y 53 medidas aumentaron o anticiparon montos o aumentaron la cobertura de programas previamente existentes (19 países) (véase el gráfico 7).

Gráfico 7
América Latina y el Caribe (32 países^a): medidas de protección social no contributiva para enfrentar la pandemia, por tipo de innovación, del 1 de marzo de 2020 al 22 de enero de 2021^b
(En número de países 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 [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/COVID-19> y Portal sobre Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe del Observatorio de Desarrollo Social de la CEPAL [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>.

^a Los países considerados son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b En el gráfico se consideran las innovaciones en las medidas de transferencia monetaria, transferencias en especie, acceso a servicios básicos y otros apoyos (fijación de precios, alivio tributario y facilidad de pago).

B. Herramientas de la protección social contributiva y no contributiva para enfrentar los impactos sociales de la pandemia de COVID-19

1. Protección social contributiva: medidas asociadas a la seguridad social

a) Aseguramiento en salud y creación y expansión de seguros por enfermedad

El aseguramiento en salud y los seguros por enfermedad desempeñan un papel central en la respuesta que los gobiernos pueden dar desde la protección social a la crisis generada por el COVID-19, así como en las posibilidades de que los países avancen hacia una recuperación con igualdad. La ausencia de estos dispositivos limita los esfuerzos por contener el virus y fuerza a las personas a ir a trabajar, bloqueando las posibilidades de entrar en cuarentena cuando deberían hacerlo, lo que tiene un efecto negativo sobre la propagación del virus, la salud y bienestar de las personas (OIT, 2020g).

Los países con estados de bienestar consolidados cuentan con prestaciones sólidas en esta materia. Por esta razón, pudieron responder en forma más rápida y menos desigual a los desafíos impuestos por la actual crisis. En general, las principales medidas de respuesta a la crisis han estado asociadas a la flexibilización de criterios para el acceso a los seguros por enfermedad, así como el

establecimiento de prestaciones esenciales para el acceso a la atención por síntomas de COVID-19, pruebas diagnósticas y otros (OCDE, 2020b). Así, por ejemplo, los gobiernos han buscado incrementar el alcance y la adecuación de las prestaciones de protección social contributiva. Algunos países, como Australia, Canadá, Irlanda y Suecia¹⁹, tomaron medidas para suprimir el período de espera para acceder a las prestaciones por enfermedad en respuesta al COVID-19. Otros países, como Francia, ampliaron la prestación por enfermedad a los cuidadores de niños y niñas o personas en autoaislamiento durante el COVID-19. En otros casos, se introdujeron aumentos a las prestaciones existentes para mejorar la suficiencia (OCDE, 2020b). Por otro lado, en varios países se tomaron medidas para aumentar la cobertura de servicios de salud, por ejemplo, ampliando la cobertura sanitaria a las personas sin seguro médico en forma temporal y eliminando los copagos (OCDE, 2020b) (véase el recuadro 2).

Recuadro 2
Países seleccionados de Europa: medidas asociadas a
seguros por enfermedad como respuesta a la crisis del COVID-19

Irlanda: se incluyó en los paquetes de estímulos establecidos para dar respuesta a la crisis del COVID-19 recursos para extender la cobertura y la adecuación de las prestaciones de enfermedad a fin de asegurarse de que todas las personas necesitadas tengan acceso a una licencia de enfermedad remunerada. En particular, se extendieron las prestaciones de enfermedad a todos los trabajadores que habían estado excluidos hasta ese momento y se incrementó el monto de la prestación de enfermedad de 203 a 305 euros por semana para contener la transmisión de la COVID-19. En Irlanda también se suprimieron los requisitos de comprobación de recursos para el pago del subsidio complementario por enfermedad.

Reino Unido: las prestaciones de enfermedad se han extendido a todos los trabajadores, incluidos los de la economía de las plataformas, que están en autoconfinamiento.

Italia: Italia estableció prestaciones de enfermedad temporales para los trabajadores independientes.

Francia: En Francia, el gobierno amplió el alcance de sus prestaciones de enfermedad a los trabajadores que están en autoconfinamiento o que cuidan de sus hijos

Varios países: En distintos países (Canadá, Irlanda, Suecia, Dinamarca) se redujo el período de espera para la asignación y el pago de las prestaciones por enfermedad.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de OIT, "Sickness benefits during sick leave and quarantine: Country responses and policy considerations in the context of COVID 19", ILO Brief, Social Protection Spotlight, mayo, 2020; y Naciones Unidas, "Policy Brief: COVID-19 and Universal Health Coverage", 2020.

En América Latina, la escasa consolidación de sistemas de salud previo a la pandemia ha llevado a impulsar medidas de distinto tipo para mejorar los niveles de acceso a la atención básica en salud. Pese a que buena parte de los países cuentan con algún tipo de seguro por enfermedad, su cobertura y alcance previo a la pandemia era limitado, mientras que la cobertura contributiva de los sistemas de salud, es decir, el porcentaje de ocupados que cotiza o está ocupado a sistemas de salud, apenas aumentó 4 puntos porcentuales entre 2010 y 2019, de un 56,6% a un 60,5%. Esto significa que al menos 40% de las personas ocupadas en el mercado laboral no estaban aseguradas en este ámbito (CEPAL, 2021b; Cecchini y otros, 2015; OCDE/Banco Mundial, 2020b). Mientras que entre los trabajadores asalariados esta cobertura llegaba al 67,7% de personas antes de la pandemia, solo un 48,6% de los no asalariados está en la misma situación, con importantes diferencias en la cobertura entre los deciles de menores y mayores ingresos (CEPAL, 2021b). Esta debilidad obstaculiza los esfuerzos por aumentar la cobertura de los servicios de salud y llama a la necesidad de expandir las prestaciones monetarias en salud en el contexto de la pandemia, especialmente para trabajadores informales y por cuenta propia, fortaleciendo el vínculo entre los sistemas de salud y la protección social.

¹⁹ Suecia decidió suspender temporalmente la deducción estándar de la prestación por enfermedad. La decisión significa que los trabajadores recibirán prestaciones por enfermedad desde el primer día que tengan que ausentarse del trabajo por enfermedad (OCDE, 2020b).

Cabe destacar que algunos países de la región otorgaron licencias médicas especiales para los requerimientos de aislamiento, de forma tal que los enfermos por COVID-19 no percibieran descuentos salariales (Casalí, Cetrángolo y Pino, 2020; CEPAL, 2020e). Así, por ejemplo, México mantuvo el pago completo de salarios para trabajadores de actividades no esenciales y en el Perú se estableció la garantía del pago de salarios a trabajadores que no podían realizar su trabajo a distancia (Casalí, Cetrángolo y Pino, 2020), así como, para aquellos que han estado sujetos a la suspensión perfecta de labores, la continuación de las prestaciones a EsSalud. Adicionalmente, en el Uruguay el gobierno amplió la cobertura del Seguro Nacional de Salud a aquellos trabajadores que perdieron el puesto de trabajo y, por ende, el acceso al seguro y a aquellos cuyo período de seguro de desempleo finalizaba entre el 1 de agosto y 31 de octubre de 2020 (Rossel y Gutiérrez, 2021).

b) Protección de ingresos o empleo de trabajadores formales

La protección de los ingresos y el empleo de los trabajadores formales ha probado ser una herramienta fundamental para hacer frente a la crisis actual. En particular, los seguros de desempleo no solo sirven para proteger el ingreso de los trabajadores, sino que son un instrumento relevante para apoyar a las empresas para que mantengan los empleos de sus trabajadores mediante prestaciones de reducción de la jornada de trabajo o de desempleo parcial o subsidios salariales.

En regiones desarrolladas – especialmente en Europa- se incrementó la cobertura de los seguros de desempleo, flexibilizando las reglas de acceso y se establecieron modalidades de seguro parcial para reducción de jornadas laborales (véase el recuadro 3). En esta misma línea, se avanzó en el establecimiento de los subsidios salariales, donde los empleadores reciben apoyo financiero durante la crisis que permite a los trabajadores mantener su relación laboral y lograr una rápida recuperación después de la crisis (OCDE, 2020; Naciones Unidas, 2020d). Así, por ejemplo, en Austria se estableció un nuevo plan negociado de jornada de trabajo reducida que permite reducir las horas de trabajo manteniendo la relación laboral y la seguridad de los ingresos²⁰. Otros países, como Dinamarca, Alemania²¹, Irlanda, Noruega y el Reino Unido aplicaron modelos similares, canalizados en parte a través de regímenes de protección por desempleo. En Italia, los trabajadores autónomos pudieron solicitar en marzo de 2020 una indemnización única de 600 € como parte de las medidas de emergencia. La respuesta al COVID-19 en España incluyó la ampliación de la normativa de empleo temporal para abarcar a todos los trabajadores que han sido despedidos o han reducido sus horas durante este período, sin considerar el período mínimo de cotización (OCDE, 2020b). Adicionalmente, varios gobiernos resolvieron suspender o ajustar los requisitos de búsqueda de empleo, que funcionan como condicionalidad para acceder a los seguros de desempleo, así como a políticas activas del mercado laboral relacionadas con las prestaciones por desempleo. Finalmente, diversos países europeos han tomado medidas para asegurar la concesión rápida y eficaz de las prestaciones de desempleo, prescindiendo incluso de los períodos de espera u otras condiciones, y recurriendo a una tecnología adecuada y a otros instrumentos de comunicación para garantizar la rapidez y seguridad de las operaciones de pago (OIT, 2020e).

²⁰ En este caso, de acuerdo con información para marzo de 2020, los empleados están obligados a trabajar únicamente una media del 10% de su tiempo normal de trabajo durante un período de tres meses; si es necesario, el tiempo de trabajo se puede reducir temporalmente a cero horas. Dependiendo del nivel de ingresos anterior, el régimen otorga una compensación de entre el 80% y el 90% (incluida una remuneración especial) y puede ser implementado por todas las empresas independientemente del tamaño o rama de actividad (OCDE, 2020b).

²¹ En Alemania, por ejemplo, el gobierno inició un programa de ayuda financiera urgente para apoyar a los trabajadores autónomos sin empleados y a los empleadores con pequeñas empresas, con dinero en efectivo. Alemania también anunció medidas tendientes a la autorización del aplazamiento de pagos de impuestos, levantado las sanciones por el pago atrasado en caso de que el deudor esté directamente afectado por la crisis del COVID-19. Además, se expandieron programas de apoyo a la liquidez y acceso a créditos de bajo costo para las empresas. En la misma línea, España ha puesto en marcha una subvención extraordinaria para los trabajadores domésticos que han sido despedidos o han reducido su jornada laboral durante la crisis sanitaria. El beneficio asciende al 70% de la base regulatoria del empleado doméstico y completa la parte proporcional correspondiente a la reducción de jornada (OCDE, 2020b).

Recuadro 3

Países seleccionados de Europa: respuestas basadas en el seguro de desempleo

Algunos países europeos han otorgado prestaciones a través del seguro de desempleo para el mantenimiento del empleo a los trabajadores y/o a las empresas afectadas por una reducción de la actividad económica asociada a una reducción de las horas de trabajo, una disminución del volumen de transacciones y/o el cierre temporal. Entre ellos, vale la pena destacar a Alemania (Kurzarbeit), Francia (*activité partielle*), Irlanda, los Países Bajos (NOW), España (ERTE) y Suiza. Estos programas se han desarrollado y ampliado en estrecha colaboración con los interlocutores sociales.

Alemania: por ejemplo, las empresas pueden solicitar la aplicación de la modalidad de jornada reducida cuando el horario de trabajo del 10% de su plantilla, como mínimo, resulte reducido en más de un 10%, siempre que mantenga a los trabajadores en nómina. La prestación por trabajo con jornada reducida equivale al 60 % de la reducción de los ingresos netos en el caso de los trabajadores sin hijos (el 67 % si se trata de trabajadores con hijos). En los casos de reducción parcial de la actividad, esta prestación sirve para compensar la reducción de los ingresos debido a la disminución de las horas de trabajo, mientras que el empleador sigue pagando el salario correspondiente a las horas que el trabajador sigue trabajando. El Kurzarbeit es una medida de retención laboral que existía con anterioridad a la pandemia del COVID-19, por lo que no tiene término de vigencia programada.

Francia: En Francia, se estableció que las empresas pueden invocar la crisis sanitaria como "fuerza mayor" para utilizar su *Activité Partielle*, medida que existía previo a la pandemia. Las empresas pueden solicitar el régimen de forma retroactiva hasta 30 días desde la primera reducción de horas. Las postulaciones se considerarán aceptadas si no reciben una respuesta dentro de los 2 días (menos de los 15 días habituales). La duración máxima del régimen se ha ampliado de 6 a 12 meses. Todos los empleados con contrato (sea permanente o no) son elegibles y reciben el 70% de su salario bruto del empleador. Durante la crisis de COVID-19, la mayoría de los empleadores no pagan ningún costo por las horas no trabajadas, ya que el estado reembolsa lo que pagan a los empleados hasta un límite de 4,5 veces el salario mínimo por hora.

Italia: Italia amplió enormemente el alcance de su preexistente esquema CIG (*Cassa Integrazione Guadagni*) al permitir que aplique a las empresas de cualquier tamaño y de todos los sectores. Las empresas pueden simplemente declarar que han sido afectadas por la crisis del COVID-19 sin tener que proporcionar pruebas detalladas. Pueden aplicar dentro de cuatro meses desde el inicio de la reducción de actividad y las prestaciones pueden ser abonadas retroactivamente desde fines de febrero de 2020. No obstante, algunos de los nuevos beneficiarios previstos han experimentado dificultades para acceder al plan y recibir apoyo inmediato. La participación de los empleadores en el costo del régimen se ha suspendido, mientras que los niveles de prestaciones para los trabajadores se mantienen sin cambios.

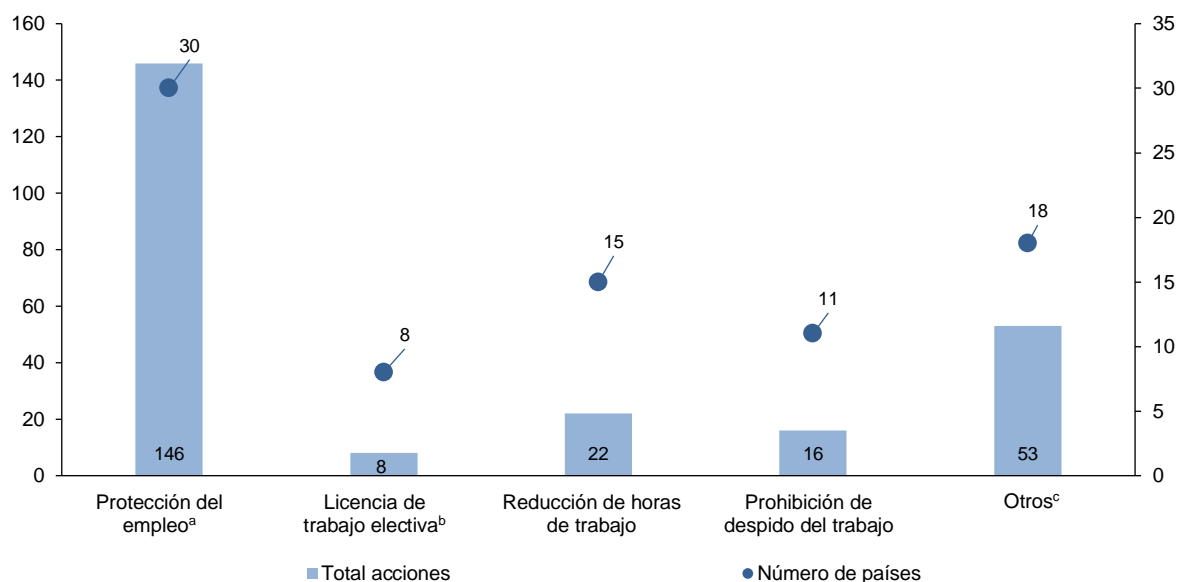
Grecia: En Grecia se introdujo un nuevo régimen temporal de STW (*Syn-ergasia*) efectivo desde el 15 de junio de 2020 hasta el 31 de diciembre de 2020. El plan estuvo disponible para empleadores que hayan experimentado al menos una pérdida del 20% en ingresos durante los meses anteriores a la participación. Bajo el esquema, los empleadores pueden reducir horas de trabajo hasta en un 50% para uno o más de sus empleados. Los trabajadores reciben una compensación de 60% del salario neto por horas no trabajadas por el gobierno. Las cotizaciones patronales a la seguridad social son también cubiertas por el gobierno durante las primeras seis semanas del plan. Solo los trabajadores dependientes a tiempo completo son elegibles.

Reino Unido: El Reino Unido implementó el *Coronavirus Job Retention*. A partir del 1 de julio, los trabajadores suspendidos pudieron volver a trabajar a tiempo parcial. A partir del 1 de agosto, los empleadores debieron comenzar a cubrir parte del costo de horas no trabajadas, con la contribución requerida de las empresas aumentando gradualmente hasta la salida del régimen (cotizaciones sociales del empleador por horas no trabajadas en agosto, más un 10% adicional de ingresos normales en septiembre y nuevamente en octubre). Los trabajadores continúan recibiendo al menos el 80% de salario y el gobierno introdujo un bono de retención laboral (*Job Support Scheme*) de £ 1000, que comenzó a operar en Febrero 2021 para fomentar el retorno de los trabajadores suspendidos bajo el plan *Coronavirus Job Retention*. Se contempla que este plan se extenderá hasta el 30 de septiembre de 2021.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de OIT, "Protección contra el desempleo en la crisis de la COVID-19: Respuestas de los países y consideraciones de política", ILO Brief, Social Protection Monitor, 2020; OIT, "Temporary wage subsidies", Factsheet, 2020; OECD, "Job retention schemes during the COVID-19 lockdown and beyond", 2020; OECD "Employment Outlook 2021: Navigating the COVID-19 Crisis and Recovery".

