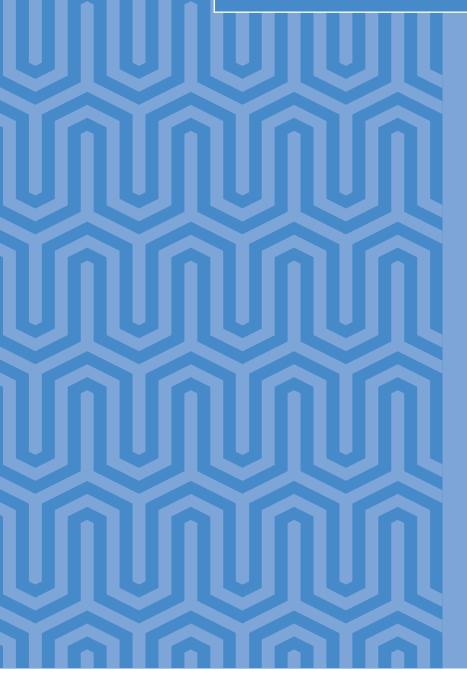


POLÍTICAS SOCIALES

246



El futuro de la protección social ante la crisis social prolongada en América Latina

Claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes

Claudia Robles
Raúl Holz
Editores





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.

Deseo registrarme



www.cepal.org/es/publications



www.instagram.com/publicacionesdelacepal



www.facebook.com/publicacionesdelacepal



www.issuu.com/publicacionescepal/stacks





www.cepal.org/es/publicaciones/apps

POLÍTICAS SOCIALES

246

El futuro de la protección social ante la crisis social prolongada en América Latina

Claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes

> Claudia Robles Raúl Holz Editores





Este documento fue coordinado por Claudia Robles y Raúl Holz, Oficiales de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del proyecto "Reactivación transformadora: superando las consecuencias de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe", que forma parte del programa de cooperación CEPAL-BMZ/GIZ y es ejecutado por la CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania. El diseño de los capítulos estuvo a cargo de Claudia Robles y su preparación estuvo a cargo de Nincen Figueroa, Raúl Holz, María Luisa Marinho, Amalia Palma y Claudia Robles, funcionarios de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, y de Bernardo Atuesta, Isabel Jacas y Tamara Van Hemelryck, consultores de la misma División. Ernesto Espíndola estuvo a cargo de los procesamientos estadísticos del capítulo II. Nathan Huanacune, Raquel Santos Garcia, Constantin Mengersen y Diego Olivares contribuyeron con aportes sustantivos a diferentes secciones del documento.

Los autores agradecen a Alberto Arenas de Mesa, Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, así como a Andrés Espejo, Ernesto Espíndola, Mariana Huepe, Daniela Huneeus, Carlos Maldonado, María Luisa Marinho, Rodrigo Martínez, Daniela Trucco y Raquel Santos Garcia, funcionarios, y a Juan Ignacio Vila, consultor, todos de la misma División, por sus valiosos comentarios a versiones previas del documento. Agradecen, igualmente, a Zulma Sosa, funcionaria del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, por sus valiosos comentarios. Los autores agradecen también la colaboración y el acompañamiento brindado por el equipo de la GIZ durante la realización del documento.

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos a sitios web externos incluidos en esta publicación.

No deberá entenderse que existe adhesión de las Naciones Unidas o los países que representan a empresas, productos o servicios comerciales mencionados en esta publicación.

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

Publicación de las Naciones Unidas ISSN: 1680-8983 (versión electrónica) ISSN: 1564-4162 (versión impresa) LC/TS.2023/163 Distribución: L Copyright © Naciones Unidas, 2023 Todos los derechos reservados Impreso en Naciones Unidas, Santiago S.23-01033

Esta publicación debe citarse como: C. Robles y R. Holz (eds.), "El futuro de la protección social ante la crisis social prolongada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes", serie Políticas Sociales, Nº 246 (LC/TS.2023/163), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

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

Resur	nen .		9
Introd	El fu Clau A. B.	uturo de la protección social udiα Robles Una región con déficits estructurales en protección social frente a las cicatrices de la pandemia Los sistemas de protección social al centro del desarrollo social inclusivo y como eje central de un Estado de bienestar. La protección social del futuro confrontada a desafíos y transformaciones	11 13 15
I.	El fu Raú A. B.	uturo de la protección social: desafíos frente a una renovada estructura de riesgos l Holz, Isabel Jacas, Claudia Robles La región enfrenta una estructura de riesgos en reconfiguración	21 25 27 28 30 33 34 36
II.	Nind	persistentes brechas de protección social en la región cen Figueroa, Raúl Holz Las brechas de protección social como un fenómeno estructural en la región 1. Los viejos y nuevos desafíos de la protección social contributiva en la región	43 45