En América Latina y el Caribe también se han implementado medidas para proteger los ingresos de los trabajadores formales, combinando tanto medidas de tipo contributivo como no contributivo (en el caso de medidas tendientes a la protección de los ingresos de los trabajadores a través de la entrega de transferencias monetarias) (véase el gráfico 8). Esto ha ocurrido a través de dos mecanismos fundamentales: la reducción de barreras al acceso al seguro de desempleo durante la pandemia, y la introducción de nuevas prestaciones para el mantenimiento del empleo o ampliar las existentes en caso de pérdida de ingresos debido al desempleo parcial o a una suspensión temporal del trabajo (véase el recuadro 4).

Gráfico 8
América Latina y el Caribe (31 países): medidas de protección al empleo anunciadas para enfrentar la pandemia
(En número de medidas y países)



Fuente: Elaborado sobre la base de información oficial de los países en el Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/COVID-19/>. Revisión al 16 de agosto de 2021.

^a Incluye subsidios salariales, posibilidad de desarrollar teletrabajo, medidas de extensiones extraordinarias de permisos de postnatal, transferencias directas a trabajadores formales, adaptaciones a seguros de cesantía, entre otros.

^b Incluye pago de licencias por enfermedad, suspensión de actividades en caso de que no se puedan realizar de forma remota o autorización de anticipo de vacaciones, entre otras medidas.

^c Incluye medidas de transferencias de ingresos para trabajadores informales o independientes, suspensión de aumentos de salarios para funcionarios públicos, subsidios salariales para pequeñas empresas vulnerables, creación de empleos temporales, renovaciones de subsidios salariales, entre otros.

La cobertura de seguros de desempleo es bastante menor que en regiones desarrolladas como Europa. Según OIT, alrededor de 2017/2018, tan solo 37,3% de los trabajadores estaban cubiertos por esquemas de protección al desempleo²². Así, ante la emergencia, algunos países ampliaron la cobertura o montos, o adaptaron o flexibilizaron las condiciones de funcionamiento del seguro de desempleo. En el caso de Chile se estableció una ley que permite a las y los trabajadores, acceder al Seguro de Cesantía para cubrir parte de sus ingresos laborales bajo circunstancias excepcionales como es el cierre temporal de las empresas, suspensión de contratos y la reducción de la jornada laboral, mientras el empleador mantuvo la obligatoriedad de pagar las cotizaciones previsionales. Cabe destacar que esta medida se complementa también con una normativa aprobada el 1 de octubre de 2020 a través de la cual las trabajadoras domésticas pasaron a formar parte del Seguro de Cesantía y, por tanto, pueden desde entonces acogerse a esta legislación. Barbados implementó de forma temporal una prestación para estos trabajadores que no eran elegibles para prestaciones por desempleo, pese a estar contribuyendo al Servicio Nacional del Seguro Social, mientras que, en Bahamas, esta prestación se orientó a trabajadores del sector turismo. Anguila implementó una prestación temporal de ingresos por desempleo de tarifa completa hacia los trabajadores asegurados y de un 80% hacia los no asegurados (CEPAL, 2021b). En cuanto a otras medidas implementadas en la región destaca el aumento del monto de estas prestaciones y la extensión del periodo en que se puede recibir los seguros por desempleo (CEPAL, 2021c; OIT, 2020).

²² Incluye esquemas mandatorios y voluntarios. ILO, World Social Protection Database; ISSA/SSA, Social Security Programs Throughout the World; ILOSTAT, completed with national statistical data for the quantification of the groups legally covered. Véase [en línea] <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourceDownload.action?ressource.ressourceId=54640>.

Recuadro 4

Países seleccionados de América Latina: medidas asociadas a la protección del ingreso y empleo de trabajadores formales como respuesta a la crisis del COVID-19

Argentina: En la Argentina, los empleadores que enfrentan una reducción significativa de la rotación o un número significativo de trabajadores infectados por COVID-19 son elegibles para un subsidio salarial a través de la autoridad de seguridad social (ANSES), a cambio de una garantía de que evitarán los despidos durante un período.

Bermuda: En Bermuda se implementó una prestación por desempleo hacia trabajadores de tiempo completo que fueron despedidos por la pandemia o que están en cuarentena médica sin recibir ingresos y que no reciben la Financial Assistance. Si estas personas receptoras de esta prestación continúan desempleadas después de las 18 semanas de la duración de la medida, pueden postular a la Financial Assistance.

Chile: En Chile, la Ley de Protección del Empleo, busca proteger la fuente laboral de los trabajadores y trabajadoras, permitiéndoles acceder a las prestaciones y complementos del Seguro de Cesantía, cuando se presenten las siguientes situaciones: i) se suspenda el contrato de trabajo por acto de autoridad (cuarentena); ii) se acuerde un pacto de suspensión del contrato de trabajo; iii) se acuerda un pacto de suspensión laboral bajo la Ley de Crianza Protegida y iv) se acuerde un pacto de reducción temporal de la jornada de trabajo. Esta ley modifica transitoriamente los requisitos del Seguro de Cesantía e incrementa el monto y número de los giros asociados a ella. También perfecciona los beneficios de protección de empleo establecidos previamente. La medida estará vigente hasta diciembre de 2021 en el caso de la reducción temporal de jornada^a.

Ciudad de México: La Ciudad de México introdujo modificaciones al seguro de desempleo vigente antes de la pandemia ampliando su cobertura a categorías de trabajadores formales que previamente no tenían acceso a la prestación y no eran beneficiarios de programas de transferencias no contributivas.

Colombia: Colombia flexibilizó las reglas de acceso al Registro de Cesantías administrados por las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantías (Decreto 488/2020). La nueva normativa ofrece a los trabajadores dependientes la posibilidad de acreditar disminución de salario por parte de sus empleadores y compensar esa pérdida accediendo a retiros del Fondo de Cesantías.

Uruguay: En el Uruguay se estableció un seguro de desempleo parcial para los trabajadores afectados por la pandemia COVID-19. Esta medida aumentó la flexibilidad del seguro de desempleo existente (establecido en la Ley N° 15.180), permitiendo a los trabajadores recibir la prestación durante algunos días (en lugar de un mes entero) o medios días. También incorporó nuevos sectores de actividad (educación, cultura y deportes) al régimen de seguro de desempleo flexible. El seguro de desempleo parcial cubre el salario perdido reduciendo al menos seis días completos de trabajo y un máximo de 19 al mes o una reducción de al menos el 50% de la jornada laboral. También cubre a los trabajadores con retribución a tiempo parcial o tipo comisión con una reducción parcial del 50% o más en su renta media (de los seis meses inmediatamente anteriores). El seguro parcial de desempleo fue concebido como una medida temporal y ha sido renovado varias veces desde el inicio de la pandemia, mediante resoluciones ministeriales.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CEPAL, *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P), Santiago, 2021; OIT, "COVID-19 and the English- and Dutch-speaking Caribbean labour market. A rapid assessment of impact and policy responses at the end of Q3, 2020", Office for the Caribbean - Port of Spain, 2020; Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/COVID-19>.

^a Véase [en línea] <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/77784-lei-de-proteccion-al-empleo>.

2. Protección social no contributiva: medidas de asistencia social y garantías mínimas de bienestar

a) Transferencias monetarias a sectores vulnerables

Como se adelantó, un componente central en las medidas de protección social a la crisis del COVID-19 a nivel internacional, y en particular en América Latina, son las transferencias monetarias a sectores vulnerables (CEPAL, 2020c, 2021a, 2021b; Gentilini y otros, 2020). En las regiones donde las transferencias asistenciales tienen mayor peso en el conjunto de medidas adoptadas, el esfuerzo ha estado centrado en el desarrollo de nuevos programas para la protección de ingresos de los trabajadores informales y sus familias, así como en la expansión y reforzamiento de transferencias monetarias para las familias en situación de mayor vulnerabilidad y ante la pérdida de ingresos en el hogar.

En los países desarrollados, vale la pena destacar los esfuerzos en transferencias de ingresos a las familias en algunos países con regímenes de bienestar de corte anglosajón, como Estados Unidos o Japón. En Estados Unidos, por ejemplo, en el marco de la respuesta gubernamental dada por el *Families First Coronavirus Response Act* y otras acciones posteriores, se estableció una transferencia de 1200 dólares para cada adulto y 500 dólares por cada niño en familias con un ingreso bruto anual de 75000 dólares

(familias monoparentales), 112500 dólares (familias biparentales con un solo cónyuge aportando) y 150000 dólares (familias biparentales con ambos cónyuges aportando). La prestación empieza a decrecer a razón de 5 dólares por cada incremento de 100 dólares en el ingreso²³ (Gentilini y otros, 2020). En Japón, se estableció una transferencia de 930 dólares para cada ciudadano – entregada al jefe de familia-. El costo estimado de esta transferencia es de aproximadamente 2% del PIB. Además, se estableció una asignación familiar para cada niño que se suma a la asignación familiar habitual (Gentilini y otros, 2020).

Una de las medidas prioritarias y de mayor frecuencia entregadas por los gobiernos de América Latina y el Caribe para hacer frente a la pandemia, son las transferencias monetarias. En términos generales, las transferencias establecidas para dar respuesta a la crisis han estado orientadas a cubrir a distintos grupos poblacionales y por períodos de tiempo variables. Cabe destacar que, de las 170 medidas orientadas a solventar y hacer frente a los problemas económicos de las familias más vulnerables de la región al 22 de enero de 2021, 13 medidas, un 8% del total de estas medidas, tuvo como principal población objetivo a las y los trabajadores informales. Los trabajadores informales han ocupado un rol importante en la respuesta de los países a la pandemia (CEPAL, 2021b, 2020c). Este grupo de trabajadores - que muchas veces incluyen trabajadores en formas atípicas de empleo, así como trabajadores por cuenta propia y de la economía informal- constituyen una población de especial vulnerabilidad, porque suelen no estar cubiertas por la dinámica contributiva, pero en general tampoco son elegibles por los mecanismos de protección no contributiva. Destaca la transformación de los sistemas de información y registro de destinatarios que debieron actualizarse para incorporar a trabajadores informales que estaban comúnmente fuera de su radar.

Al contabilizar aquellas medidas que se dirigen tanto a estos trabajadores como a otros trabajadores en situación de vulnerabilidad, entre 2020 y 2021, 20 países²⁴ han implementado 34 transferencias monetarias dirigidas específicamente a trabajadores informales y otros trabajadores en situación de vulnerabilidad, acciones necesarias ante una mayor destrucción de empleo informal y reducción de sus ingresos (CEPAL/OIT, 2020). En el Perú se implementaron tres medidas destinadas a este conjunto de trabajadores, el Bono Universal, el Segundo Bono Universal y el Bono para Independientes; este último fue una prestación monetaria destinada específicamente hacia los trabajadores informales e independientes que perciben ingresos diarios fluctuantes y cuya duración fue de cinco meses. Haití entregó transferencias monetarias a trabajadores informales que no son comúnmente receptores de programas de transferencias monetarias, con una cobertura de hasta 124,000 hogares. Por su parte, en la República Bolivariana de Venezuela se implementó el Bono Disciplina y Solidaridad por una única vez a trabajadores de la economía informal, y en el Paraguay se estableció el Subsidio Pytyvõ y Subsidio Pytyvõ 2.0 hacia trabajadores informales que realizan actividades por cuenta propia o que están en dependencia en alguna micro, pequeña o mediana empresa, priorizando a quienes viven en ciudades de frontera.

Cabe destacar que la mayoría de estas transferencias se concentran en un pago único, como es el caso de Guatemala con el programa de Apoyo al Comercio Popular, que entrega un monto de 130 dólares por hogar y que cuenta con los trabajadores informales como población objetivo. Sin embargo, las medidas con una duración de tres meses también tienden a cubrir a una gran parte de la población. Por ejemplo, el Bono Proteger de Costa Rica entrega un monto de 214 dólares por persona y busca apoyar, tanto a trabajadores informales como empleados formales y personas desempleadas.

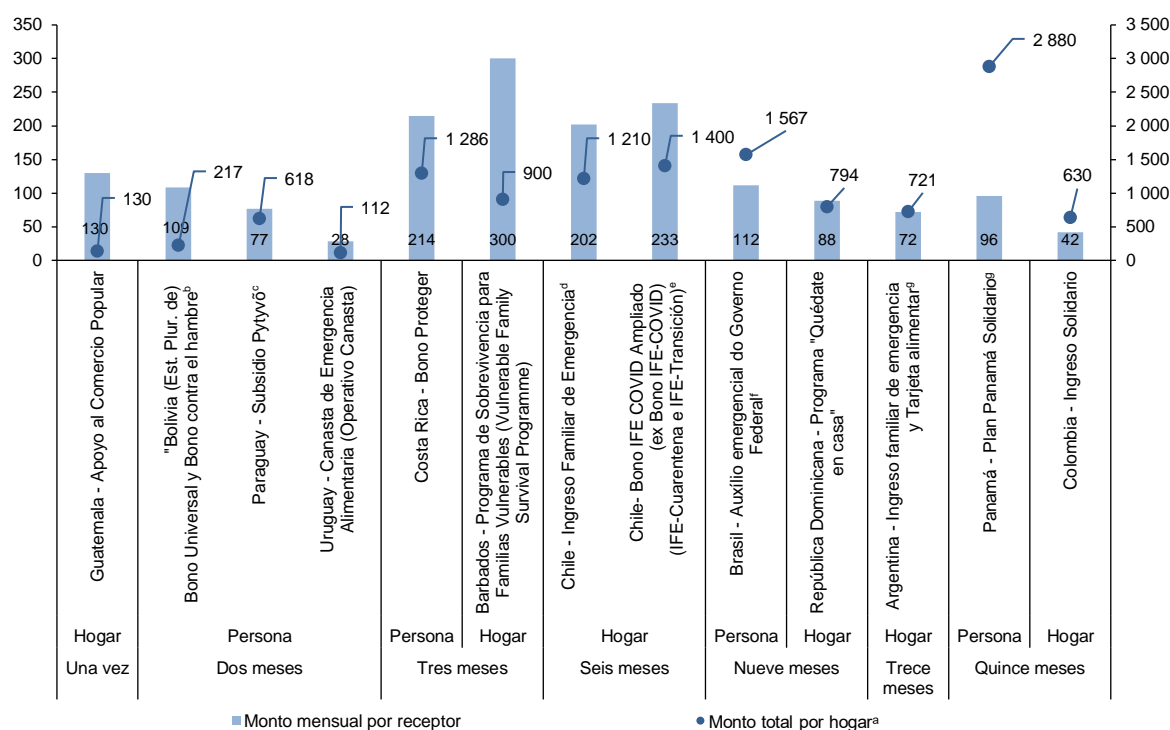
Hasta el 8 de marzo de 2021, un total de siete medidas mantuvieron continuidad en la entrega de transferencias a trabajadores informales y otras personas en situación de vulnerabilidad. En la región, se da

²³ Véase detalles [en línea] <https://www.vox.com/future-perfect/2020/3/23/21190955/stimulus-checks-from-government-approved>.

²⁴ Dentro de los 20 países se considera a Haití y la República Bolivariana de Venezuela que, por motivos de disponibilidad de información, no son considerados en el gráfico 9. Otros países que han implementado transferencias a trabajadores informales son El Salvador (Bono/subsidio de 300 dólares), Jamaica (Subvención compasiva COVID 19 - CARE Programme), Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador (Bono de protección familiar por emergencia sanitaria), Perú (Bono para Independientes, Bono Universal Familiar y Segundo Bono Universal Familiar), San Vicente y Las Granadinas (Displacement Supplementary Income-Stimulus package e Interim Assistance Benefits for workers in the informal sector) y Santa Lucía (Self Employed Subsistence Allowance).

la existencia de medidas que se han reiterado durante el tiempo y/o ampliado durante el transcurso de la pandemia. Este es el caso de Chile con el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), que ha tenido distintas versiones y que también posee continuidad durante 2021. Esta medida partió con una entrega, para luego extenderse al IFE 2.0 que realizó cinco pagos que, en conjunto, alcanzó un total de 1210 dólares por hogar (véase el gráfico 10). Por otro lado, Chile también entregó un Bono IFE COVID Ampliado, que considera el Bono IFE-Cuarentena e IFE-Transición y que ha entregado durante 2021, un total de 1210 dólares por hogar durante los seis meses de duración de la medida (véase el gráfico 9). Más recientemente, Chile ha implementado un IFE Universal de Emergencia (véase el recuadro 5).

Gráfico 9
América Latina y el Caribe (12 países): montos de las transferencias monetarias de emergencia dirigidas a trabajadores informales, según tipo de receptor (persona u hogar) y duración, al 8 de marzo de 2021
 (En dólares)



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 Portal sobre Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe del Observatorio de Desarrollo Social de la CEPAL [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>.

^a En el gráfico se incluyen algunas seleccionadas de las medidas anunciadas entre el 1 de marzo de 2020 y el 08 de enero de 2021 que se dirigen a trabajadores informales. En el caso de medidas para las que el tipo de receptor es la persona, se asume la recepción de dos montos por familia. El cálculo del monto total por hogar considera la duración total (en número de entregas) de la medida y el número de receptores por hogar. Para la estimación en dólares se utilizó la tasa de cambio mensual promedio a enero 2020.