		3. Las sinergias de los sistemas de protección social contributiva y no contributiva	٠,
		4. Políticas de inclusión laboral frente a las brechas de protección social en la región	_
		5. La importancia de los sistemas de salud y de las políticas integrales de cuidado	
	В.	Protección social y desastres en América Latina: avances y desafíos	63
		1. Lecciones para los sistemas de protección social frente a desastres	
		a la luz de la pandemia	64
		2. Programas de protección social ante desastres: más allá de las transferencias	•
		de emergencia	65
		3. Desafíos y recomendaciones de acciones de los sistemas de protección social	• ງ
		frente a los desastres: antes, durante y después	68
	Dih	liografíaliografía	
		exo II.A1	-
	AIIE	zx0 II.A1	/4
III.	Pro	tección social, crisis y pandemia: aprendizajes en perspectiva comparada	
	Ber	nardo Atuesta, Tamara Van Hemelryck	79
	A.	Medidas de emergencia adoptadas en América Latina y el Caribe en respuesta	
		a la pandemia entre 2020 y 2022	8c
	В.	Rol de los programas de transferencias monetarias y sistemas de pensiones no contributivos	_
		durante la pandemia y análisis de sus desafíos futuros	8-
	C.	Estimación de la cobertura, el gasto y la suficiencia de las medidas de emergencia	03
	С.	de transferencias monetarias y en especiede	Q٢
	_	· · ·	05
	D.	Algunas características del diseño y la organización institucional de las transferencias	0-
		monetarias y en especie de emergencia y principales innovaciones	_
		Arreglos institucionales e innovaciones	89
		2. Transformación digital de los sistemas de protección social:	
		aprendizajes y desafíos de la experiencia en pandemia	93
	E.	Reflexiones sobre las respuestas de emergencia a través de instrumentos	
		de protección social contributiva y medidas de protección del empleo	96
	F.	Síntesis de algunos aprendizajes de la respuesta en emergencia	
		para el futuro de la protección social	99
	Bib	liografía	. 100
IV.		uestas estratégicas para afrontar los desafíos del futuro de la protección social	
	Cla	udia Robles, María Luisa Marinho, Nincen Figueroa, Isabel Jacas	_
	A.	Orientaciones para la identificación y diseño de instrumentos estratégicos	
		1. Avanzar en el cierre de brechas en el acceso a los sistemas de protección social	. 104
		2. Adoptar enfoques transversales en el diseño de las políticas	
		desde un enfoque sensible a las diferencias	. 106
		3. Aumentar la suficiencia y calidad de las prestaciones regulares y ante emergencias	. 108
		4. Considerar la centralidad de priorizar las acciones de manera efectiva	
	В.	La protección de ingresos: una función transversal que debe ser fortalecida	
		por los sistemas de protección social en la región	112
		Elementos condicionantes de la protección de ingresos de los sistemas	
		de protección social en el presente y en el futuro	445
	_	2. Mecanismos y políticas para la protección de ingresos	113
	C.	Protección social y ciclo de vida: prestaciones familiares y cuidados de largo plazo	_
		como parte de las prioridades estratégicas con foco en la infancia y las personas mayores	
		Prestaciones familiares	
		2. Políticas de cuidado de largo plazo para personas mayores	
	D.	Hacia sistemas sostenibles de pensiones con integralidad y solidaridad	. 120
	E.	Hacia sistemas universales de salud articulados con los sistemas	
		de protección social universales	127

		Avanzar hacia una mayor articulación entre las políticas		
	(de protección social e inclusión laboral	. 126	
	1	1. Expansión de la cobertura en protección social a trabajadores informales		
		y por cuenta propia	. 128	
	2	2. Fortalecer políticas activas para la inclusión laboral de las personas,		
		en especial aquellas en situación de vulnerabilidad	. 120	
	-	3. La protección de ingresos en un contexto de transición justa	_	
	_	4. Fortalecimiento de la regulación e institucionalidad		
		Reflexiones de cierre		
		grafía		
		DIV.A1		
V.	Opor	tunidades y desafíos para robustecer las capacidades institucionales		
		protección social .		
		Holz, Amalia Palma	. 130	
		Jn marco institucional ordenador desde un enfoque de derechos	33	
		para establecer las bases de un sistema de protección social	. 140	
		Priorización de las políticas y programas desde un enfoque de derechos		
		Hacia una mayor integralidad de la protección social		
		Desafíos de la protección social digital		
		El desafío de ampliar la cobertura de los sistemas de información social		
		Sostenibilidad financiera y recursos humanos de calidad	4,	
		•		
		para avanzar hacia una protección social universal		
	BIDIIO	grafíagrafía	. 149	
VI.		xiones finales: el futuro de la protección social en la consolidación		
	de un Estado de bienestar en América Latina			
	Claud	lia Robles	. 153	
	Biblio	grafíagrafía	157	
Caria	Dolític	as Sociales: números publicados	a = C	
Serie	Politic	.as Sociales: numeros publicados	150	
Cuad	ros			
Cuadi	ro 1	Desastres naturales que afectaron a la región al mismo tiempo que la pandemia		
Coudi	101	de COVID-19, por subregión (marzo 2020—mayo 2023)	6.	
Cuadi	ro II.A1	, ,	02	
Cuaui	10 II.A1			
C I.		y funcionamiento	//	
Cuadi	ro 2	América Latina y el Caribe (33 países): cobertura, número de medidas y gasto		
		en transferencias de emergencia (monetarias y en especie), 2020-2022	86	
Cuadi	ro IV.A	1.1 América Latina (15 países): valores mensuales y anuales de una prestación		
		equivalente a la brecha absoluta de pobreza para población de o a 17 años,		
		alrededor de 2021	. 137	
Cuadi	ro IV.A	1.2 América Latina (15 países): valores mensuales y anuales de una prestación		
		equivalente a la brecha absoluta de extrema pobreza para población		
		de o a 17 años, circa 2021	138	
Gráfic	cos			
		Danien augusta and a sama and a s		
Gráfic		Regiones y países seleccionados: personas que utilizan Internet	26	
Gráfic	0 2	Razón de dependencia de la población de 65 años y más sobre población		
		entre 15 y 64 años, Europa y América Latina y el Caribe	31	
Gráfic	0 3	América Latina (13 países) y Europa (26 países): tasa de homicidios		
		por cada 100.000 habitantes y coeficiente de Gini, 2019	3:	