^b Cada programa consiste en un único pago. El monto del Bono Universal entrega 500 bolivianos (72 dólares) y del Bono contra el hambre 1.000 bolivianos (145 dólares).

^c Se incluyen los programas Pytyvó y Pytyvó 2.0, con una duración de dos meses, y montos mensuales que ascienden a 80 y 73 dólares por persona, respectivamente.

^d Dado que el monto total por hogar varía según su composición y fuente de ingresos (formales o informales), se toma el monto promedio del único pago realizado por el IFE 1.0 (193 dólares) y el monto promedio de los cinco pagos realizados por el IFE 2.0 (alrededor de 157 dólares).

^e Incluye la medida Bono COVID (IFE-Preparación y Apertura). Dado que el monto total por hogar varía según su composición se toma el monto promedio de cada uno de los pagos. El monto promedio de los tres primeros pagos es alrededor de 160 dólares, mientras que el promedio de los últimos es aproximadamente 307 dólares.

^f Desde abril de 2020 el valor de cada cuota es de 600 reales (112 dólares). En septiembre de 2020 se extendió por cuatro cuotas más (hasta diciembre de 2020 y por un total de nueve meses), cuyo monto se reduce a la mitad, es decir, 300 reales (56 dólares) por persona.

^g Se incluyen los tres pagos mensuales del Ingreso Familiar de Emergencia de 138 dólares cada uno y las diez entregas de la Tarjeta Alimentar de 65 dólares mensuales.

Recuadro 5
Países seleccionados de América Latina: nuevas prestaciones de emergencia y transferencias para trabajadores informales

Argentina: se estableció y entregó por tres meses, entre marzo y mayo de 2020, el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) para trabajadores informales, trabajadoras domésticas y monotributistas de menores ingresos. El IFE ronda en un monto mensual aproximado de 150 dólares por receptor, equivalente aproximadamente al 60% del salario mínimo, vital y móvil (CEPAL, 2021b). Tras el IFE se ha continuado con una serie de medidas, incluyendo el programa *Potenciar Trabajo*, que proporciona a cada destinatario la mitad de un salario mínimo, y el incremento en un 50% del monto de la *Tarjeta Alimentar* orientada a la compra de alimentos de la canasta básica y orientada a familias con niños, niñas y adolescentes hasta los 14 años (CEPAL, 2021a).

Bolivia (Estado Plurinacional de): El Bono Familia de este país es una transferencia por única vez a familias de bajos recursos con hijos matriculados en la educación primaria y con dificultades para acceder a la alimentación escolar por el cierre de los centros educativos. Por otro lado, se estableció el Bono Universal, con el fin de cubrir con una transferencia por única vez a la población que no se encuentra cubierta por otros bonos establecidos para mitigar los efectos de la crisis. Sumados, ambos bonos proveen una transferencia de alrededor de 73 dólares por hogar.

Brasil: se estableció el *Auxílio Emergencial*, dirigido a trabajadores independientes que no cuentan con un trabajo formal ni ingresos fijos durante la crisis sanitaria. Esta medida fue reanudada en abril de 2021, estando prevista su entrega por siete pagos, tras haber sido entregada por nueve meses en 2020. Su monto se redujo a la mitad del entregado en 2020 (250 reales mensuales en lugar de 600 reales por familia), monto que se incrementa para las mujeres proveedoras en hogares monoparentales (375 reales mensuales) (CEPAL, 2021a).

Chile: se estableció el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), destinado inicialmente a cubrir al 60% más vulnerable de la población. En el proceso de ampliación, la transferencia se planteó como una prestación de montos variables dependiendo del nivel de vulnerabilidad de las familias, el tamaño de los núcleos familiares y el origen (formal o informal) de los ingresos. Tras sucesivos incrementos, y su tramitación en la Ley de Presupuestos 2021 para disponer de una herramienta que se pudiera activar frente a nuevos confinamientos, entre los meses de junio, julio y agosto de 2021 se ha transformado en un IFE Universal orientado a cubrir al menos al 90% de los hogares más vulnerables pertenecientes al Registro Social de Hogares, o, para quienes pertenecen entre el 91% y el 100% del RSH, a quienes cuentan con ingresos per cápita hasta 800,000 pesos^a. Su finalidad es que ninguna persona quede bajo la línea de la pobreza.

Colombia: se estableció el Ingreso Solidario de Colombia, dirigido a los trabajadores informales que no están cubiertos por otros programas (específicamente por Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor). El programa inicialmente se planteó para una duración de tres meses (de marzo a mayo), con una ampliación posterior hasta agosto de 2021.

Costa Rica: se estableció el Bono Proteger, previsto inicialmente como una transferencia por tres meses y orientada a mitigar el efecto de la pérdida de ingresos de los asalariados, así como de los cuentapropistas y trabajadores informales. El Bono equivalió a una transferencia mensual de 220 dólares para quienes hayan visto reducida su jornada laboral en más de un 50%, y de 110 dólares para quienes hayan sufrido una reducción de un 50% o menos.

Ecuador: se estableció un "beneficio de contingencia" especial para COVID-19 tanto para los trabajadores infectados como para los afectados en la economía informal y sus familias.

Paraguay: se implementó el Subsidio Pytyvõ, que consistió en dos transferencias monetarias a personas del sector informal que recibieron los impactos de la pandemia, y el Subsidio Pytyvõ 2.0, que se entregó durante tres meses a trabajadores informales, pero con priorización a los que residen en ciudades fronterizas.

Perú se proporcionó un pago de "Quédese en casa" (alrededor de 110 dólares) a los recicladores durante el período de cuarentena. Además, se implementó el Bono Universal Familiar y el Segundo Bono Universal, que fueron una transferencia monetaria única que incluye a los trabajadores más vulnerables y por tanto, a los de la economía informal, así como el Bono para Independientes.

Venezuela (República Bolivariana de): se implementó el Bono Disciplina y Solidaridad, éste consistió en un bono económico único a trabajadores de la economía informal.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CEPAL, Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/COVID-19> y Portal sobre Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe del Observatorio de Desarrollo Social de la CEPAL. Disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>.

^a Véase [en línea] <https://www.ingresodeemergencia.cl/faq>.

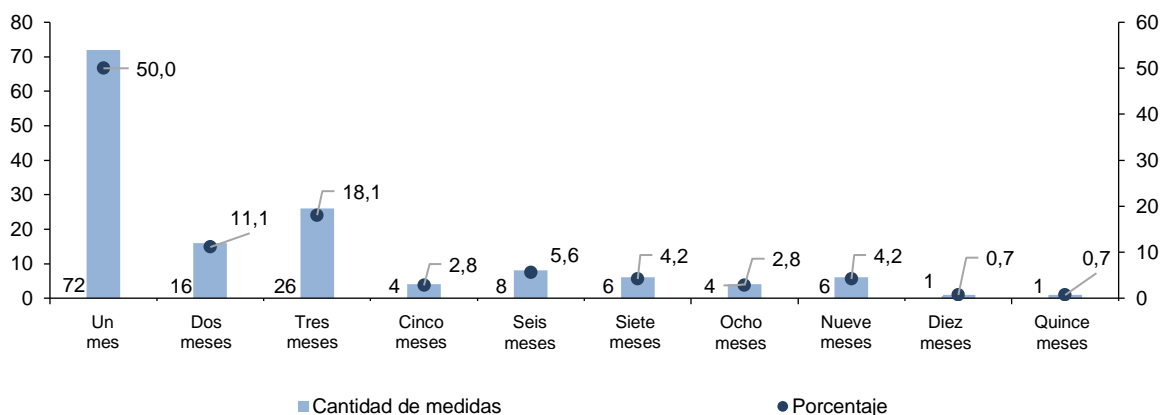
En general, el COVID-19 ha permitido evidenciar la relevancia que posee esta población en la economía de los países. En la que destaca la importancia que han tenido las medidas adoptadas para intentar apoyar económicamente a la gran mayoría de trabajadores y otros sectores de la sociedad. Asimismo, para que trabajadores informales puedan hacer frente a las consecuencias que han resultado de la pandemia, especialmente la inseguridad laboral y económica al no estar cubiertos por las prestaciones focalizadas de la protección social no contributiva ni por la seguridad social (CEPAL, 2021b). Pese a lo valioso de esta innovación y atención a esta población tradicionalmente excluida del acceso a la protección social, las medidas implementadas han tenido una duración y montos acotados (véase el gráfico 9), lo que

demandará la identificación de estrategias permanentes e integrales de protección social para esta población durante la recuperación (CEPAL/OIT, 2021).

En el caso de países del Caribe, destacan medidas adoptadas para extender el acceso a prestaciones y seguros de desempleo a trabajadores por cuenta propia o personas sin cobertura de esta prestación. Según OIT (2020k), en ocho países – Anguila, Antigua y Barbuda, Belice, Dominica, Montserrat, Santa Lucía y Bahamas-, las personas destinatarias no requirieron estar afiliadas al seguro de desempleo o a haber cotizado a la seguridad social para recibir prestaciones temporales de desempleo. La experiencia en el Caribe muestra la importancia confluencia entre el rol jugado por los registros administrativos para identificar y alcanzar con las prestaciones a personas en situación de vulnerabilidad ante la emergencia y que, en este caso, fueron activados a través de los registros de la seguridad social, y la posibilidad que se abre para institucionalizar las prestaciones temporales de desempleo en seguros de desempleo de más largo aliento en combinación con programas de inclusión laboral (OIT, 2020k), lo que podría permitir ampliar la base contributiva en estos países.

Una segunda innovación, además de la expansión de estas medidas a las y los trabajadores informales, ha sido la orientación hacia transferencias monetarias que trascienden la lógica de condicionalidad y se orientan crecientemente en diversos países hacia una amplia cobertura de las prestaciones involucradas. Estas prestaciones de emergencia son necesarias para apoyar los ingresos de quienes no son elegibles en los esquemas de seguros previamente vigentes y prevenir el deterioro de las condiciones de vida de estos trabajadores (OIT, 2020e). En algunos casos estas prestaciones de emergencia se plantean por única vez, mientras que en otros se extienden por un período acotado o inclusive, hasta por un año, orientadas a proteger un nivel de consumo básico (CEPAL, 2021b). Esto representa una importante innovación en los sistemas de protección social de la región, históricamente estructurada en una lógica dual entre el pilar contributivo y lo no contributivo que demanda una transformación de la protección social (Velásquez Pinto, 2021). Los programas nuevos varían en términos de duración, generosidad y población objetivo (CEPAL, 2021b) (véase el recuadro 5).

Gráfico 10
América Latina y el Caribe (31 países^a): medidas de transferencias monetarias, por duración (en meses), del 01 de marzo de 2020 al 22 de enero de 2021^b
(En número 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 [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/COVID-19> y Portal sobre Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe del Observatorio de Desarrollo Social de la CEPAL [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>.

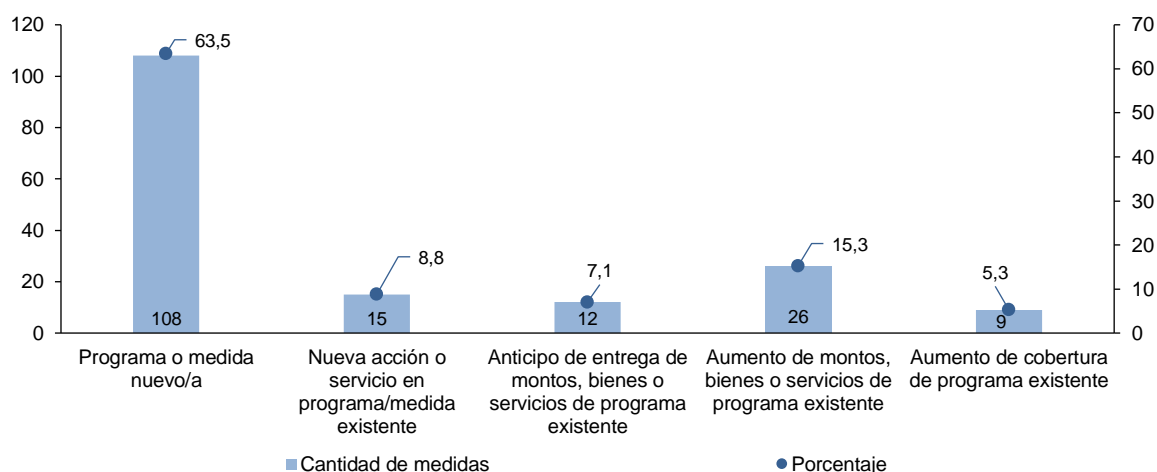
^a Los países considerados son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

De 26 medidas no se cuenta con información oficial sobre su duración.

Considerando el conjunto de las acciones vinculadas a transferencias monetarias para la población vulnerable que se han anunciado en América Latina y el Caribe para dar respuesta a la crisis del COVID-19 hasta el 22 de enero de 2021 de las que se posee información sobre su duración, 114 medidas (79,3% del total) tuvieron una duración de tres meses o menos (dentro de estas, 72 tuvo una duración de un mes) (véase el gráfico 10). Sobre este escenario es interesante destacar el programa Ingreso Solidario de Colombia, con foco en trabajadores informales, que se ha extendido por 15 meses, mientras que las Bahamas a entregado una asistencia gubernamental de desempleo por COVID-19 (Government Funded Unemployment Assistance for COVID-19). Con inicio en abril de 2020, la medida se prolongó por 10 meses, finalizando en enero de 2021.

De las transferencias monetarias un 63,1% corresponde a nuevos programas de transferencias y dispositivos de emergencia creados en el marco de la respuesta a la pandemia mientras que, de los programas o medidas existentes previo a la pandemia, 15 realizan una nueva acción o entregan un nuevo servicio dentro de las mismas y 47 efectuaron el aumento o anticipo de montos, bienes o servicios, además de aumentar la cobertura de programas existentes (véase el gráfico 11). Entre las modificaciones a los parámetros habituales de funcionamiento en programas de transferencias quizá el más importante estuvo dado por el reforzamiento de montos de transferencias, así como por la expansión de cobertura de población cubierta por programas preexistentes (Rubio y otros, 2020b).

Gráfico 11
América Latina y el Caribe (31 países^a): medidas de transferencias monetarias, por tipo de innovación, del 01 de marzo de 2020 al 22 de enero de 2021
(En número 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 [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/COVID-19> y Portal sobre Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe del Observatorio de Desarrollo Social de la CEPAL [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>.

^a Los países considerados son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

b) Pensiones no contributivas y otras prestaciones para adultos mayores

El COVID-19 ha tenido efectos muy negativos sobre el bienestar de la población adulta mayor. Por esta razón, es especialmente importante atender las condiciones especiales de esta población, en especial aquella en situación de mayor vulnerabilidad.

En el mundo desarrollado, varios países han establecido pagos especiales asociados a pensiones o deducciones impositivas para adultos mayores. En Canadá, por ejemplo, se estableció un pago en línea a adultos mayores de 300 dólares canadienses a beneficiarios de la Old Age Security Pension y 200 dólares canadienses adicionales para aquellos que también fueran elegibles para el Guaranteed Income Supplement²⁵. En Eslovenia, los beneficiarios de pensiones de menor monto recibieron un bono solidario. En Lituania, se introdujo un bono especial por un monto de 200 euros para los adultos mayores, personas con discapacidad, huérfano y otros. En Hungría se aprobaron medidas para introducir un beneficio adicional de un mes (mes 13) a los beneficiarios de pensiones (Natali, 2020).

Aunque en forma mucho más débil, en las últimas dos décadas América Latina logró establecer transferencias monetarias para adultos mayores en situación de vulnerabilidad a través de la creación de pensiones no contributivas. Entre 2010 y 2019, la cobertura de personas de 65 años y más que recibía una pensión contributiva o no contributiva aumentó de 65,1% a un 74,6% en 15 países de América Latina, alza explicada en buena parte en función del incremento en la cobertura de pensiones no contributivas (CEPAL, 2021b).

Como parte del paquete de medidas para dar respuesta a la crisis, varios países de la región han optado por aumentar los montos de sus programas de pensiones no contributivas, así como adelantar el pago de prestaciones a la vejez por un periodo determinado de tiempo, establecer nuevos mecanismos de pago para reducir la movilidad y asegurar la continuidad del acceso (OIT, 2020f). En Colombia, por ejemplo, se reforzaron los montos del programa Colombia Mayor, entregando 15 giros adicionales a las personas usuarias del programa, de abril 2020 hasta junio de 2021. En el Brasil, Colombia, Costa Rica, el Perú, el Paraguay, México y San Vicente y Las Granadinas se realizaron pagos anticipados de las pensiones no contributivas, y en algunos casos, contributivas, orientadas a la población adulta mayor (Casalí, Cetrángolo y Pino, 2020; y Observatorio COVID-19 de CEPAL). En el caso del Brasil, se permitió una transferencia anticipada para personas con discapacidad y adultos mayores destinatarios del Beneficio de Prestação Continuada (BPC) sin necesidad de asistir a un control médico presencial, mientras que las personas solicitantes en lista de espera para su inclusión en el programa pudieron recibir 600 reales de forma anticipada, además de haberse flexibilizado el criterio de ingresos para su percepción²⁶. En Costa Rica, se adelantó el pago de pensiones tanto del Régimen No Contributivo como del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) entre marzo y julio de 2020. México adelantó los pagos equivalentes a cuatro meses de pensiones del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores. En el Paraguay se anticipó el pago de la Pensión Alimentaria para las Personas Adultas Mayores en Situación de Pobreza y en el Perú se adelantó el pago de su programa Pensión 65 dirigido a las personas mayores en situación de pobreza o pobreza extrema, al igual que en San Vicente y las Granadinas donde se anunció un pago anticipado a quienes reciben pensiones contributivas y no contributivas.

Estudios recientes muestran que programas de pensiones preexistentes, como la Renta Dignidad en el Estado Plurinacional de Bolivia, tuvieron efectos positivos para frenar el deterioro de las condiciones de vida producido por la crisis del COVID-19 (Bottan, Hoffmann y Vera-Cossio, 2020).

Asimismo, se han entregado bonos extraordinarios para los pensionados con prestaciones bajas, ya sea de índole contributiva como no contributiva (CEPAL, 2021b). Por ejemplo, en el marco del Programa Alimentario del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI) de Argentina, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) abonó un pago único extraordinario a jubilados entre mayo y julio de 2020, en reemplazo del bolsón de alimentos, mientras

²⁵ Véase [en línea] <https://www.canada.ca/en/services/benefits/publicpensions/notice-Covid-19/one-time-payment.html>.

²⁶ Medida vigente hasta el 31 de diciembre de 2021.

que se otorgó un bono extraordinario para usuarios de Pensiones No Contributivas en abril de 2020, y en abril y mayo de 2021 se anunció un Subsidio extraordinario para jubiladas y jubilados.

c) Transferencias en especie

Una alternativa dentro de las medidas de protección social para dar respuesta a la crisis del COVID-19 ha sido el establecimiento de transferencias en especie, predominantemente a través del reforzamiento de transferencias a través de la entrega de alimentos, en particular, en aquellos casos donde los programas de alimentación tuvieron que ser suspendidos en sus modalidades presenciales.

De acuerdo a un relevamiento realizado por Gentilini y otros (2020) hasta diciembre 2020, a nivel internacional se habían adoptado 177 medidas de transferencias en especie en 110 países, incluyendo entrega de alimentos y *vouchers*. También se habían adoptado 30 medidas específicas de alimentación escolar en 27 países (Gentilini y otros, 2020).

La adopción de medidas de transferencias en especie ha sido especialmente importante en América Latina y el Caribe. Según los datos del Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe elaborado por la CEPAL, hasta enero de 2021 se habían impulsado 82 medidas de transferencias en especie en alimentos, medicamentos, productos de higiene y anticoncepción, para combatir los efectos de la pandemia. Según análisis hasta noviembre de 2020, estas transferencias representaban un 28% de las medidas no contributivas anunciadas en la región (CEPAL, 2021c).

En particular, la distribución de alimentos en los hogares o a través de dispositivos institucionales, como centros educativos o comedores ha sido parte central de la respuesta de los gobiernos (CEPAL, 2020c; Rubio y otros, 2020b). De éstas, destacan especialmente las medidas impulsadas por varios países para dar continuidad a la distribución de la alimentación escolar a pesar del cierre temporal de los centros educativos, mantenido programas de alimentación escolar por vías diversas, siendo la modalidad más frecuente la entrega de kits de alimentos para preparar en el hogar (CEPAL/UNESCO, 2020). 21 de los 33 países de la región han mantenido en diversas modalidades estos programas (CEPAL, 2021b). Algunos ejemplos de esto han sido el programa Mi almuerzo escolar en familia (Paraguay), la entrega directa de "Paquetes de Alimentación Escolar Familiar" en los municipios que además de sufrir por los impactos del COVID-19 también afrontan una fuerte temporada de lluvias en El Salvador, y el programa Qali Warma que se expandió de manera excepcional para personas o poblaciones vulnerables, permitiendo la compra y entrega de alimentos a las municipalidades en el Perú (Rubio y otros, 2020b). También se observan enfoques mixtos en las transferencias monetarias en Trinidad y Tabago a través de la distribución de tarjetas de alimentos para hogares con niños y niñas vulnerables.

Adicionalmente, en algunos países se expandieron los programas de alimentación destinados a familias con niños y adultos mayores en canastas y otras modalidades de entrega. Entre las más recientes adaptaciones de estos programas, en términos de expansión vertical y horizontal, se identificó el aumento del beneficio y cambio de la canasta de alimentos por bonos en efectivo en el caso del Programa PAMI en la Argentina, mientras que en el Uruguay se realizó la segunda entrega de los cupones alimentarios a través de una aplicación digital (en la primera etapa 210 mil personas accedieron al beneficio), en el Paraguay se amplió la cobertura del Programa Abrazo de entrega de canastas de alimentos alcanzando a cerca de 3.300 familias en junio de 2021, y en Chile se lanzó el Plan Alimentos para Chile, que entrega canastas a las familias más vulnerables y de clase media que residen en zonas que se encontraban en cuarentena (Rubio y otros, 2020b).

Finalmente, destacan las medidas de apoyo asignadas a las ollas populares que se conformaron en algunos de los países de la región como una forma de entregar alimento a las personas más vulnerables. En el Paraguay se entregó asistencia en insumos alimenticios hacia las ollas populares reconocidas por las municipalidades locales y Chile entregó alimentos a 130 ollas comunes y entregó guías de educación y recomendaciones alimenticias por la Secretaría del programa Elige Vivir Sano.

d) Políticas para garantizar el acceso a servicios básicos

Las medidas para garantizar el acceso a servicios básicos han tenido un rol importante en la respuesta de los países para hacer frente a la crisis producida por la pandemia. Varios países han innovado en formas alternativas de protección social a través de medidas para asegurar y facilitar el acceso a servicios básicos (agua, energía, teléfono e Internet), aplazando los calendarios de pago, proveyendo bonificaciones en el uso y evitando el corte de los servicios en caso de no pago (CEPAL, 2020c) (véase el recuadro 6). Como indican los datos del Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe elaborado por la CEPAL, hasta enero 2021 se habían planteado 45 medidas de esta naturaleza, concentrándose principalmente en la reconexión de servicios de agua y electricidad²⁷.

Recuadro 6

Países seleccionados de América Latina: medidas asociadas al acceso a servicios básicos

Entre las principales medidas para garantizar al acceso a servicios básicos (incluyendo el uso de Internet y telefonía) destacan:

Argentina: En la Argentina se establecieron planes inclusivos de Internet y telefonía, con un nivel mínimo de navegación de datos y de minutos disponibles, dirigidos a personas en situación de pobreza o vulnerabilidad desde comienzos de 2021. Se prohibió el corte de los servicios principalmente a jubilados, pacientes dependientes de electricidad o electrodependientes y a los destinatarios de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y la Asignación Universal por Embarazo para Protección Social (AUE), entre otras poblaciones. Además, se decretó la suspensión temporaria del corte de servicios por falta de pago y congelamiento de tarifas.

Bolivia (Estado Plurinacional de): el gobierno decidió prohibir los cortes de servicios de agua, luz, gas e Internet mientras dure la cuarentena (hasta octubre de 2020), asimismo, prohíbe las sanciones por falta de pago y estableció el pago de la luz en familias cuya factura no exceda el valor de 120 bolivianos y el 50% de las tarifas de agua y gas por tres meses (entre el 25 de marzo y 25 de junio de 2020).

Brasil: se estableció la exención del pago de la factura de electricidad a las familias de bajos ingresos por tres meses (hasta junio de 2020).

Colombia: el gobierno prohibió la suspensión de los servicios de telecomunicaciones mientras dure el estado de emergencia para todos los usuarios que sean deudores de estos servicios. De esta forma, fue posible postergar un mes el saldo de la deuda y en caso no poder hacerlo, las compañías deben garantizar un mínimo de mensajes de texto y de sitios web para navegar en Internet. Adicionalmente, Colombia congeló las tarifas de Internet y retiró el impuesto sobre su acceso.

Ecuador: se prohíbe el corte de los servicios básicos por tener deudas, además prohíbe el aumento de los valores de éstos durante un año (hasta noviembre de 2021).

Panamá: se implementó el Plan Educativo Solidario que permite el acceso gratuito a Internet a estudiantes de las escuelas oficiales del país.

Venezuela (República Bolivariana de): prohibió el desalojo forzoso de pequeños comerciantes y familias arrendatarias hasta diciembre de 2020.

Fuente: Elaboración propia, 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>; Portal sobre Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe del Observatorio de Desarrollo Social de la CEPAL [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>; Rubio, M. y otros, "Protección social y respuesta al COVID-19 en América Latina y el Caribe: seguridad social y mercado laboral. Panamá y Brasilia", Fondo de las Naciones Unidas (UNICEF) y International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), 2020.

²⁷ Los países son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Panamá, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas y Uruguay. Véase también Rubio y Escaroz (2020b).

e) **Medidas regulatorias y de activación del mercado de trabajo**

Siguiendo el criterio establecido por varios autores (Cecchini y Martínez, 2011; Barrientos y Hulme, 2008; Hulme y Shepherd, 2003), en este documento se asume que las medidas regulatorias y de activación del mercado de trabajo forman parte de los sistemas de protección social²⁸. En el contexto de la pandemia, es importante invertir en ellas y que este esfuerzo esté articulado con las principales medidas que los gobiernos vienen tomando en otras áreas desde la protección social, como un encadenamiento estratégico para la recuperación. Los programas de inclusión laboral y productiva (también denominados políticas activas de mercado de trabajo) comprenden acciones orientadas a mejorar la oferta de trabajo, ya sea mediante capacitación técnica y profesional como es la nivelación de estudios de educación primaria y secundaria de personas adultas en condiciones de vulnerabilidad o pobreza; y a ampliar la demanda laboral, ya sea mediante el apoyo al trabajo independiente a partir de microcréditos, autoempleo y emprendimiento, o la generación directa e indirecta del empleo. En adición a estos dos grupos destacan los servicios de intermediación laboral que operan como un vínculo entre la oferta y demanda laboral (Abramo, Cecchini y Morales, 2019).

Estos programas pueden contribuir significativamente al logro de cuatro grandes metas: la creación de empleo, el aseguramiento en procesos de cambio, la equidad y la reducción de la pobreza. Es decir que, por un lado, los programas de inclusión laboral y productiva inciden en la creación de empleo en forma directa (en tanto desarrollan medidas directas de generación de empleo) e indirecta (en la medida en que mejoran la empleabilidad a través de la capacitación y de estrategias de intermediación entre la oferta y la demanda de empleo). Por otro, generan mecanismos de “aseguramiento en procesos de cambio” porque permiten identificar efectos negativos de transformaciones estructurales e insuficiencias en la demanda de empleo, proveyendo apoyo temporal a distintos sectores de la fuerza de trabajo, por ejemplo, a través de los programas de empleo directo. Adicionalmente, contribuyen a la equidad porque promueven la integración de sectores excluidos en el mercado de empleo, mejorando sus condiciones de inserción laboral (Abramo, Cecchini y Morales, 2019). Finalmente, contribuyen a la reducción de la pobreza porque dinamizan el trabajo, el ingreso y la formación (OIT, 2003).

Los programas de inclusión laboral y productiva son especialmente importantes como instrumento para moderar las fases recesivas como la que la región atraviesa en la actualidad frente a la pandemia y que pueden intensificarse frente a la creciente ocurrencia de desastres. Constituyen una herramienta clave para hacer frente a los impactos en materia de inclusión social e inclusión laboral y sus intersecciones, con acciones que pueden articular respuestas desde los instrumentos de protección social. Por una parte, durante períodos de confinamiento, una serie de medidas pioneras en los países ha mostrado la oportunidad para avanzar en el fortalecimiento de las capacidades de trabajadores y trabajadoras, como medida que vincula la protección de los ingresos a través de transferencias monetarias de emergencia y a oportunidades posteriores de inserción laboral en la recuperación. Por otra parte, en periodos fuera de confinamiento, la provisión de empleos en forma directa a través de programas públicos de empleo, o en forma indirecta, apoyando la creación de empleo con subsidios y para apoyar a los trabajadores desfavorecidos o en riesgo, tienden puentes concretos para incorporar o reintegrar a grupos específicos con dificultades especiales para insertarse en el empleo (Abramo, Cecchini y Morales, 2019). En el marco de la actual crisis, se identifican tres grupos clave de medidas:

Servicios de intermediación laboral: Los servicios públicos de intermediación laboral (SIL) son clave para apoyar en la búsqueda de empleo en el contexto de la crisis actual. Por un lado, los SIL ayudan a las personas fuera de la ocupación en la busca de empleo y facilitan la colocación de

²⁸ Esta comprensión ha sido, no obstante, sujeta a cierta discusión.

trabajadores desempleados conectando estos perfiles a la demanda identificada en bolsas de trabajo. Los SIL también cumplen un papel importante en la derivación de trabajadores en esta situación para la capacitación, la asistencia con servicios especializados a los empleadores, y la provisión con de información sobre el mercado de trabajo. Por último, los SIL también desempeñan un rol clave en la articulación de medidas para garantizar el acceso de la población desempleada e inactiva a los servicios sociales básicos (OIT, 2020b; OCDE, 2020a). En el marco de la crisis, del COVID-19, varios países reestructuraron el funcionamiento habitual de los SIL, generando condiciones para el asesoramiento virtual a personas que buscan trabajo y reorientando recursos humanos para la gestión de beneficios para el desempleo, como por ejemplo, en el caso del Uruguay que incentivó el registro de anuncios y personas en búsqueda de empleo a través de un portal virtual de empleo, con acceso a capacitación y ferias de empleo en línea (OIT, 2020b). También se simplificaron los trámites de intermediación laboral y se extendieron los horarios de atención de las ventanillas de atención (OIT, 2020b).

Formación para el trabajo/capacitación laboral: Las políticas de formación para el trabajo y capacitación laboral son instrumentos fundamentales para lograr una recuperación con igualdad en el contexto de la crisis actual. En particular, desempeñan un papel estratégico en la mejora de las condiciones de vida de la población desempleada, así como de personas con discapacidad, mujeres, población rural y otras poblaciones en riesgo. En el mundo desarrollado, varios países han desplegado iniciativas en esta dirección. Por ejemplo, en Australia se estableció un fondo adicional para desempleados en busca de empleo que tuvieran 45 años o más para facilitar su acceso a la capacitación laboral, especialmente enfocada a la alfabetización digital. En Rusia se establecieron subsidios especiales para personas en riesgo de perder su empleo con el fin de mejorar su capacitación en distintas áreas. El gobierno danés estableció una estrategia de “*upskilling instead of dismissal*” enfocada en trabajadores afectados por la pandemia (OIT, 2020b).

Programas de empleo temporal y empleo directo: Junto con los programas de transferencias, en varios países se abre la oportunidad para avanzar en programas de empleo temporal o de empleo directo. Esto ha sido especialmente relevante en los países de ingreso medio y bajo, que ya cuentan con una trayectoria larga en el desarrollo de programas de esta naturaleza (OIT, 2020a).

En América Latina y el Caribe, las crisis experimentadas en el pasado dejaron algunos aprendizajes importantes, así como cierta capacidad instalada para llevar a cabo programas de esta naturaleza (Abramo, Cecchini y Morales, 2019). Aunque no estuvieron pautados por los efectos de una estrategia sanitaria que provocó la paralización de gran parte de las actividades económicas ni el confinamiento de la población en sus hogares, estos programas mostraron haber sido útiles para enfrentar una situación transitoria de baja demanda laboral y son efectivos para solventar la carencia de ingresos a corto plazo, ya que permiten una mejor focalización entre quienes se encuentran en situación de pobreza o vulnerabilidad. Pese a esto, es importante recordar que los programas de empleo de emergencia no constituyen por sí solos una solución para los problemas de inserción laboral, ya que no necesariamente producen mejores condiciones de empleabilidad. Por esta razón, es fundamental establecer mecanismos de salida productiva y de inclusión laboral en vínculo con otras políticas clave de mercado de trabajo y con acceso garantizado a la protección social en condiciones de trabajo decente (Velásquez Pinto, 2021) (véase el recuadro 7).

Recuadro 7
Aprendizajes de la implementación de políticas de inclusión laboral y productiva para considerar en la recuperación

Según la Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe, hasta diciembre de 2017 se encontraban activos 72 programas de inclusión laboral y productiva en 21 países de la región. Al menos 30 de los 72 programas de la región operan como servicios de intervención y el resto, es decir, 42 utilizan entre dos a cinco tipos de acciones. De éstas sobresalen las acciones de capacitación técnica y profesional, de apoyo al trabajo independiente y aquellos enfocados en las necesidades específicas de grupos que sufren de mayores y diversas barreras de entrada al trabajo como son los jóvenes, personas con discapacidad, mujeres y madres jefas de hogar y poblaciones rurales (Abramo, Cecchini y Morales, 2019). En la recuperación, será clave articular las experiencias precedentes y sus aprendizajes con las medidas en curso, con activos y explícitos puentes con los instrumentos de la protección social.