Gráfico 4	América Latina y el Caribe (49 países y territorios) y Europa (39 países y territorios): cobertura efectiva de protección social, estimaciones	
	,	
C-46:	por grupos de la población, 2020 o año más reciente disponible, por región	44
Gráfico 5	América Latina (15 países): población ocupada de 15 años y más en situación	
C-46: C	de pobreza, alrededor de 2021	45
Gráfico 6	América Latina (8 países): cobertura efectiva de los sistemas de pensiones,	
	según sexo, decil de ingresos, área de residencia y tramos de edad	_
	sobre la base de encuestas de hogares de los países, 2021	46
Gráfico 7	América Latina (17 países): población de 65 años y más que reciben pensiones	
	contributivas (cobertura contributiva de pasivos), 2000-2021	47
Gráfico 8	América Latina y el Caribe (8 países) y Europa (39 países y territorios): proporción	
	de personas desempleadas que perciben prestaciones por desempleo,	
	alrededor de 2021	48
Gráfico 9	América Latina y el Caribe (11 países) y Europa (39 países y territorios):	
	proporción de trabajadores con cobertura en caso de accidentes del trabajo	
	o enfermedades profesionales, alrededor de 2021	49
Gráfico 10	América Latina y el Caribe (21 países): evolución de la cobertura y el gasto	
	de los programas de transferencias condicionadas	
	y otras transferencias continuas, 2000-2021	50
Gráfico 11	América Latina (13 países): montos de los programas de transferencias	
	condicionadas como porcentaje del déficit de ingreso de los hogares	
	en situación de pobreza y pobreza extrema, según información	
	de las encuestas de hogares, alrededor de 2021	51
Gráfico 12	América Latina y el Caribe (24 países): evolución de la cobertura y el gasto público	
	de los sistemas de pensiones no contributivos, 2000-2021	52
Gráfico 13	América Latina (14 países): hogares que reciben transferencias públicas,	
	según información de las encuestas de hogares, alrededor de 2019 y 2021	53
Gráfico 14	América Latina y el Caribe (14 países): distribución de los hogares por tipo	
	de transferencias públicas que reciben, según información de las encuestas	
	de hogares, alrededor de 2021	54
Gráfico 15	América Latina y el Caribe (14 países): peso porcentual promedio del ingreso	
	por transferencias públicas respecto del ingreso total de los hogares,	
	según situación de pobreza y quintil de ingreso, alrededor de 2019 y 2021	55
Gráfico 16	América Latina y el Caribe (14 países): peso porcentual promedio del ingreso	
	por transferencias públicas respecto del ingreso total de los hogares,	
	según situación de pobreza y pobreza extrema, 2021	56
Gráfico 17	América Latina (14 países): monto de los programas de transferencias públicas	
•	respecto del ingreso total de los hogares perceptores, por tipo de programa,	
	alrededor de 2021	56
Gráfico 18	América Latina y el Caribe (14 países): distribución de las personas según tipo	,
	de acceso a la protección social de sus hogares, quintil y pobreza, 2019 y 2021	57
Gráfico 19	América Latina y el Caribe (22 países): número de programas de inclusión laboral	3,
J	identificados entre los años 2010 y 2022	59
Gráfico 20	América Latina y el Caribe (21 países): componentes de los programas	55
	de inclusión laboral, 2022	6ი
Gráfico 21	América Latina y el Caribe (21 países): componentes de los programas	
	de inclusión laboral según población objetivo, programas vigentes en 2022	61

Gráfico 22	América Latina y el Caribe (33 países): gasto de bolsillo como porcentaje	6.5
Gráfico 23	del gasto total en salud, 2020 América Latina (10 países): mujeres de 20 a 59 años que se encuentran fuera	
Gráfico 24	del mercado laboral por razones familiares, alrededor de 2019 América Latina y el Caribe (33 países): número acumulado de medidas de protección social no contributiva de emergencia y otros apoyos para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, anunciadas desde el 1 de marzo	
Gráfico 25	de 2020 al 31 de agosto de 2022, según cierre de mes	
Gráfico 26	al 31 de agosto de 2022	
Gráfico 27	América Latina y el Caribe (15 países): medidas de emergencia para la inclusión laboral, según el tipo de ámbito de acción principal, 1 de marzo de 2020	
Gráfico 28	al 31 de mayo de 2023	85
Gráfico 29	América Latina y el Caribe (16 países): número de medidas de transferencias monetarias y en especie de emergencia activas en 2022, según tipo antigüedad y continuidad, por tipo de medida	
Gráfico 30	América Latina y el Caribe (32 países): número de medidas según tipo de entidades responsables y ejecutoras de las transferencias monetarias y en especie de emergencia, según tipo de medida, entre marzo de 2020	
Gráfico 31	y el 31 de agosto de 2022	90
Gráfico 32	América Latina y el Caribe (33): mecanismos de identificación de participantes y formas de registro en programas no contributivos	
Gráfico 33	América Latina y el Caribe (32): métodos de pago para medidas en efectivo de las medidas de emergencia no contributivas (302 programas)	
Gráfico 34	América Latina y el Caribe (33 países): número de países que han adoptado las principales medidas para sostener el empleo formal durante la pandemia	
Gráfico 35	de COVID-19, 2020-2021América Latina y el Caribe (15 países): estimación de las coberturas, costos e impacto redistributivo de una transferencia dirigida a la infancia y adolescencia, considerando una transferencia mensual por persona equivalente a una línea de pobreza extrema en 2030)
Gráfico 36	América Latina (17 países): población económicamente activa (PEA)	
Gráfico 37	que cotiza al sistema de pensiones (cobertura de activos), 2000-2021	
Gráfico 38	y 25%, año más reciente disponible América Latina (17 países): gasto social del gobierno central, 2000-2021	