Algunas de las lecciones que pueden ser recogidas de la implementación de programas de inclusión laboral y productiva en la región son:

- Los programas de capacitación basada en competencias deben estar relacionadas con un proceso de certificación, diseñarse en el marco de acciones simultáneas de nivelación de estudios y formación de competencias, y de un sistema de capacitación integrado, para lograr mayores impactos. La articulación con el sector privado y la adecuación en tiempos y duración a las posibilidades de las personas destinatarias es clave.
- Los programas apoyo al trabajo independiente y que fomenten el microemprendimiento tienen a ser efectivos solo para los trabajadores que están interesados en comenzar un negocio propio y sus resultados son más altos cuando éstos tienen un alto nivel educacional y se encuentran motivadas.
- Las acciones de microemprendimiento funcionan mejor para reforzar las capacidades instaladas que para promover nuevas alternativas de ingresos; además, en alternativa al microcrédito, las transferencias monetarias pueden aumentar las acciones de microemprendimiento de personas en situación de pobreza y vulnerabilidad, pues disminuyen su aversión al riesgo.
- Sobre los programas de generación indirecta de empleo, los subsidios de contrato a jóvenes y mujeres pueden ser una opción de inserción laboral y de transición a la formalidad.
- En cuanto a los servicios de intermediación laboral se deben adaptar a las necesidades de los adultos en edad de trabajar en condiciones de vulnerabilidad o pobreza y que pasen de ser intermediarios a que apoyen la inclusión laboral productiva a partir de intervenciones integrales, por ejemplo, que permitan el acceso de sus participantes a otras intervenciones como es de formación, capacitación y microemprendimiento.
- La transversalidad de una perspectiva de universalismo sensible a las diferencias de manera transversal en el diseño de los programas es muy relevante, incluyendo la dimensión étnico-racial, al ser los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes sobrerrepresentados en la población en situación de pobreza y exclusión social y laboral.
- En particular, es clave considerar la centralidad de las políticas de cuidado para permitir la plena inclusión laboral de trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares, y en especial, de las mujeres afectadas por la desigual distribución del trabajo remunerado y no remunerado en la región
- Finalmente, el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de los programas de inclusión laboral y productiva deben considerar y analizar las características y necesidades de la población destinataria.

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

f) Medidas vinculadas a los cuidados

Las políticas vinculadas a los cuidados constituyen una pieza importante de los sistemas de protección social (CEPAL, 2013), puesto que contribuyen a reducir las desigualdades a través de servicios, regulaciones, formación de cuidados y acciones masivas de comunicación. La actual crisis no debe suponer recortes fiscales que afecten los avances hacia la igualdad de género ni deterioren la autonomía de las mujeres. En particular, es importante que el tiempo de las mujeres no se convierta en un factor de ajuste del que los Estados disponen para afrontar la crisis y los nuevos escenarios económicos (ONU MUJERES/CEPAL, 2020).

Debe tenerse en cuenta las eventuales consecuencias que esta crisis está teniendo sobre las mujeres migrantes, las trabajadoras domésticas remuneradas, las trabajadoras del sector de la salud, las cuidadoras, las trabajadoras informales y las mujeres que trabajan de manera no remunerada en los hogares (OIT, 2020f; ONU MUJERES/CEPAL, 2020).

Según el rastreador de medidas en el marco del COVID-19 que analiza 2.500 medidas de 206 países desde la perspectiva de género, hasta enero de 2021, las respuestas de los países habían en general obviado las necesidades de las mujeres y las condiciones de desventaja que esta crisis ha agravado: solo 177 medidas (el 10% del total) de 85 países apuntan explícitamente a reforzar la seguridad económica de las mujeres, y menos de una tercera parte de los países (60 en total) ha adoptado medidas de apoyo a quienes proveen trabajo de cuidados no remunerado y de refuerzo de los servicios de atención para niñas y niños, personas de edad o personas con discapacidad²⁹.

En el mundo desarrollado, varios países establecieron medidas de apoyo a las familias. En particular, varios países, incluidos Austria, Bélgica, Alemania y el Reino Unido, han adoptado medidas especiales para mantener abiertas las escuelas para los hijos de los llamados trabajadores de la salud, trabajadores postales y trabajadores del transporte, entre otros. En Italia, el Gobierno introdujo una licencia especial de 15 días compensada al 50% del salario para todos los empleados (privados, públicos y -probablemente- autónomos) con hijos de hasta 12 años para apoyar a los padres trabajadores afectados por el cierre de escuelas y otras instalaciones de cuidado infantil. Italia también incorporó un bono para ayudar a las familias a acceder a los servicios de cuidadoras para niños y niñas menores de 12 años como alternativa al permiso parental. Adicionalmente, varios países han ampliado las prestaciones para las familias con hijos en formato de asignación familiar o transferencia monetaria. En esta línea, por ejemplo, Alemania facilitó que las familias que han perdido sus ingresos accedan a la subvención por hijo, con solo presentar un comprobante de ingresos de un mes en lugar de seis meses.

En América Latina, algunos países también han establecido medidas en el ámbito de los cuidados, ya sea a través de campañas de promoción de la corresponsabilidad de los cuidados en el hogar, licencias, transferencias monetarias y de cuidados, medidas de excepción a la restricción de circulación por cuidados, mayor protección a trabajadoras domésticas remuneradas y ajustes en los servicios de cuidados presenciales a domiciliarios o virtuales de personas mayores (ONU Mujeres y CEPAL, 2020). En la Argentina, por ejemplo, se estableció una licencia con goce de sueldo de 14 días a las mujeres embarazadas, así como a hombres y mujeres responsables de cuidado de dependientes. En Chile, se aprobó la Ley de Crianza Protegida que modifica los requisitos de acceso al Seguro de Cesantía e incrementa el monto considerado para los giros de la Ley N° 19.728, a la vez de incrementar los montos del pacto de suspensión laboral establecido en la Ley de Protección del Empleo (N° 21.227) y permitir la extensión del permiso postnatal parental. Se orienta a otorgar beneficios a padres, madres o personas a cargo del cuidado de niños y niñas nacidos desde el año 2013 en adelante, afectados por el cierre de salas cuna y establecimientos educacionales. Además, se promulgó la Ley N° 21.269 que incorpora a las trabajadoras de casa particular en el seguro de cesantía. Por su parte, en el Perú se establecieron medidas para garantizar los derechos de los y las trabajadoras del hogar a partir del Decreto Legislativo N° 1499, y la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil de Costa Rica logró mantener abiertos los centros de cuidado infantil (CEPAL, 2020f; ONU Mujeres/CEPAL, 2020).

²⁹ A nivel más general, a fines de septiembre, el 20% de los países analizados (42) no habían adoptado ninguna medida con perspectiva de género en respuesta a la Covid-19. Las más destacables han estado orientadas a atender la violencia de género, pero también a otras áreas clave. Ver [en línea] <https://data.undp.org/gendertracker/>. Datos a fines de septiembre de 2020.

Referencias para profundizar sobre distintos tipos de medidas de protección social adoptadas para hacer frente a la crisis del COVID-19

Regiones desarrolladas

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (2020a), *Job retention schemes during the COVID-19 lockdown and beyond*. OECD.

____ (2020b), *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19) Supporting people and companies to deal with the COVID-19 virus: Options for an immediate employment and social-policy response*. OECD.

____ (2020c), *Supporting livelihoods during the COVID-19 crisis: closing the gaps in safety nets*. OECD.

OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2020f), *Respuestas a la crisis causada por la COVID-19 en el ámbito de la protección social: Respuestas de los países y consideraciones en materia de políticas*. ILO brief. Social Protection Monitor. 20/abr/2020.

____ (2020e), *Protección contra el desempleo en la crisis de la COVID-19: Respuestas de los países y consideraciones de política*. ILO brief. Social Protection Monitor, Set 16.

____ (2020), *Temporary wage subsidies*. ILO, Factsheet, May 21.

Naciones Unidas (2020d), *COVID-19 and social protection in Europe and Central Asia A moment of opportunity to expand and strengthen social protection mechanisms to safeguard health, well-being and livelihoods, leaving no one behind*. UN system - Regional UN Development Group for Europe and Central Asia (ECA R-UNDG) and the Regional Coordination Mechanism (RCM).

____ (2020b), *Policy Brief: COVID-19 and Universal Health Coverage*. United Nations.

____ (2020c), *Policy Brief: The Impact of COVID-19 on older persons*. United Nations.

ONU Mujeres (Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer) (2020a), *From insight to action: Gender equality in the wake of COVID-19*.

Unión Europea (2020), *Apuntando al futuro de la Unión Europea. Las medidas frente a la COVID-19. Reunión extraordinaria del Consejo Europeo 817-21 de julio de 2020*. Área de Políticas Sociales del Programa EUROsocial+ en ILLA.

América Latina y el Caribe

Blofield, M. y F. Filgueira (2020), *COVID19 and Latin America: Social Impact, Policies and a Fiscal Case for an Emergency Social Protection Floor*. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

Blofield, M., C. Giambruno 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". Social Policy series, No. 235 (LC/TS.2020/112), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Casalí, P., O. Cetrángolo y A. Pino (2020), *Protección social en América Latina y el Caribe en tiempos de pandemia. Nota técnica regional. Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19*. Organización Internacional del Trabajo (OIT).

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021a), *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.

____ (2021c), *La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad*, Informe Especial COVID-19, N°9, Santiago, febrero.

____ (2021b), *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P), Santiago.

____ (2020b), *Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación*. Informe especial COVID-19, N° 2, Santiago, abril.

____ (2020c), *El desafío social en tiempos del COVID-19*. Informe especial COVID-19, N° 3, Santiago, mayo.

____ (2020a), *Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: Nuevas proyecciones*. Informe especial COVID-19, N° 5, Santiago, julio.

____ (2020f), *La pandemia del COVID-19 profundiza la crisis de los cuidados en América Latina y el Caribe*. Informes COVID-19, Santiago, abril.

____ Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/COVID-19>.

____ Portal sobre Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe del Observatorio de Desarrollo Social de la CEPAL. Disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>.

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, Santiago, diciembre.

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).

Rubio, M y otros (2020a), *Protección social y respuesta al COVID-19 en América Latina y el Caribe. III Edición: seguridad social y mercado laboral*. UNICEF/International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG).

Velásquez Pinto, M. (2021), *La protección social de los trabajadores informales ante los impactos del COVID - 19*. Documento de proyecto (LC/TS.2021/37), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

III. Instrumentos para la gestión de la protección social en el marco de la crisis del COVID-19

Además del establecimiento de nuevas políticas y del ajuste profundo de políticas existentes, la crisis generada por el COVID-19 parece haber contribuido a impulsar el desarrollo rápido y la profundización de instrumentos para la mejora de la gestión de la protección social.

Un primer grupo de acciones estuvo centrado en el desarrollo de estrategias para la identificación de población vulnerable. En particular, en una región como América Latina, donde la incidencia de la informalidad es tan alta y la cobertura pre-pandemia de la protección social relativamente baja, identificar a los destinatarios de las nuevas políticas durante la pandemia pasó a ser un objetivo prioritario.

Para avanzar hacia este objetivo, los países han avanzado en los siguientes planos:

A. Perfeccionamiento y ampliación de registros sociales y registros de beneficiarios

En estos meses, varios países han invertido en el perfeccionamiento de los registros sociales a nivel más general, así como de los registros de destinatarios de sus principales políticas de transferencias monetarias no contributivas (véase el recuadro 8). Parte de las medidas de perfeccionamiento ha estado vinculada con la optimización de la información existente en los organismos públicos y el establecimiento de protocolos para el cruce de información entre bases de datos de distintas instituciones (Berner y Van Hemelryck, 2020).

Recuadro 8
Países seleccionados de América Latina:
medidas tomadas en relación con registros sociales y de beneficiarios

Argentina: Para facilitar la identificación de beneficiarios del Ingreso Familiar de Emergencia, se generó una convocatoria masiva para registrarse de manera telefónica, con la intención de ampliar la cobertura del registro de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), que incorpora a todas las personas con ingresos formales además de los que reciben subsidios del Estado.

Colombia: El país se encontraba en pleno proceso de actualización de la versión del Sisben (nueva versión 4.0) cuando comenzó la pandemia. Colombia estableció una estrategia de "Toma de municipios" para localizar a más de 600 mil personas para su incorporación al registro de beneficiarios del Ingreso Solidario y a quienes no han reclamado el pago, en conjunto con entidades bancarias.

Perú: Se habilitó el Registro Nacional de Hogares para que quienes lo entrega validen, actualicen y complementen la información de su hogar, en línea. También se abrió el registro a la inscripción de nuevas familias. Asimismo, se creó el Registro Nacional para Medidas COVID-19, utilizado para facilitar la identificación de beneficiarios a varios programas creados para mitigar los efectos de la crisis y que fue prorrogado el 27 de mayo de 2021. También se implementó una ventanilla virtual de EsSalud "Ventanilla Integrada Virtual del Asegurado (VIVA)" y un registro de los hogares para trabajadores independientes que se encuentran en esa situación de vulnerabilidad llamado "Padrón de hogares con trabajadores independientes en vulnerabilidad económica", construido a partir de datos ya existentes en distintos organismos públicos, especialmente con información proveniente del Programa para la Generación de Empleo Social Inclusivo "Trabaja Perú".

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de 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), diciembre, 2020; M. Rubio y otros, *Protección social y respuesta al COVID-19 en América Latina y el Caribe. III Edición: seguridad social y mercado laboral*, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), 2021; M. Velásquez Pinto, "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), 2021.

Cabe destacar que la línea base de la cobertura de los registros sociales en la región es de alta heterogeneidad. Siguiendo a Berner y Van Hemelryck (2020), para un análisis de 15 países en América Latina, existe un primer grupo de países cuyos registros tienen una cobertura sobre el 70% de la población, tales como la Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, el Perú y el Uruguay. Un segundo grupo de países tienen registros sociales con una cobertura de entre 30% y 69% de la población, siendo éstos los casos del Brasil, el Ecuador y la República Dominicana. Por último, aún existen países con una cobertura de sus registros sociales inferiores al 30% de la población general, lo que resulta una base problemática para la rápida identificación de potenciales destinatarios en contextos de crisis o desastres, siendo los casos del Estado Plurinacional de Bolivia, México, El Salvador y Haití.

B. Construcción de nuevos criterios e instrumentos de focalización

En algunos casos, se han generado nuevos indicadores e instrumentos de focalización, buscando superar los existentes, predominantemente centrados en la población en situación de pobreza o pobreza extrema, y que históricamente dejaba fuera a la población no pobre pero vulnerable (Velásquez Pinto, 2020; Rubio y otros, 2020b). El desarrollo de innovaciones implicó la creación de instrumentos ajustados para la caracterización socioeconómica de estos hogares que, al mismo tiempo, fueran transparentes y tuvieran legitimidad frente a la ciudadanía.

C. Simplificación, agilización e incorporación de tecnologías digitales en procesos de entrega de beneficios

La crisis producida por el COVID-19 ha impactado sobre la forma en que los gobiernos gestionan sus políticas de protección social y, en particular, sobre la forma en que proporcionan prestaciones y

entregan beneficios. Las medidas de confinamiento impuestas en la mayor parte de los países y la necesidad de dar respuesta rápida a las demandas sociales llevaron a que algunos gobiernos recurrieran al uso de tecnologías (Gelb y Mukherjee, 2020; OIT, 2020c; OIT, 2020d). El uso de la tecnología para simplificar procesos de acceso a prestaciones y mejorar el conocimiento para el diseño e implementación de políticas ha sido especialmente visible en el despliegue de políticas de protección social para dar respuesta a la pandemia.

Por un lado, el uso de tecnologías digitales ha permitido ampliar relevamientos de información y facilitar los cruces de información entre instituciones públicas para validar la información sobre destinatarios o potenciales destinatarios (Velásquez Pinto, 2021).

Por otro lado, las tecnologías digitales han permitido facilitar los procesos de postulación de los potenciales usuarios o destinatarios de los programas, así como el pago de las prestaciones, todo lo cual ha redundado en una disminución de la probabilidad de contagio y, al mismo tiempo, reducir costos y tiempos para garantizar el pago oportuno de las prestaciones (Velásquez Pinto, 2021). Algunos países, como Brasil, utilizan aplicaciones móviles para identificar a los trabajadores informales o para agilizar las vías de difusión de beneficios (por ejemplo, a través de mensajería móvil) y los registros asociados a ellos (OIT, 2020e).

**Referencias para profundizar en los instrumentos para la gestión de la protección social
en el marco de la crisis del COVID-19**

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).

Gelb, A. y A. Mukherjee (2020), *Digital Technology in Social Assistance Transfers for COVID-19 Relief: Lessons from Selected Cases*. Center for Global Development, Policy Paper 181.

OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2020c), "Extending social protection to informal workers in the COVID-19 crisis. Country responses and policy considerations". ILO brief, Social Protection Monitor, septiembre.

____ (2020m), "Protección social para los trabajadores migrantes: Una respuesta necesaria a la crisis de la COVID-19". ILO brief, Social, Protection Monitor, junio.

Rubio, M. y otros (2020), *Protección social y respuesta al COVID-19 en América Latina y el Caribe*. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG).

Velásquez Pinto, 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).

IV. Aprendizajes, recomendaciones de política y una hoja de ruta para profundizar el rol de la protección social frente a crisis futuras en América Latina y el Caribe

A. Aprendizajes

El recorrido tras casi un año y medio desde el inicio de la pandemia ha puesto de relieve algunas buenas noticias en la respuesta de los países de América Latina y el Caribe frente a la crisis.

En primer lugar, **los países de la región lograron dar respuesta rápidamente**. Es especialmente alentadora la evidencia sobre la alta concentración de medidas anunciadas en la segunda quincena de marzo y las primeras dos semanas de abril de 2020, muy poco después de que los primeros casos del COVID-19 fueran detectados en los países de la región. La respuesta de los gobiernos en tiempos tan comprimidos indica que los sistemas de protección social son relativamente “maleables” y pasibles de ser ajustados para dar respuesta a crisis en un período muy corto de tiempo (Blofield, Giambruno y Filgueira, 2020). La consolidación de una institucionalidad y un acervo de instrumentos y capacidades técnicas en torno a su diseño en materia de protección social fueron fundamentales en este sentido. Es imperativo seguir fortaleciendo estos elementos, en lugar de apuntar a su reemplazo por nuevas estructuras, que pueden debilitar la respuesta ante futuras crisis.

En segundo lugar, la revisión de las medidas adoptadas en la región revela **una gran capacidad de innovar y generar programas y políticas nuevos, acordes al contexto actual, en lugar de optar únicamente por el reforzamiento de programas existentes**. Esto refleja la voluntad de los gobiernos por garantizar mínimas condiciones de vida a sectores que históricamente no han estado cubiertos por los canales básicos (contributivo y no contributivo) de la protección social. A través de los esfuerzos de estos meses, se logró expandir la cobertura de la protección social para millones de personas vulnerables no cubiertas previamente por la asistencia social ni por la seguridad social, como las familias de trabajadores informales. Como resultado de las medidas no contributivas desplegadas algunos países

lograron reducir la brecha de cobertura en protección social de los trabajadores informales, realizando esfuerzos con impacto progresivo (CEPAL, 2020c; Blofield, Giamb Bruno y Filgueira, 2020). Destaca la **identificación de poblaciones en situación de vulnerabilidad**, que en realidad no son nuevas dada la estructura de la distribución de ingresos en la región, pero que constituyen grupos de atención novedosos para las políticas de protección social no contributiva. Hogares pertenecientes a los estratos de ingresos medios, y en particular, medios-bajos, trabajadores y trabajadores informales, resaltan como poblaciones a ser consideradas como parte de los esfuerzos prioritarios en protección social para la recuperación y cimentan la urgencia de consolidar **sistemas universales, integrales y sostenibles de protección social en el marco de Estados de bienestar plenamente consolidados en la región**.

En tercer lugar, ha sido clave, **desde el plano contributivo, la expansión e introducción de esquemas de protección de ingresos que también llegan a sectores informales y trabajadores por cuenta propia**, históricamente invisibilizados en la región. También ha sido fundamental la **flexibilización de criterios para el acceso a seguros de desempleo**, allí donde existían.

En cuarto lugar, los pasos dados para validar y actualizar información socioeconómica de los hogares, **construyendo o perfeccionando los sistemas de información social, los registros sociales y de beneficiarios** de programas de combate a la pobreza y de políticas de protección social en general son muy relevantes (Berner y Van Hemelryck, 2020; Blofield, Giamb Bruno y Filgueira, 2020). El despliegue rápido de medidas ha permitido a muchos gobiernos contar con registros más completos y actualizados, lo que constituye una base fundamental para seguir avanzando en el desarrollo de nuevas medidas y sistemas de protección social más comprehensivos en el mediano plazo. En el mediano plazo, es esperable que tanto el establecimiento de nuevas medidas de protección como los esfuerzos realizados para simplificar y agilizar la implementación contribuya al desarrollo de capacidades estatales de los países de la región (Blofield, Giamb Bruno y Filgueira, 2020). El **desarrollo y mejora de plataformas digitales** puede contribuir a este fin, abonando a los sistemas que existen.

Finalmente, el escenario de la crisis del COVID-19 ha abierto la oportunidad para que la región avance hacia sistemas más universales, integrales y sostenibles de protección, que contengan a su vez **formas más permanentes de protección al ingreso y garantía de condiciones mínimas de bienestar** (CEPAL, 2020c). A nivel regional y de los países se han planteado varias propuestas en este sentido y se ha reavivado el debate sobre las alternativas para avanzar (Blofield, Giamb Bruno y Filgueira, 2020; CEPAL, 2020c).

Más allá de estos logros, persisten debilidades importantes:

En primer lugar, aunque la respuesta de los gobiernos latinoamericanos ha reflejado una expansión de las medidas de protección social en un período muy reducido, existe **alta heterogeneidad en términos de rapidez, amplitud y suficiencia de las medidas anunciadas** (Blofield, Giamb Bruno y Filgueira, 2020). En este contexto, algunos países todavía se encuentran retrasados respecto a las medidas impulsadas, lo que es preocupante dado que la oportunidad para atenuar los efectos inmediatos de la crisis y prevenir con ello las consecuencias de mediano plazo se agota a medida que pasan los meses.

En segundo lugar, no debe perderse de vista que los componentes **contributivo y no contributivo de la protección social protegen de manera muy desigual** a quienes se encuentran cubiertos por uno y otro. Aún con beneficios reforzados, los hogares cubiertos por el pilar no contributivo a través de transferencias de ingresos están lejos de alcanzar los niveles de suficiencia que denotan las prestaciones contributivas, especialmente en atención de la limitada duración de las medidas anunciadas. Esto constituye una diferencia cualitativa con respecto a la situación de la respuesta en países de otras regiones, como Europa, con prestaciones contributivas más consolidadas, y un punto fundamental para abordar en las estrategias de recuperación.

En tercer lugar, pese a que muchas medidas estuvieron orientadas a la población vulnerable, el grueso de las medidas **no ha estado orientado a reducir las brechas estructurales de la protección social, lo que refuerza, una vez más, los impactos diferenciales de la crisis en ciertos grupos**. En particular, la respuesta de los gobiernos ha sido débil en el anuncio de medidas específicas para las categorías de mayor riesgo detalladas en el capítulo 2 del presente documento (mujeres, la población infantil y adolescente, la población rural, las personas con discapacidad, los migrantes, población indígena y afrodescendiente). En general, las medidas anunciadas no han sido sensibles a las desigualdades territoriales, de ciclo de vida, étnico-raciales, y de género que, como se detalló antes, condensan en forma más marcada los impactos de la crisis producida por el COVID-19.

En cuarto lugar, el despliegue de medidas no ha estado exento de **dificultades de implementación**. En varios países se registraron retrasos importantes en la entrega de prestaciones, generados por debilidades en términos de capacidad técnica y estatal (Blofield, Giambruno y Filgueira, 2020). Documentar, sistematizar y aprender de estos desafíos y debilidades identificadas es muy relevante como parte de una estrategia de preparación ante futuros eventos críticos.

En quinto lugar, pese a que la pandemia ofrece una oportunidad para avanzar en la universalización de las medidas de protección social, el despliegue de medidas realizado hasta ahora no alcanza para inferir que la región está dando pasos en ese sentido. Como documentan estudios recientes, el avance en medidas de protección social se dio predominantemente a través de resoluciones ministeriales y decretos, y en menor medida de leyes (Blofield, Giambruno y Filgueira, 2020)³⁰. Si bien es esperable que las medidas de emergencia busquen sortear los obstáculos que impone el consenso político, también hace que los avances sean más pasibles de ser revertidos. Esta lógica constituye una debilidad en los sistemas de protección social en la región y es importante alertar sobre ello, destacando el papel de **seguir reforzando la institucionalidad social y sus marcos normativos**.

B. Recomendaciones de políticas

1. Aseguramiento por enfermedad y desempleo

En el contexto de la pandemia, los países de América Latina tienen una oportunidad para expandir y fortalecer sus seguros por enfermedad más allá de la barrera contributiva. Los avances deben tener como horizonte el logro de la cobertura universal en salud, minimizando la desigualdad en el acceso, así como en la calidad y suficiencia de prestaciones, incluyendo la reducción del gasto de bolsillo que todavía sigue siendo alto. Por otro lado, los regímenes de protección contra el desempleo se han utilizado como un mecanismo fundamental para proporcionar rápidamente seguridad de los ingresos mediante prestaciones de desempleo a los millones de trabajadores que han perdido su empleo en el contexto de la pandemia del COVID-19. Es clave que los países de la región que cuentan con seguros de desempleo y han introducido medidas temporales para flexibilizar el acceso y las condiciones de uso de los seguros mantengan el objetivo de ampliación de cobertura y suficiencia de las prestaciones de desempleo más allá del horizonte del fin de la pandemia. Por otro lado, es fundamental que los países que no cuentan aún con seguros de desempleo establezcan gradualmente prestaciones para ese fin. La experiencia de los países de la región que implementaron medidas para la flexibilización y ampliación de la cobertura y funcionamiento de estos instrumentos brinda una oportunidad clave para avanzar en esta dirección.

³⁰ Sobre la lógica política detrás de la expansión de medidas de protección social en los países de América Latina, ver Blofield, Giambruno y Filgueira, 2020.

2. Acciones dirigidas a las empresas con trabajadores formales

La experiencia de este año ha mostrado la importancia de desarrollar políticas para que las empresas puedan retener a sus trabajadores en contextos de shocks como el actual. Para eso, es clave avanzar en el despliegue de seguros de desempleo más flexibles que eviten la pérdida de puestos de trabajo, así como de subsidios específicos para empresas. La experiencia internacional da cuenta de numerosas variantes para hacer esto, incluyendo subsidios para el pago de contribuciones de seguridad social o créditos y subsidios con condiciones especiales para empresas.

3. Transferencias monetarias

Como numerosos estudios e investigaciones recientes han mostrado, la garantía de ingresos para la población vulnerable constituye uno de los desafíos centrales que los países de América Latina y el Caribe deben afrontar (Blofield, Giambruno y Filgueira, 2020; Blofield y Filgueira, 2020; CEPAL, 2020c, 2021a).

En vista de la profundidad de la crisis, los ajustes del nivel y la duración de las prestaciones de desempleo son necesarios para garantizar la indispensable seguridad de los ingresos y prevenir la pobreza hasta que los trabajadores vuelvan a trabajar, así como para apoyar una rápida recuperación (OIT, 2020e).

En esta línea, la CEPAL ha propuesto la creación de un ingreso básico de emergencia y un bono contra el hambre como instrumentos indispensables para hacer frente a la crisis y facilitar que los países puedan atravesar el proceso de recuperación con igualdad, además de otras propuestas destinadas a proteger los ingresos de las y los trabajadores (véase el recuadro g).

Recuadro g

Ingreso básico de emergencia y Bonos contra el hambre

Ingreso básico de emergencia

Para proteger a la población de los profundos impactos socioeconómicos de la crisis, la CEPAL ha propuesto a los gobiernos de la región que garanticen transferencias monetarias para satisfacer necesidades básicas y sostener el consumo, en forma de un ingreso básico de emergencia, que consiste en una transferencia monetaria equivalente a una línea de pobreza (143 dólares a precios de 2010) para toda la población en situación de pobreza. Inicialmente, esta propuesta fue planteada durante seis meses, pero dada la intensidad y duración de la pandemia en la región, la CEPAL sugiere a los países que consideren su extensión por un plazo mayor (CEPAL, 2020c, 2021b).

Bono contra el hambre

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la CEPAL han propuesto que los gobiernos implementen un bono contra el hambre como complemento del ingreso básico de emergencia para toda la población en situación de pobreza extrema (FAO/ CEPAL, 2020b). El valor de cada bono sería equivalente al 70% de una línea de pobreza extrema (67 dólares en 2010). Teniendo en cuenta los cambios en las proyecciones presentados en este informe, el costo total del bono contra el hambre se ha reestimado en 27.100 millones de dólares, equivalente al 0,52% del PIB regional.

Dependiendo de cada situación nacional o local, esta medida puede ejecutarse a través de transferencias monetarias, canastas de alimentos, cupones de alimentos o programas de alimentación escolar. Si bien la responsabilidad de la implementación de esta iniciativa es de los gobiernos, es preciso el concurso de los municipios, las empresas, las organizaciones de la sociedad civil, los individuos y la cooperación internacional (CEPAL, 2020c).

Adicionalmente, la CEPAL propuso avanzar en el cofinanciamiento de la nómina salarial de diferenciada según el tamaño de las empresas: 30% para las grandes empresas, 50% para las medianas, 60% para las pequeñas y 80% para las microempresas, como un subsidio con duración de seis meses, lo que tendría un costo aproximado del 2,7% del PIB. Además, propone una contribución en efectivo para los trabajadores autónomos formales, como un subsidio por seis meses que podría llegar hasta 500 dólares, de acuerdo con el poder adquisitivo en cada país, representando un 0,8% del PIB y llegando a más de 15 millones de trabajadores.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de FAO/CEPAL, "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*, 2020; CEPAL, "Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones", *Informe especial COVID-19*, N° 5, 2020; CEPAL, "Sectores y empresas frente al COVID-19: emergencia y reactivación", *Informe COVID-19*, N° 4, 2020.

En el contexto de la pandemia se acrecentó, en línea con lo postulado por la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, la discusión sobre mecanismos vinculados a una garantía de un nivel de ingresos básico (CEPAL, 2020j) de naturaleza universal, que cuente con dispositivos adecuados para su activación ante emergencias y cubrir oportunamente a todos quienes la requieran. Debe considerarse atentamente la amplia vulnerabilidad que afecta a gran parte de la población de la región (CEPAL, 2020c, 2021a). No existe una única vía para ello y es posible reflexionar sobre diversos instrumentos que puedan ser eventualmente implementados, de manera progresiva y gradual en su consolidación. Algunos criterios a considerar son los siguientes:

- Ante la ocurrencia creciente de desastres en la región, anticipar el diseño y las opciones de implementación de transferencias de emergencia que puedan ser rápidamente activadas frente a su ocurrencia y como parte de las respuestas en protección, es fundamental. Para ello, es clave consolidar una institucionalidad que prevea este mecanismo, como la actual experiencia ha mostrado.
- Un ingreso básico universal ha sido planteado como una posibilidad a ser considerada por los países como parte de una nueva orientación del modelo de desarrollo (CEPAL, 2020c; Naciones Unidas, 2020e) y como pilar adicional al régimen de bienestar y el sistema de protección social (CEPAL, 2020i). Se trataría de una prestación universal, incondicional y en efectivo, entregada de forma periódica o regular a todas las personas (CEPAL, 2018b), la que podría brindar seguridad y estabilidad de ingresos, especialmente en un contexto de alta incertidumbre económica. Es importante plantear que esta prestación no debería considerarse en reemplazo del rol del Estado en el aseguramiento de servicios sociales de calidad.
- En atención a la sobrerrepresentación de niños, niñas y adolescentes en la pobreza, una transferencia universal o cuasi-universal para la infancia podría ser considerada como un paso en esta dirección (CEPAL/UNICEF, 2020; CEPAL, 2021b; Naciones Unidas, 2020e). Esta corresponde a una transferencia monetaria incondicional y universal implementada por un periodo mínimo de 10 años, es decir, al menos la mitad del ciclo de la infancia, difiriendo de los programas existentes de transferencias monetarias hacia familias más vulnerables con hijos e hijas que exigen condicionalidades asociadas (CEPAL, 2021b; ODI/UNICEF, 2020). La CEPAL (2021a) estimó que el costo total de una transferencia monetaria anual universal, es decir, para todos los niños, niñas y adolescentes de 0 a 18 años en América Latina, si fuera equivalente a una línea de pobreza, representaría el 5,5% del PIB, y si fuese equivalente a la línea de pobreza extrema, su valor sería de 2,6% del PIB (CEPAL, 2021b). Esta prestación tendría impactos positivos en la reducción de la pobreza y la desigualdad, al tiempo de representar una inversión muy relevante para la reducción de la pobreza infantil y la inversión en capacidades humanas (CEPAL/UNICEF, 2020; Save The Children, 2020).
- Cabe destacar que en el tránsito hacia un mundo del trabajo en un proceso de cambio producto de las transformaciones tecnológicas, aceleradas durante la pandemia, por ejemplo, a través de la expansión del trabajo en plataformas (CEPAL/OIT, 2021) y el cambio climático, una garantía de ingresos de esta naturaleza podría jugar un papel importante.

4. Adaptación y expansión de regulaciones laborales para atenuar los efectos de shocks y la necesaria articulación de políticas de inclusión social y laboral

La regulación laboral es una pieza clave en cualquier sistema de protección social. Si opera en forma sostenida, tiene el potencial de contribuir a generar las condiciones para una adecuada apropiación de los frutos de la productividad por parte de todos los trabajadores, reduciendo así directa e indirectamente las desigualdades laborales. Cuando esto no ocurre, se generan las condiciones para que

los mercados laborales funcionen en forma desigual, perjudicando en forma sistemática a los trabajadores más vulnerables.

Como se adelantó en secciones anteriores, la lógica dual que rige históricamente los sistemas de protección social de la región es reflejo, hasta cierto punto, de regulaciones laborales incompletas (CEPAL, 2012a), con baja densidad y escaso *enforcement* en la implementación. Esto lleva a que existan todavía núcleos duros de desprotección y desregulación (o regulaciones menos exigentes), como el empleo rural y el empleo informal (Tokman, 2006) También el empleo doméstico persiste como un área particularmente desprotegida, generalmente adscripta a una situación más precaria que la del resto de los trabajadores (Blofield y Jokela, 2018), aun tras años de políticas de formalización y mejora de la regulación (Lexartza, Chaves y Carcedo, 2016).

En este contexto, la pandemia no solo ha impuesto retos para la preservación del empleo y los ingresos de los trabajadores en mercados relativamente poco regulares, sino que también ha abierto nuevos espacios que es necesario regular. Quizá el elemento más visible en este sentido es el proceso de implementación masiva de modalidades de trabajo remoto o teletrabajo.

Si bien en América Latina se han establecido leyes o reglamentos especiales para trabajadores y empleadores, como señalado por CEPAL (2021b), estas regulaciones han tendido a beneficiar en mayor medida a los trabajadores insertos en sectores más productivos, que a su vez suelen estar en mayor medida cubiertos por la seguridad social y suelen tener también mayores ingresos.

Es crucial que los países de la región avancen en la regulación del teletrabajo y otras modalidades de trabajo remoto, así como de las condiciones de seguridad y mínimos de bienestar ocupacional que deben regir bajo estas modalidades.