Recuadros		
Recuadro 1	Programas sociales de emergencia en países de la Unión Europea: el caso de los esquemas de trabajo a tiempo parcial y el aseguramiento de suministro de servicios básicos	67
Recuadro 2	Enfoques transversales que posibilitan el universalismo sensible a las diferencias aplicados al diseño de los sistemas de protección social	
Recuadro 3	Propuesta de la Comisión Europea sobre el futuro de la protección social	
Diagramas		
Diagrama 1	Reconfiguración de la estructura de riesgos	16
Diagrama 2	El rol de los sistemas de protección social frente a los desastres	30
Diagrama 3	Interacciones y sinergias de las transformaciones en curso	
	y los riesgos estructurales	37
Diagrama 4	La protección social desde la triple óptica de las tres dimensiones básicas	
	del desarrollo sostenible	38
Diagrama 5	América Latina y el Caribe (14 países): distribución de los hogares con niños, niñas y adolescentes y sin personas mayores, según categoría ocupacional del perceptor	
	principal de ingresos y tipo de acceso a la protección social, alrededor de 2021	58
Diagrama 6	Ejemplo de programas de protección social frente a desastres	66
Diagrama 7	Hacia programas de protección social resilientes	
Diagrama 8	Matriz de políticas de protección social	
Diagrama 9	Elementos propuestos para la identificación de la política de protección social	. 109
Diagrama 10	Los desafíos de la inserción laboral con acceso al I sistema de protección social	
	en la región	127
Diagrama 11	Propuestas de política para fortalecer la protección social frente a los desafíos	
	de la inclusión laboral	
Diagrama 12	Políticas para hacer frente a una estructura de riesgos en renovación	131
Diagrama 13	Elementos de la protección social digital en el proceso de entrega	
	de prestaciones	17.5

Resumen

Los sistemas de protección social en la región enfrentan numerosos desafíos para avanzar en su universalidad, integralidad, sostenibilidad y resiliencia. La región debe hacer frente a retos que incluyen las desigualdades estructurales que se reproducen en la cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera de estos sistemas. A estos retos se suman aquellos vinculados con una coyuntura histórica de gran complejidad. A la serie de crisis en cascada, que incluye entre sus expresiones los impactos sanitarios, económicos y sociales de la pandemia de COVID-19, se suma una estructura de riesgos sociales en reconfiguración que condiciona el futuro de los sistemas de protección social. De esta forma, se enfrenta un triple desafío: i) cerrar las brechas estructurales que la región tenía para conformar estos sistemas desde antes de la pandemia; ii) diseñar estrategias que permitan revertir los profundos impactos ocasionados por la pandemia en el bienestar de la población, y, iii) prepararse para un contexto de mayor complejidad en el marco del futuro de la protección social. Ello requiere fortalecer sus instrumentos específicos y la lógica sistémica, integral y resiliente de los sistemas de protección social.

Junto con identificar los principales desafíos estructurales de los sistemas de protección social y las respuestas en protección social implementadas por los países durante la pandemia, este documento busca caracterizar la actual estructura de riesgos en la región. Se plantea que dicha estructura condiciona el futuro de los sistemas de protección social, en términos del diseño, contenido e institucionalidad de las políticas e instrumentos que serán requeridos para hacerle frente. Estos sistemas deben prepararse para atender a un mayor ámbito de riesgos sociales que vulneran derechos y pueden resultar en la pérdida de los niveles de bienestar. Es preciso que, en el actual contexto, su rol sea fortalecido, con miras a transformar las condiciones de base de la vulnerabilidad que enfrentan las personas, hogares y territorios. Para ello, se indaga en recomendaciones de política, orientaciones transversales y lineamientos para el fortalecimiento de sus capacidades institucionales.

Introducción El futuro de la protección social

Claudia Robles

A. Una región con déficits estructurales en protección social frente a las cicatrices de la pandemia

El 5 de mayo de 2023, la Organización Mundial de la Salud declaró el fin de la emergencia internacional de salud pública por la pandemia de COVID-19 (OMS, 2023). La pandemia dejaba tras de sí más de 6,9 millones de muertes a nivel global (OPS, 2023) y un contexto de profundos impactos sociales en múltiples dimensiones del bienestar.

América Latina y el Caribe fue una de las regiones más golpeadas por este fenómeno. A la crisis sanitaria le siguió una crisis económica y social prolongada cuyos efectos se extienden hasta hoy. Entre 2020 y 2022, la región concentró el 27% del total de muertes por COVID-19, pese a tener una representación de la población mundial del 8,4% (CEPAL, 2022a). Entre algunos de sus impactos se cuentan la caída en diversos indicadores de desarrollo infantil temprano, en la esperanza de vida al nacer entre 2020 y 2021, en el aumento de la mortalidad y, en general, en los diversos indicadores que reflejan las debilidades estructurales de los sistemas de salud en la región, pese a la importante heterogeneidad entre los países (Marinho, Dahuabe y Arenas de Mesa, 2023). Como ha sido ampliamente documentado, en estrecho vínculo con las medidas sanitarias que fueron implementadas por los países, las repercusiones en materia de crecimiento económico y empleo no se dejaron esperar. Consecuentemente, se experimentó un incremento en la pobreza, la pobreza extrema y la desocupación, junto con una marcada caída en la participación laboral. Ello fue acompañado de una crisis de los cuidados. En su conjunto, estos fenómenos han conllevado a importantes retrocesos en las diversas dimensiones del desarrollo social inclusivo y en la ruta hacia la reducción sostenida de las desigualdades en la región (CEPAL, 2021 y 2022c). En particular, como ha indicado la CEPAL, en 2020 la pobreza extrema experimentó un retroceso de dos décadas, retornando a los niveles de inicios de siglo (CEPAL, 2022a).