Asimismo, es fundamental que el avance en este tipo de regulaciones contemple las desigualdades estructurales de género en la carga de cuidados y la tarea de conciliar el trabajo reproductivo y productivo que enfrentan en forma diferencial las mujeres.

Por otra parte, dada la profundidad de esta crisis y las que se avizoran, producto de la crisis climática y la creciente ocurrencia de desastres, avanzar en una mayor articulación entre las políticas de inclusión social, especialmente, las de protección social, y las de inclusión laboral, es un ámbito urgente a ser considerado en el diseño de los sistemas universales de protección social en la región.

5. Políticas vinculadas a los cuidados

Para el escenario de mediano y largo plazo, es clave que los países de América Latina avancen en la introducción o ampliación de las licencias de corresponsabilidad con enfoque de género. Esto implica avanzar en el establecimiento de licencias allí donde no existían, pero también introducir criterios de flexibilidad en los sistemas existentes para apoyar a los padres -y sobre todo, a las madres- que han visto su carga de cuidados incrementadas debido al cierre de las escuelas y de los servicios de salud.

También es central la reapertura progresiva de los servicios educativos en general y los servicios de cuidado para los niños y niñas más pequeños, introduciendo variantes más flexibles que sirvan para dar respuesta a las necesidades de las familias en el contexto actual (incluyendo mayor carga horaria y diversidad de modelos basados en el hogar). Este es un ámbito que debe ser contemplado en el diseño de los programas de inclusión laboral y productiva, especialmente, con miras a recuperar la pérdida considerable de los avances en materia de participación laboral femenina y que han implicado un retroceso de al menos 18 años en la región (CEPAL, 2021a).

Adicionalmente, es necesario avanzar en la concesión de subvenciones a los empleadores que otorguen licencias familiares remuneradas, el establecimiento de transferencias en efectivo o la entrega de bonos para el cuidado de niños y niñas u otros servicios de acogida infantil, especialmente para los trabajadores del sector de la salud, el mantenimiento de instalaciones de acogida para los hijos de los

trabajadores del sector de la salud y la prestación de apoyo a las personas que proporcionan cuidados de larga duración a familiares de edad avanzada que pueden ser especialmente vulnerables al COVID-19 (OIT, 2020f).

La retención de empleos en el trabajo doméstico debe constituir un objetivo central. Esto implica ampliar el alcance de las prestaciones por desempleo para este sector, y establecer regulaciones básicas –incluyendo la formalización– para el adecuado desempeño de las trabajadoras domésticas en el proceso de recuperación de la actual crisis (ONU MUJERES/OIT/CEPAL, 2020). Superar esquemas duales de protección social contributiva para estas trabajadoras es urgente. La experiencia en pandemia en algunos de los países puede contribuir a la identificación de pasos a seguir en esta materia (ONU Mujeres/CEPAL, 2020).

En suma, urge retomar la tarea de construir sistemas integrales de cuidado, fundados en una perspectiva de igualdad de género, así como en un enfoque de derechos y de corresponsabilidad (CEPAL, 2020j; ONU Mujeres/CEPAL, 2020).

El cuadro 3 sintetiza un conjunto con algunas recomendaciones de política esbozados en esta sección y otros que puedan considerarse durante la recuperación, en el marco de sistemas universales, integrales y sostenibles de protección social.

Cuadro 3
Principales medidas adoptadas y recomendaciones en protección social para enfrentar los impactos de la pandemia de COVID-19, por tipo

Tipo de medidas	Ámbito	Medidas implementadas	Ejemplos, recomendaciones y desafíos para los países de América Latina y el Caribe	
Protección social contributiva (asociadas a la seguridad social).	Aseguramiento en salud y creación y expansión de seguros por enfermedad.	Prestaciones monetarias para trabajadores en cuarentena, enfermos o con alta exposición al virus y sus familias.	Flexibilización de seguros por enfermedad para trabajadores especialmente expuestos al virus. En el mediano y largo plazo, universalizar su cobertura. Abordar esquemas fragmentados de cobertura según categoría ocupacional.	
		Prestaciones monetarias para trabajadores autónomos desocupados.	Subsidios a trabajadores autónomos, priorizando sectores especialmente afectados por la pandemia. En el mediano y largo plazo, avanzar en la incorporación de estos trabajadores a la protección social contributiva, por ejemplo, a través de mecanismos de simplificación tributaria.	
	Ayuda a empresas para conservar los puestos de trabajo.	Apoyo financiero a las empresas afectadas por una caída de la demanda.	Subsidios a empresas para preservación de puestos de trabajo.	Subsidios al pago de contribuciones a la seguridad social.
			Créditos y subsidios con condiciones especiales para empresas.	
	Reducir la exposición de los trabajadores al COVID-19 en el lugar de trabajo.		Flexibilización de seguros por enfermedad para trabajadores especialmente expuestos al virus. Regulación del teletrabajo.	
	Aseguramiento de ingresos del trabajo.		Expansión de la cobertura de los seguros de desempleo bajo modalidades flexibles.	
Transferencias monetarias a sectores vulnerables.		Flexibilización de reglas de entrada y salida, así como de mantenimiento		

Tipo de medidas	Ámbito	Medidas implementadas	Ejemplos, recomendaciones y desafíos para los países de América Latina y el Caribe
Protección social no contributiva (asistencia social).	Garantizar un nivel de ingresos y de bienes y servicios básicos.	Pensiones no contributivas y otras prestaciones para adultos mayores.	de transferencias condicionadas y no condicionadas a sectores más vulnerables. Introducción de nuevos componentes y programas dentro de transferencias existentes.
		Transferencias en especie.	Aumento de montos y prestaciones asociadas. Aumento de cobertura y montos de prestaciones existentes. Flexibilización de reglas de acceso a pensiones no contributivas. Ampliación de transferencias en especie. En el caso de programas de alimentos, garantizar la calidad nutritiva de sus paquetes. Flexibilización de criterios de acceso. Coordinación con proveedores locales como mecanismo de reactivación de la economía local.
		Políticas para garantizar el acceso a servicios básicos.	Subsidios para el acceso a servicios básicos, incluyendo Internet. Reapertura progresiva de servicios de educación, salud, cuidado y alimentación. Flexibilización de criterios para el acceso a seguros de la seguridad social de salud. Universalización de cobertura de servicios de salud.
Medidas regulatorias y de activación del mercado de trabajo.	Promover la inclusión laboral, de forma articulada a la protección social y que transversalice una perspectiva de género, étnico-racial, de ciclo de vida y territorial en el diseño de sus políticas, impulsando políticas sensibles a las diferencias y con especial atención a las poblaciones más afectadas en su exclusión laboral frente a la crisis.	Servicios de intermediación laboral	Flexibilización de criterios para el acceso. Simplificación de condiciones de entrega del servicio. Incorporación de tecnologías digitales. Articulación con la implementación del seguro de desempleo y prestaciones monetarias para la protección de los ingresos laborales.
		Capacitación laboral	Flexibilización de criterios para el acceso. Simplificación de condiciones de entrega del servicio. Incorporación de tecnologías digitales. Diseño de un sistema integrado de capacitación para abordar las necesidades y posibilidades diferenciadas de diversas poblaciones en su acceso: - Articulación con políticas de cuidado. - Incorporación de perspectiva de interculturalidad en su diseño. - Articulación con diversas necesidades de trabajadores.

Tipo de medidas	Ámbito	Medidas implementadas	Ejemplos, recomendaciones y desafíos para los países de América Latina y el Caribe
Medidas asociadas a los cuidados.	Apoyo frente a necesidades de cuidados imprevistas.	Programas de empleo temporal y subsidios de empleo.	Desarrollo de programas para sectores más afectados por la crisis, en vínculo con programas de transferencias y acceso a la protección social, en condiciones de trabajo decente.
		Políticas de licencias de corresponsabilidad con enfoque de género.	Ampliación de cobertura. Flexibilización de criterios de acceso.
	Consolidación de sistemas integrales de cuidado.	Servicios de cuidado infantil y para poblaciones en situación de dependencia.	Priorización de trabajadores y trabajadoras especialmente afectadas por aumento de carga de cuidados. Reapertura y expansión de cobertura de servicios públicos. Transferencias o bonos para el acceso. Modalidades más flexibles.
		Trabajo doméstico.	Regulaciones y ampliación de prestaciones de la protección social —en especial, de desempleo— para el sector.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de literatura revisada.

C. Una hoja de ruta para profundizar el rol de la protección social frente a crisis futuras en América Latina y el Caribe

1. Adaptar estrategias a puntos de partida y recorridos diferenciales

Dada la heterogeneidad de los sistemas de protección social de la región, así como de la respuesta desplegada por los distintos gobiernos frente a la crisis del COVID-19, no parece razonable esperar que todos los países avancen al mismo ritmo en la consolidación de respuestas y medidas de mediano plazo a partir de la oportunidad que brinda la crisis actual.

Los países en los que los sistemas de protección social están menos desarrollados deberán avanzar en establecer criterios más inclusivos para favorecer el acceso a prestaciones ya existentes, principalmente a partir de la demanda (Blofield, Giamb Bruno y Filgueira, 2020). En cambio, en los países con mayor nivel de cobertura de protección social es oportuno y posible mejorar la suficiencia de las prestaciones³¹.

En un marco de desastres crecientemente recurrentes vinculados a fenómenos como el cambio climático, es perentorio avanzar en la identificación de un conjunto de prestaciones y elementos que deben ser contemplados para una rápida respuesta frente a su ocurrencia y que permitan garantizar un nivel de ingresos y de consumo de forma universal a los hogares, con atención a las poblaciones en mayor vulnerabilidad frente a estos eventos, y que, por tanto, debe considerar centralmente una perspectiva de universalismo sensible a la diferencia. La discusión sobre sistemas de protección social con capacidad mitigadora, preventiva y reactiva frente a los desastres (Cecchini, Holz y Robles, 2021) debe articularse necesariamente con la experiencia acumulada frente a la actual crisis.

³¹ Para una propuesta de alcanzar el equivalente a una línea de pobreza extrema por hogar mientras dure la crisis del COVID-19, véase Blofield, Giamb Bruno y Filgueira (2020).

2. Poner el foco en infancia y familias

La investigación disponible indica que la inversión en niños, niñas y adolescentes, así como en sus familias, tiene efectos de largo plazo en el bienestar. Esta inversión permite acomodar las arquitecturas de protección social a la cambiante estructura de riesgos y oportunidades que caracterizan a las sociedades de la región y que se ha profundizado durante la pandemia. Estas políticas permiten colectivizar y redistribuir la carga de trabajo no remunerado y el trabajo no remunerado que llevan sobre sus hombros predominantemente las mujeres y que ha tenido un incremento exponencial en la crisis actual. La inversión en infancia y familias también permite mitigar los efectos del cierre temporal de servicios básicos de salud, educación y alimentación, previniendo así impactos en el desarrollo de las nuevas generaciones en el mediano y largo plazo. En atención a los impactos desproporcionados de la actual crisis sobre niños, niñas y adolescentes, la consolidación de sistemas de protección social sensibles a la infancia es una urgencia ineludible (CEPAL/UNICEF, 2020).

3. Profundizar la protección social de los trabajadores informales

Las y los trabajadores informales se han visto enfrentados al dilema entre trabajar o perder sus ingresos, viéndose forzados a trabajar aun cuando están enfermos o tienen riesgo alto de contagio, para poder cubrir sus necesidades básicas (OIT, 2020c). Estos trabajadores han debido enfrentar altos riesgos para la salud cuando deben continuar trabajando en espacios públicos (como vendedores ambulantes, recicladores y taxistas y conductores de reparto) o en otros lugares (como trabajadores domésticos). Por su condición de mayor vulnerabilidad, tienen mayor probabilidad de vivir en situaciones de hacinamiento, a veces con acceso limitado al agua, lo que les hace casi imposible practicar el distanciamiento físico, aumentando el riesgo de contagio.

La pandemia ha mostrado la necesidad de incorporar a trabajadores informales a las prestaciones de protección social contributiva, especialmente para disminuir el impacto del desempleo. La falta de cobertura de protección social para estos trabajadores los ha vuelto especialmente vulnerables en el contexto de la crisis producida por el COVID-19.

En este sentido, es relevante avanzar en los siguientes aspectos:

- Implementar medidas que incentiven la formalización laboral, por ejemplo, a través de subsidios al salario para grupos vulnerables, como trabajadores jóvenes y mujeres, y esquemas de simplificación tributaria y de acceso a la seguridad social, entre otros.
- Extender la cobertura a trabajadores informales que no son elegibles para la protección social no contributiva. En particular, los aprendizajes e infraestructura de información social consolidada frente a la extensión de los seguros de desempleo en la región, puede aportar de manera significativa en esta dirección (OIT, 2020k).
- Mantener los avances en la extensión temporaria de cobertura de transferencias y prestaciones, estableciendo para la elegibilidad criterios de vulnerabilidad que ya funcionan para programas no contributivos.

4. Pacto social, diálogo social y coordinación de políticas

La respuesta de los países a la crisis actual no está desprendida del nivel de consolidación de sus Estados de bienestar previo a la crisis y, en particular, de los esfuerzos previos por desarrollar políticas concretas en algunas áreas clave.

Es fundamental asegurar la coordinación de las medidas de emergencia en materia de protección social, de modo que los recursos se utilicen de manera eficaz y lleguen a las personas más vulnerables. Para ello, es necesario una coordinación estrecha y una mayor coherencia de las políticas contributivas

y no contributivas, así como de ambas con políticas activas de mercado de trabajo, políticas de cuidado y políticas que garanticen acceso a la salud, entre otras.

La coordinación entre la protección social y las medidas de promoción del empleo también es una cuestión fundamental para las y los trabajadores que han perdido sus ingresos y no están incluidos en los regímenes de protección contra el desempleo, como los trabajadores informales y de la economía rural. Los programas de empleo público, en particular los mecanismos de garantía del empleo, también pueden proporcionar seguridad de los ingresos, garantizando un número mínimo de jornadas de trabajo y/o de salarios por días de trabajo equivalentes (OIT, 2020e). Estos programas, no obstante, deben desarrollarse en condiciones de trabajo decente y con acceso garantizado a la protección social (Velásquez Pinto, 2021).

El diálogo social es central para garantizar el éxito y sostenibilidad de las estrategias de ajuste de los sistemas de protección social (OIT, 2020e). Allí donde existen mecanismos establecidos y estructuras estables de diálogo social es posible que las respuestas de los gobiernos en materia de protección social integren las perspectivas de los trabajadores y los empleadores, lo que contribuye a que la heterogeneidad de ambos mundos sea contemplada por las medidas que se tomen (OIT, 2020e).

Más específicamente, el diálogo social contribuye en tres dimensiones centrales (OIT, 2020j). Por un lado, contribuye a mejorar la calidad del diseño y las estrategias de políticas a través de consultas e intercambio de información entre gobiernos e interlocutores sociales. Por otro lado, facilita que los actores se apropien y se comprometan con las medidas tomadas. Finalmente, contribuye a generar la confianza necesaria para superar las diferencias, reducir los conflictos y fortalecer la cohesión social, la estabilidad y la resiliencia (OIT, 2020j).

En último término, una recuperación transformadora con igualdad debe avanzar en la consolidación de los necesarios pactos sociales y fiscales “que contribuyan a la reactivación de la inversión, el empleo, la igualdad, el cierre de brechas de género y la acción climática” (CEPAL, 2021a, pág. 35).

5. Aprendizajes de las crisis pasadas y de la presente

Las enseñanzas extraídas de anteriores crisis muestran que los primeros signos de recuperación suelen ir acompañados de medidas de austeridad y de saneamiento de las cuentas públicas que pueden socavar los avances logrados. Es fundamental que los países mantengan las medidas de protección social y la inversión social cuando concluya la crisis sanitaria, a fin de asegurar que se proteja a la población de las consecuencias económicas y sociales adversas que pueden materializarse más tarde, así como de toda crisis futura (OIT, 2020f).

En particular, es perentorio avanzar en la sistematización y el análisis de los aprendizajes que pueden ser extraídos de la respuesta de los países frente a esta crisis, y que puedan servir para la adaptación de los sistemas de protección social en un contexto de desastres recurrentes ante la crisis climática en curso.

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).
- Banco Mundial (2020), *Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversals of Fortune*, Washington, DC.
- _____(2019), *Protección social en tiempos difíciles*. Disponible [en línea] <https://documents1.worldbank.org/curated/en/307811467997872134/pdf/100298-WP-P153361-Box393228B-PUBLIC-SPANISH-WB-Proteccion-social-en-Tiempos-Dificiles.pdf>.
- Barrientos, A., y D. Hulme (2008), *Social Protection for the Poor and the Poorest: Concepts, Policies and Politics*, Palgrave.
- Bastagli, F. y otros (2016), *Cash transfers: what does the evidence say? A rigorous review of programme impact and of the role of design and implementation features*, Overseas Development Institute (ODI).
- 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., y F. Filgueira (2020), *COVID19 and Latin America: Social Impact, Policies and a Fiscal Case for an Emergency Social Protection Floor*, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
- Blofield, M., C. Giambruno 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).
- Blofield, M. y M. Jokela (2018), *Paid domestic work and the struggles of care workers in Latin America*, *Current Sociology*, 66(4), 531-546.
- Bottan, N., B. Hoffmann y D. Vera-Cossio (2020), *Stepping Up during a Crisis: The unintended effects of a noncontributory pension program during the COVID-19 pandemic*, Working Paper Series 1153, Interamerican Development Bank (IDB).
- Bowen, T. y otros (2020), *Adaptive Social Protection: Building Resilience to Shocks*. International Development in Focus, Washington, DC: Banco Mundial.

- Casalí, P., O. Cetrángolo y A. Pino (2020), *Protección social en América Latina y el Caribe en tiempos de pandemia. Nota técnica regional. Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19*, Organización Internacional del Trabajo (OIT), octubre.
- Cecchini, S., y B. Atuesta (2017), "Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión", *serie Políticas Sociales*, N°224 (LC/TS.2017/40), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, S y otros (2015), *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la Cepal, N° 136 (LC/G.2644-P), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, S., F. Filgueira y C. Robles (2014), "Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe Una perspectiva comparada", *serie Políticas Sociales*, N°202 (LC/L.3856), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, S., R. Holz y C. Robles (2021), "Los sistemas de protección social ante desastres". En S. Cecchini, R. Holz y H. Soto de la Rosa (coords.), Caja de herramientas. Promoviendo la igualdad: el aporte de las políticas sociales en América Latina y el Caribe (LC/TS.2021/55), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.
- Cecchini, S. y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la Cepal, (LC/G.2488-P), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021a), "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.
- _____ (2021b), *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P), Santiago.
- _____ (2021c), "La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad", *Informe Especial COVID-19*, N°9, Santiago, febrero.
- _____ (2021d), Desastres y desigualdad en una crisis prolongada: hacia sistemas de protección social universales, integrales, resilientes y sostenibles en América Latina y el Caribe. Documento de Posición de la Cuarta Conferencia Regional sobre Desarrollo Social en América Latina y el Caribe. En prensa.
- _____ (2021e) Construir un futuro mejor: acciones para fortalecer la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (LC/FDS.4/3/Rev.1), Santiago, 2021.
- _____ (2020a), "Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones", *Informe especial COVID-19*, N°5, Santiago, julio.
- _____ (2020b), "Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación", *Informe Especial COVID-19*, N° 2, Santiago, abril.
- _____ (2020c), "El desafío social en tiempos del COVID-19", *Informe Especial COVID-19*, N° 3, Santiago, mayo.
- _____ (2020d), *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2020*, (LC/PUB.2020/6-P), Santiago.
- _____ (2020e), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Principales condicionantes de las políticas fiscal y monetaria en la era pospandemia de COVID-19*, (LC/PUB.2020/12-P), Santiago.
- _____ (2020f), "La pandemia del COVID-19 profundiza la crisis de los cuidados en América Latina y el Caribe", *Informes COVID-19*, Santiago, abril.
- _____ (2020g), "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.
- _____ (2020h), "Personas con discapacidad ante la enfermedad por coronavirus (COVID-19) en América Latina y el Caribe: situación y orientaciones", *Informes COVID-19*, Santiago, abril.
- _____ (2020i), *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (LC/SES.38/3-P/Rev.1), Santiago, octubre.
- _____ (2020j), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5), Santiago.
- _____ (2020k), "Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19", *Informe Especial COVID-19*, N° 7, Santiago, agosto.

- _____ (2020l), "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.
- _____ (2020m), "Desafíos para la protección de las personas mayores y sus derechos frente a la pandemia de COVID-19", *Informes COVID-19*, Santiago, diciembre.
- _____ (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.
- _____ (2018a), *Panorama Social de América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago.
- _____ (2018b), *La ineficiencia de la desigualdad, 2018* (LC/SES.37/3-P), Santiago.
- _____ (2017), *Panorama Social de América Latina, 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago.
- _____ (2016), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2), Santiago.
- _____ (2014a), *Análisis de la protección ante el desempleo en América Latina* (LC/L.3877), Santiago.
- _____ (2014b), Informe regional sobre la medición de la discapacidad. Una mirada a los procedimientos de medición de la discapacidad en América Latina y el Caribe. Grupo de tareas sobre medición de la discapacidad Conferencia Estadística de las Américas (CEA)(LC/L.3860(CE.13/3)), Santiago.
- _____ (2013), *Panorama Social de América Latina, 2012* (LC/G.2557-P), Santiago.
- _____ (2012a), Eslabones de la desigualdad. Heterogeneidad estructural, empleo y protección social (LC/G.2539-P), Santiago.
- _____ (2012b), *Panorama Social de América Latina, 2011*(LC/G.2514-P), Santiago.
- _____ (2010a), *Panorama Social de América Latina 2009* (LC/G.2423-P), Santiago.
- _____ (2010b), ¿Qué estado para que igualdad?, Documento elaborado para la undécima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (LC/G.2450(CRM.11/3)), Santiago.
- _____ (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)), Montevideo.
- 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 pandemia por la COVID-19 podría incrementar el trabajo infantil en América Latina y el Caribe", *Nota Técnica*, N° 1, junio.
- _____ (2020b), "El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 22 (LC/TS.2020/46), Santiago.
- CEPAL/UNFPA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de Población de las Naciones Unidas (2020), "Afrodescendientes y la matriz de la desigualdad social en América Latina: retos para la inclusión", *Documentos de Proyectos* (LC/PUB.2020/14), 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", *Informe COVID-19*, Santiago, diciembre.
- CEPAL/UNICEF/ ORESGVN (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/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.
- Davies, M. y otros (2008), *Climate Change Adaptation, Disaster Risk Reduction and Social Protection*, Brighton: Institute of Development Studies at the University of Sussex.
- FAO/CEPAL (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020a), "Sistemas alimentarios y COVID-19 en América Latina y el Caribe: el rol de las medidas de protección social", *Boletín*, N°7, 3 de junio, Santiago.
- _____ (2020b), "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*, Santiago, junio.

- Filgueira, F. (2007), "Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina", *serie Políticas Sociales*, N° 135 (LC/L.2752-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- 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).
- Gelb, A. y A. Mukherjee (2020), "*Digital Technology in Social Assistance Transfers for COVID-19 Relief: Lessons from Selected Cases*", Policy Paper 181, Center for Global Development.
- Gentilini, U. y otros (2020), *Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures*, 11 de diciembre de 2020, Banco Mundial, Washington D.C.
- GNUDS (Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe) (2020), "*Jóvenes ante COVID-19 en América Latina y el Caribe. Presentación preliminar de resultados. Encuesta en línea 2020*".
- Hincapié, D., F. López-Boo y M. Rubio-Codina (2020), "*El alto costo del COVID-19 para los niños Estrategias para mitigar su impacto en América Latina y el Caribe*", Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Huenchuan, S. (2020), *COVID-19 y sus impactos en los derechos y la protección social de las personas mayores en la subregión*, (LC/MEX/TS.2020/31), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Hulme, D. y A. Shepherd (2003), "Conceptualizing chronic poverty", *World Development*, 31(3), 403-424.
- Lexartza, L., M. Chaves y A. Carcedo (2016), "*Políticas de formalización del trabajo doméstico remunerado en América Latina y El Caribe*", Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- López Boo, F., J. Behrman y C. Vázquez (2020), "*Economic Costs of Preprimary Program Reductions due to COVID-19 Pandemic*", *Technical note IDB-TN-2000*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Maldonado, C., J. Martínez y R. Martínez (2018), "Protección social y migración. Una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración de la vida de las personas", *Documentos de proyectos*, (LC/TS.2018/62), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Meresman, S. y H. Ullmann (2020), "COVID-19 y las personas con discapacidad en América Latina: mitigar el impacto y proteger derechos para asegurar la inclusión hoy y mañana", *serie Políticas Sociales*, N° 237 (LC/TS.2020/122), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Molina, I. (2019), "Desagregación de datos en encuestas de hogares: metodologías de estimación en áreas pequeñas", *series Estudios Estadísticos*, N° 97 (LC/TS.2018/82/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Naciones Unidas (2020a), *Policy Brief: Education during COVID-19 and beyond*. Disponible [en línea] <https://www.un.org/>.
- _____ (2020b), *Policy Brief: COVID-19 and Universal Health Coverage*. Disponible [en línea] https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-10/SG-Policy-Brief-on-Universal-Health-Coverage_English.pdf.
- _____ (2020c), *Policy Brief: The Impact of COVID-19 on older persons*. Disponible [en línea] <https://www.un.org/development/desa/ageing/wp-content/uploads/sites/24/2020/05/COVID-Older-persons.pdf>.
- _____ (2020d), *COVID-19 and social protection in Europe and Central Asia A moment of opportunity to expand and strengthen social protection mechanisms to safeguard health, well-being and livelihoods, leaving no one behind*, UN system - Regional UN Development Group for Europe and Central Asia (ECA R-UNDG) and the Regional Coordination Mechanism (RCM).
- _____ (2020e), *Informe: el impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe*. Disponible [en línea] <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Informe%20-%20El%20impacto%20del%20COVID-19%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe%20%28Julio%202020%29.pdf>.
- Natali, D. (2020), "Pensions in the age of COVID-19: recent changes and future challenges", *ETUI Policy Brief*, N°13, European Economic, Employment and Social Policy.
- ODI/UNICEF (Overseas Development Institute/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2020), *Universal Child Benefits: policy issues and option*, London: Overseas Development Institute and New York: UNICEF.

- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2021), *Employment Outlook 2021: Navigating the COVID-19 Crisis and Recovery*. Disponible [en línea] <https://www.oecd-ilibrary.org/deliver/5a700c4b-en.pdf?itemId=%2Fcontent%2Fpublication%2F5a700c4b-en&mimeType=pdf>.
- ____ (2020a), *Job retention schemes during the COVID-19 lockdown and beyond*. Disponible [en línea] https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=135_135415-6bardplc5q&title=Job-retention-schemes-during-the-COVID-19-lockdown-and-beyond.
- ____ (2020b), *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19) Supporting people and companies to deal with the COVID-19 virus: Options for an immediate employment and social-policy response*. Disponible [en línea] <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/supporting-people-and-companies-to-deal-with-the-covid-19-virus-options-for-an-immediate-employment-and-social-policy-response-d33dffe6/>.
- ____ (2020c), *Supporting livelihoods during the COVID-19 crisis: closing the gaps in safety nets*. Disponible [en línea] https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=132_132985-hrr3dbjimj&title=Supporting-livelihoods-during-the-COVID-19-crisis%20oe.cd/il/3oz&_ga=2.10966964.1636778172.1629135279-549169776.1629135279.
- OCDE/Banco Mundial (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos/Banco Mundial) (2020), *Panorama de la Salud: Latinoamérica y el Caribe 2020*.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2020a), *COVID-19: Job creation through employment intensive public works programmes*, Employment-Intensive Investment Programme (EIIP).
- ____ (2020b), "COVID-19: Public employment services and labour market policy responses", *Policy Brief*, agosto.
- ____ (2020c), "Extending social protection to informal workers in the COVID-19 crisis. Country responses and policy considerations", *ILO brief*, Social Protection Monitor, septiembre.
- ____ (2020d), "*ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. Fifth edition Updated estimates and analysis*", 30 de junio. Disponible [en línea] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms_749399.pdf.
- ____ (2020e), "Protección contra el desempleo en la crisis de la COVID-19: Respuestas de los países y consideraciones de política", *ILO brief*, Social Protection Monitor, septiembre.
- ____ (2020f), "Respuestas a la crisis causada por la COVID-19 en el ámbito de la protección social: respuestas de los países y consideraciones en materia de políticas", *ILO brief*, Social Protection Monitor, abril.
- ____ (2020g), "Sickness benefits during sick leave and quarantine: Country responses and policy considerations in the context of COVID 19", *ILO brief*, Social Protection Spotlight, mayo.
- ____ (2020h), "Social protection responses to the COVID-19 crisis around the world", *ILO brief*, Social Protection Monitor, octubre.
- ____ (2020i), *Temporary wage subsidies*. Disponible [en línea] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_745666.pdf.
- ____ (2020j), "The role of social dialogue in formulating social protection responses to the COVID-19 crisis", *ILO brief*, Social Protection Monitor, octubre.
- ____ (2020k), "COVID-19 and the English- and Dutch-speaking Caribbean labour market. A rapid assessment of impact and policy responses at the end of Q3, 2020", Office for the Caribbean - Port of Spain.
- ____ (2020l), "*Impact of lockdown measures on the informal economy. A summary*", mayo.
- ____ (2020m), "Protección social para los trabajadores migrantes: Una respuesta necesaria a la crisis de la COVID-19". *ILO brief*, Social, Protection Monitor, junio.
- ____ (2018), *Mujeres y hombres en la economía informal: un panorama estadístico* (Tercera Edición), Ginebra.
- ____ (2003), *Active labour market policies*, Committee on Employment and Social Policy, 288th Session.
- OIT/PNUD (Organización Internacional del Trabajo/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2009). *Trabajo y Familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*. OIT/PNUD.
- 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*, Interim report.
- ONU Mujeres (2020a), *From insight to action: gender equality in the wake of COVID-19*. Disponible [en línea] <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/gender-equality-in-the-wake-of-covid-19-en.pdf?la=en&vs=5142>.

- _____ (2020b), *Violence against women and girls: the shadow pandemic*. Disponible [en línea] <https://www.unwomen.org/en/news/stories/2020/4/statement-ed-phumzile-violence-against-women-during-pandemic>.
- 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 del 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.
- Rico, M.N. (2011), "Crisis del cuidado y políticas públicas: el momento es ahora", en M.N. Rico y C. Maldonado V. (coord) *Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas* ((LC/L.3296-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rossel, C. (2013), "Desbalance etario del bienestar: El lugar de la infancia en la protección social de América Latina", N°176, *serie Políticas Sociales*, (LC/L.3574), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rossel, C. y M. Gutiérrez (2021), *Uruguay's Social Policy Response to COVID-19: Strong Fundamentals, Selective Expansion*, CRC 1342, COVID-19 Social Policy Response Series.
- Rubio, M. y otros (2020a), *Protección social y respuesta al COVID-19 en América Latina y el Caribe. III Edición: seguridad social y mercado laboral*, Panamá y Brasilia, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) /International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG).
- _____ (2020b), *Protección social y respuesta al COVID-19 en América Latina y el Caribe*, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) /International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG).
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas) (2021a), *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021, Atrapados: Alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe*.
- _____ (2021b), "Informe del PNUD señala que el gasto en ayuda social mitigó la pobreza generada por la pandemia, pero la brecha entre los países ricos y los pobres aumentó". Disponible [en línea] <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/news-centre/news/2021/informe-del-programa-de-las-naciones-unidas-para-el-desarrollo-s.html> [fecha consulta julio de 2021].
- Save The Children (2020), *Una base para terminar con la pobreza infantil: cómo pueden contribuir las asignaciones universales por hijo a un futuro más justo, inclusivo y resiliente*.
- Sepúlveda, M. (2014), "De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina", *serie Políticas Sociales*, N°189 (LC/L.3788), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sumner, A., C. Hoy y E. Ortiz-Juarez (2020), *Estimates of the impact of COVID-19 on global poverty*, WIDER Working Paper 2020/43, United Nations University, UNI- WIDER.
- Tokman, V. (2006), "Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social", *Colección Documentos de proyecto*, (LC/W.82), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Deutsche Gesellschaft für Zusammenarbeit (GTZ).
- Torero, M. (2021), presentación efectuada en la Tercera Reunión Hemisférica de Ministros/as y Secretarios/as de Agricultura de las Américas, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 15 de abril.
- UN/DESA (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas) (2020), "The long-term impact of COVID-19 on poverty", *Policy Brief*, N°86.
- UNESCO (La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2020), *Interrupción educativa y respuesta al COVID-19*. Disponible [en línea] <https://es.unesco.org/covid19/educationresponse>.
- UNICEF (El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2020a), *Policy Brief: The Impact of COVID-19 on Children*. Disponible [en línea] <https://unsdg.un.org/resources/policy-brief-impact-covid-19-children>.
- _____ (2020b), *Evitar una generación perdida a causa del COVID-19. Un plan de seis puntos para responder, recuperarse y reimaginar un mundo para todos los niños después de la pandemia*, Nueva York.

- UNICEF/ ONU Mujeres (2020), *Encuesta sobre niñez, uso del tiempo y género*. UNICEF y ONU/Mujeres Uruguay. Disponible [en línea] <https://www.gub.uy/sistema-cuidados/sites/sistema-cuidados/files/documentos/noticias/Resultados%20Encuesta%20ouso%20del%20tiempo-%20Mayo%202020%20-%20Unicef%20y%20ONU%20Mujeres.pdf>.
- Unión Europea (2020), *Apuntando al futuro de la Unión Europea. Las medidas frente a la COVID-19. Reunión extraordinaria del Consejo Europeo 817-21 de julio de 2020*, Área de Políticas Sociales del Programa EUROsociAL+. Disponible [en línea] https://eurosocial.eu/fichas_descargables/llas-medidas-frente-a-la-covid-19/.
- Velásquez Pinto, 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).
- _____ (2010), "Seguros de desempleo y funcionamiento eficiente y equitativo de los mercados de trabajo", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 99, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

La pandemia de COVID-19 provocó una crisis mundial sin precedentes en los ámbitos social, económico y sanitario, que implicó que los países de América Latina y el Caribe desplegaran una serie de medidas de protección para paliar sus efectos, con mayor énfasis en las poblaciones más vulnerables. En este contexto, y ante la posibilidad de enfrentar futuras crisis, se vuelve fundamental destacar el rol de los sistemas de protección social y avanzar en el diseño de estrategias que permitan progresar hacia su universalidad, integralidad y sostenibilidad desde un enfoque sensible a las diferencias. En este documento se identifican un conjunto de herramientas de protección social implementadas como parte de las respuestas de los países de la región frente a la pandemia y se exploran instrumentos de protección social que podrían contribuir a avanzar hacia una reconstrucción con igualdad y sostenibilidad.