Si bien se aprecia una recuperación en indicadores sociales clave en materia de empleo y pobreza (CEPAL, 2023a), el retroceso experimentado en dimensiones como la educación y la salud cuestionan la sostenibilidad de estas mejoras y se espera dejarán importantes huellas en diversas dimensiones del bienestar, así como aprendizajes y desafíos ante futuras crisis. Por ejemplo, la grave crisis experimentada por el sector educativo ante el apagón vivido en el sector durante 2020 y 2021 generará un efecto cicatriz en la trayectoria de miles de niñas, niños, adolescentes y jóvenes, profundizado por impactos multidimensionales en su bienestar (CEPAL, 2022a).

La magnitud de este deterioro refleja los déficits estructurales de los que adolecen los sistemas de protección social en la región. Con especial intensidad desde la década del 2000, se ha identificado una importante expansión en su cobertura y la incorporación de instrumentos innovadores que han buscado llegar a la población en situación de pobreza y mayor vulnerabilidad (Cecchini y Martínez, 2011). No obstante, la pandemia dejó en evidencia brechas de cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera en las diversas dimensiones constitutivas de estos sistemas. Los sistemas de salud experimentaron numerosos desafíos y mostraron los retos de subfinanciamiento, fragmentación y segmentación que dificulta contar con sistemas universales, integrales y sostenibles (Cid y Marinho, 2022; Marinho, Dahuabe y Arenas de Mesa, 2023). De la mano del deterioro en el mercado laboral, la región retrocedió una década en su cobertura previsional (CEPAL, 2022c) y una proporción significativa de hogares y personas quedaron excluidas del acceso a los instrumentos contributivos y no contributivos de protección social. Por una parte, los seguros de desempleo, estabilizadores automáticos en crisis (Bertranou, Casalí y Velasco, 2018), tuvieron un papel importante pero acotado, debido a su baja cobertura legal y efectiva en la región dado los altos niveles de informalidad laboral. Por otra parte, las prestaciones no contributivas tienen una cobertura altamente focalizada en la población pobre o extremadamente pobre. Por ello, los países respondieron con una inédita batería de medidas de protección social no contributiva de emergencia y hasta agosto de 2022, de acuerdo con información de la CEPAL, se contabilizaban 506 medidas implementadas para contener los impactos de la pandemia¹. Considerando solamente las transferencias monetarias, 77% correspondieron a nuevas medidas. Pese a los esfuerzos implementados, los devastadores impactos de la pandemia muestran las profundas limitaciones y desafíos de los sistemas de protección social para actuar frente a crisis.

La región no debiera volver a enfrentar un desastre de tal magnitud en las actuales condiciones de sus sistemas de protección social. En un escenario en el que se identifican una serie de transformaciones en curso que condicionarán los sistemas de protección social del futuro, es relevante analizar la experiencia de estos sistemas en la respuesta frente a los impactos de la pandemia y los aprendizajes de este proceso para planificar el cierre de sus brechas estructurales en conformidad. Este documento coloca centralmente la mirada en el futuro de la protección social. En esa dirección, busca presentar evidencia sobre los actuales déficits de los sistemas de protección social en la región, documentar las respuestas e innovaciones en protección social no contributiva durante la pandemia e identificar algunas propuestas de políticas para avanzar hacia sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes en un contexto de crisis recurrentes. Además, se plantea que, ante las transformaciones estructurales en curso, estos sistemas deben prepararse para una estructura de riesgos sociales en proceso de ampliación y reconfiguración. Ello implica repensar las arquitecturas de protección social vigentes en la región e identificar apuestas estratégicas. Las transformaciones estructurales pueden interpelar de diversas formas a los sistemas de protección social y, en parte, modelar y condicionar su futuro. Junto a estas transformaciones, la región confronta una serie de crisis en cascada (CEPAL, 2022b), que torna aún más urgente el fortalecimiento de los sistemas de protección social. La protección social tiene un papel clave frente a estos desafíos, de manera de garantizar niveles de bienestar que viabilicen el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas.

Sobre la base de información oficial de los países, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe, base de datos [en línea] https://www.cepal.org/es/temas/covid-19 y "Medidas de protección social para enfrentar el COVID-19", Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe [base de datos en línea] https://dds. cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php. Para más información, véase el capítulo III de este documento.

En este proceso, este documento plantea que es fundamental reconocer un triple desafío: i) cerrar las brechas estructurales que la región tenía para conformar estos sistemas desde antes de la pandemia; ii) diseñar estrategias que permitan revertir los profundos impactos ocasionados por la pandemia en el bienestar de la población, y, iii) prepararse para un contexto de mayor complejidad en el marco del futuro de la protección social. Ello requiere fortalecer sus instrumentos específicos y la lógica sistémica, integral y resiliente de los sistemas de protección social.

En esta introducción se abordan dos elementos que pueden contribuir a dimensionar el nivel del desafío que los sistemas de protección social tienen por delante. En primer lugar, revisitar el concepto de protección social a la luz de los desafíos del desarrollo social inclusivo y los que impone la tarea inacabada de construcción de Estados de bienestar en la región (CEPAL, 2010) y, en segundo lugar, conocer las implicancias de una estructura de riesgos en reconfiguración para la mejor identificación de propuestas de políticas que puedan aportar a su fortalecimiento. En lo que resta de esta introducción, se abordan estas dos consideraciones; además, se entrega una breve síntesis de los elementos cubiertos en este documento.

B. Los sistemas de protección social al centro del desarrollo social inclusivo y como eje central de un Estado de bienestar

En el marco de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en Dinamarca en 1995, se definió el objetivo de la protección social en estrecha conexión a la reducción de la pobreza causada por diversos fenómenos, incluyendo las razones de cuidados y los desastres naturales, los disturbios civiles, querras o desplazamientos forzados (Naciones Unidas, 1995). Esta definición anticipaba la necesidad de una comprensión amplia de las causas que explican la centralidad de los sistemas de protección social y su adaptación frente a fenómenos en proceso de cambio. El año 2000, las Naciones Unidas, a través de su Comisión de Desarrollo Social, entregó en forma pionera una definición de la protección social como "un conjunto de políticas y programas gubernamentales y privados con los que las sociedades dan respuestas a diversas contingencias a fin de compensar la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo, brindar asistencia a las familias con hijos y ofrecer atención médica y vivienda a la población" (Naciones Unidas, 2000, pág. 3). Dicha definición recoge como elemento central de la protección social el aseguramiento o protección frente a contingencias o riesgos en las dos grandes funciones que ya habían sido consagradas por el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) de la OIT: la protección de los ingresos y el otorgamiento de acceso a la atención médica. En las nueve ramas de la seguridad social definidas en dicho Convenio quedaban ya definidas prestaciones clave de los actuales sistemas de protección social y los riesgos que debían estar cubiertos por esta: i) la asistencia médica; ii) las prestaciones monetarias de enfermedad; iii) las prestaciones de maternidad; iv) las prestaciones de vejez; v) las prestaciones de invalidez; vi) las prestaciones de sobrevivientes; vii) las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; viii) las prestaciones de desempleo, y ix) las prestaciones familiares. Dichas ramas combinan prestaciones de índole contributivo y no contributivo (Arenas de Mesa, 2019). Esta definición se amplía en el marco de los debates sobre protección social a inicios de siglo, pasando a comprender simultáneamente los sistemas obligatorios y no obligatorios (OIT, 2001).

Actualmente, la protección social es definida por la OIT (2021) como un derecho humano que articula un conjunto de políticas y programas orientados a "reducir y prevenir la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social durante todo el ciclo de vida" (pág. 244). En 2012, un hito clave es el establecimiento de la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) de la OIT que, entre otros elementos, entrega orientaciones a los países para la definición de pisos de protección social, comprendidos como un conjunto de garantías básicas de seguridad social definidas a nivel nacional en los ámbitos cubiertos por la protección social: el acceso a la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad; la seguridad básica del ingreso para las niñas y niños y para las personas en edad de trabajar que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez, e ingresos básicos para las personas mayores (párrafo 5).

En 2020, la CEPAL planteó la urgencia de avanzar hacia el desarrollo social inclusivo, como parte de los desafíos planetarios para arribar al cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Se definió entonces al desarrollo social inclusivo como "la capacidad de los Estados de garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales, económicos y culturales de las personas, consolidando espacios para su participación y reconocimiento, abordando las brechas de acceso a ámbitos fundamentales del bienestar y dando cuenta de las desigualdades sociales y sus ejes estructurantes desde la perspectiva del universalismo sensible a las diferencias" (CEPAL, 2018, pág. 77)².

Entonces, se consideró que el fortalecimiento de los sistemas de protección social constituía un instrumento clave para el logro del desarrollo social inclusivo y el desarrollo sostenible en su conjunto y, en particular, para avanzar hacia la erradicación de la pobreza y la reducción significativa de las desigualdades, contribuyendo y cerrando brechas para el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales. Ello fue planteado como parte de los cuatro ejes priorizados en la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (CEPAL, 2020), instrumento técnico-político que ha buscado acelerar el cumplimiento de la dimensión social de la Agenda 2030 en la región³. En dicho instrumento se definió a los sistemas de protección social como las políticas orientadas a "[...] garantizar el acceso a ingresos adecuados para un nivel de bienestar suficiente de manera universal, servicios sociales (como salud, educación, agua y saneamiento), vivienda, políticas de inclusión laboral y trabajo decente" (CEPAL, 2020, pág. 5).

Desde esta conceptualización se plantea que los esfuerzos regionales en esta materia deberían orientarse a "diseñar, consolidar y profundizar políticas y pisos nacionales de protección social según la lógica de un sistema integral: comprehensivo en sus objetivos, integrador en los actores participantes, universal en su cobertura, pertinente en sus prestaciones y adaptativo a las particularidades poblacionales y territoriales" (CEPAL, 2020, pág. 31) en conformidad con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Ello contribuye directamente a avanzar en la implementación de la meta 1.3 ("Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables") del ODS 1, la meta 10.4 ("Adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad") del ODS 10, así como la meta 10.3 ("Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto") y 10.2 ("De aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición") y las demás metas interrelacionadas en los ODS 2, 3, 4, 5, 6, 8, 11, 13, 16 y 17 (CEPAL, 2020).

En este marco, el concepto de protección social se amplía, comprendiendo no solo los riesgos vinculados a la protección de ingresos y asistencia en salud, sino abarcando también acciones que buscan contribuir al desarrollo de capacidades humanas con un rol transformador en las condiciones estructurales de base en las sociedades. Consecuentemente, se identifica que la protección social está integrada por las prestaciones contributivas y no contributivas, así como también por las políticas vinculadas con la inclusión laboral y los cuidados. Cada vez más estas últimas comienzan a ser consideradas un componente transversal de los sistemas de protección social, en reconocimiento de los riesgos que genera la organización social de los cuidados para el bienestar de los hogares y sus miembros debido a la persistencia de las desigualdades de género en la distribución del trabajo remunerado y no remunerado en la región. Ante el déficit de servicios de cuidado de calidad y sus altos costos de mercado, dichos riesgos trascienden aquellos cubiertos por las prestaciones familiares e incluyen los que se generan para las personas que cuidan y quienes requieren de cuidados (Rico y Robles, 2019).

² Esta definición fue acuñada en el documento preparatorio para la Segunda Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2018).

³ La Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo fue aprobada por las Ministras, los Ministros y Altas Autoridades en Desarrollo Social en la III Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe en la Cuidad de México en 2019 (CEPAL, 2020).

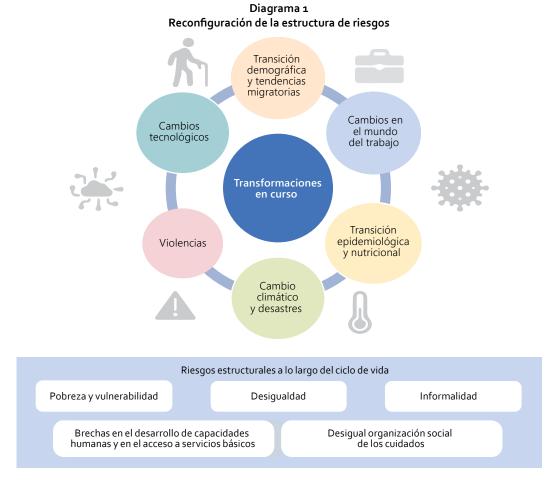
Asimismo, bajo esta conceptualización, el sistema de protección social se constituye en el eje central de los Estados de bienestar, comprendidos como un conjunto de políticas conducidas por el Estado que buscan asegurar un mínimo de bienestar a la ciudadanía, protegiendo a las personas de los riesgos de desempleo, enfermedad, vejez y maternidad, junto con contribuir al desarrollo de capacidades humanas a través de la inversión en salud y educación (Segura-Ubiergo, 2007 en CEPAL, 2010, pág. 238). Con ello, la acción estatal permite intervenir en al menos tres ámbitos sustantivos del bienestar por fuera de las fuerzas del mercado: la garantía de niveles mínimos de ingresos para todas las personas, la reducción de la inseguridad a través de la cobertura de determinados riesgos sociales y el acceso a servicios sociales de la mejor calidad (Briggs, 1961). Dichas políticas permiten desmercantilizar el acceso al bienestar a través de la provisión de bienes, servicios y transferencias y que este no dependa de recursos familiares y regular en aspectos claves del mercado laboral y redistribución de recursos, reduciendo los niveles de estratificación y desigualdad resultantes (CEPAL, 2010; Esping-Andersen, 1990, 1999 y 2002). El gran reto pendiente de la región, junto con fortalecer su institucionalidad social (CEPAL, 2023b), es concluir la tarea inacabada de construir sólidos Estados de bienestar, solidarios en la distribución de riesgos y que permitan el pleno ejercicio de derechos y acceso a oportunidades para todas y todos frente a un contexto de cambios. Este documento plantea que este reto enfrenta renovados desafíos en un contexto de transformaciones que modelarán el futuro de la protección social.

C. La protección social del futuro confrontada a desafíos y transformaciones

La región está experimentando acelerados cambios y transformaciones derivadas de algunos de los nudos estructurales y emergentes del desarrollo social inclusivo, identificados por la CEPAL desde fines de la década pasada. Estos nudos incluyen, entre otros, las diversas formas de violencia, los desastres y el cambio climático, las transiciones demográfica, epidemiológica y nutricional, y los cambios tecnológicos y en el mundo del trabajo (CEPAL, 2019). Dado que estos nudos pueden constituir una fuente renovada de vulnerabilidad para las personas y hogares, se plantea en este documento que pueden potenciar una estructura de riesgos en reconfiguración e interpelar el futuro de los sistemas de protección social. En particular, se alude al rol que en ello tendrá la interacción entre el acelerado envejecimiento de la población y las tendencias migratorias, los cambios asociados a la transformación tecnológica y en el mundo del trabajo, los desastres y el cambio climático, así como las violencias, además de las transiciones epidemiológica y nutricional (véase el diagrama 1).

Como indican Kaztman y Filqueira (1999), los cambios en la situación de vulnerabilidad que enfrentan los hogares se comprenden en función de su capacidad de respuesta frente a riesgos. Dicha capacidad de respuesta puede explicarse a través de variaciones que los hogares experimentan en sus recursos (las capacidades de sus miembros, su capital social y relaciones familiares, su capital físico o patrimonial y sus ingresos y empleo), en la estructura de oportunidades a la que acceden o en ambas dimensiones. La estructura de oportunidades define las probabilidades de acceso a bienes, servicios y actividades, y en esta las instituciones del Estado y sus políticas tiene un rol preponderante. De esta forma, ante insuficientes respuestas de la protección social frente a los cambios descritos, es posible que se experimente un incremento en la vulnerabilidad de las personas y hogares. Este documento debate y propone que la intensidad con la que las transformaciones en curso están ocurriendo, su aceleración en algunos casos y su nivel de interconexión e interacción, darán lugar a una renovada estructura de riesgos que condiciona la protección social del futuro. Esta renovada estructura se suma al conjunto de riesgos estructurales que la región ha enfrentado históricamente y que han estado, hasta ahora, al centro de las respuestas de los sistemas de protección social. Como se propone en este documento, la atención simultánea a este conjunto de riesgos refuerza la necesidad de ampliar la concepción de los sistemas de protección social, sus componentes y alcance con una perspectiva transformadora de las condiciones a la base de la vulnerabilidad de las personas. Implica considerar acciones de corto

plazo frente a emergencias con un alto nivel de resiliencia -por ejemplo, en el caso de los desastres-, así como implementar políticas que puedan sentar las bases de nuevas transformaciones requeridas. Este último es el caso, por ejemplo, de las necesarias sinergias entre un sistema educativo y las políticas integrales de cuidado, inclusión laboral y transferencias que permitan equipar a las y los trabajadores con las necesarias habilidades frente a la transición justa y los desafíos de un mundo del trabajo en proceso de cambio.



Fuente: Elaboración propia.

El potencial impacto para el bienestar de las personas a raíz de las transformaciones en curso y sus implicancias para el futuro de los sistemas de protección social ha sido también identificado por la OIT (2021), la Comisión Europea (2023) y el Banco Mundial (2022). La OIT (2021) destaca los desafíos que los cambios en el mundo del trabajo imponen para garantizar una protección social adecuada para las y los trabajadores. Asimismo, plantea la importancia de la protección social para apoyar una transición justa hacia economías más sostenibles y bajas en carbono, protegiendo a las poblaciones, personas y hogares con mayor riesgo de sufrir dificultades relacionadas con el clima y verse afectados por esta transición.

Por su parte, la Comisión Europea (2023), en su informe preparado por el Grupo de Alto Nivel en el Futuro de la Protección social y del Estado de Bienestar en la Unión Europea (UE) examina el profundo impacto de cuatro megatendencias globales en el panorama de la protección social de la Unión Europea: i) los cambios demográficos; ii) los cambios en el mundo laboral; iii) la digitalización y los avances tecnológicos, y iv) el cambio climático y la transición hacia una economía verde. Frente a

estas tendencias, se enfatiza la necesidad de adaptar estrategias de protección social con enfoque de ciclo de vida y se subraya el papel indispensable del Estado de bienestar para mantener una protección social inclusiva en esta región.

Por su parte, el Banco Mundial (2022) ha llamado también la atención sobre el conjunto de tendencias globales que están moldeando las economías y sociedades. Estas incluyen el cambio climático, la innovación tecnológica y sus implicancias en el mundo del trabajo, así como el envejecimiento y la persistencia de las desigualdades de género y aquellas que afectan a diversos grupos de la población, además de los desafíos que imponen los contextos de mayor fragilidad y los conflictos.

Los multifacéticos desafíos que enfrentan las políticas de protección social en la región también han sido destacados por Bertranou, Casalí y Velasco (2018) y por Schüring y Loewe (2021). Los primeros resaltan las brechas existentes para enfrentar los acelerados cambios demográficos, en el mundo del trabajo, los cambios tecnológicos y los desafíos frente al cambio climático como parte de los desafíos del futuro de la protección social. Por su parte, Schüring y Loewe (2021) identifican los cambios demográficos, la globalización, los cambios en el mercado laboral provocados por la automatización y la digitalización y los ajustes económicos y estructurales debidos al cambio climático, entre dichos desafíos. Asimismo, destacan la necesidad de fortalecer sistemas de protección social flexibles y modernos, pero a la vez universales e integrales para abordar los desafíos en constante evolución del siglo XXI.

Estos análisis permiten situar el papel que estas transformaciones tendrán en las nuevas arquitecturas de protección social en la región, así como sus implicancias desde la perspectiva de la gestión y el diseño requeridos para las prestaciones. Al mismo tiempo, permiten situar los desafíos que los sistemas tienen en términos de su universalidad, integralidad, sostenibilidad y resiliencia, en momentos en que se discute globalmente las claves para avanzar hacia una transición social, ambiental y económicamente justa.

En primer lugar, la transversalidad de los impactos de las transformaciones en curso, pese a que se espera que estos sean mayores entre las personas en situación de mayor vulnerabilidad y pobreza, refleja la necesidad de profundizar los esfuerzos para avanzar hacia el universalismo. Este puede ser comprendido como "[...] la combinación de amplia cobertura con suficiencia y calidad de los beneficios para toda la población" (Martínez y Sánchez-Ancochea, 2013, pág. 94), dimensiones a las que agregan la capacidad distributiva de las prestaciones (Martínez y Sánchez-Ancochea, 2021) y la sostenibilidad financiera (Arenas de Mesa, 2019).

A ello se suma, en segundo lugar, la necesidad de fortalecer una lógica sistémica en el diseño de la protección social, con crecientes niveles de integralidad para hacer frente, simultáneamente, a diversos desafíos mediante políticas complementarias y capacidad de resiliencia y adaptación. En tercer lugar, es clave comprender la magnitud de los desafíos para el diseño e implementación de los sistemas de protección social. En este ámbito, por ejemplo, cabe resaltar el papel que tendrán los debates sobre protección social digital en un contexto de aceleradas transformaciones tecnológicas. Ello no solo tendrá implicancias para las políticas que busquen reducir las brechas digitales, sino también para el funcionamiento de las políticas de protección social, sus sistemas de información social y el conjunto de protocolos que permiten su funcionamiento (Palma, 2023). Por último, la sostenibilidad se ve especialmente desafiada ante las transformaciones en desarrollo, en particular por aquellas que tensionarán por una presión fiscal creciente en materia de políticas para personas mayores y los eventuales menores aportes contributivos ante las transformaciones en el mundo del trabajo. Esto demandará redoblar los esfuerzos para extender la cobertura contributiva de la protección social de la mano de las estrategias nacionales para reducir la informalidad laboral, además de reforzar la construcción de pactos sociales, fiscales e intergeneracionales que expresen acuerdos amplios sobre los niveles de protección social a ser resguardados en los países y su financiamiento.

Después de esta introducción, el primer capítulo caracteriza el contexto de crisis en cascada y lo que puede denominarse una renovada estructura de riesgos sociales y sus desafíos para los sistemas de protección social. El segundo capítulo aborda los desafíos estructurales de los sistemas de protección

social, incluyendo la respuesta ante desastres, desde antes de la pandemia y que deberán ser confrontados frente al actual y futuro escenario. En el tercer capítulo se aborda la respuesta en protección social frente a la pandemia e identifica los principales aprendizajes. El cuarto capítulo propone algunas orientaciones estratégicas para avanzar en el fortalecimiento de los sistemas de protección social en la región, mientras que el quinto capítulo sistematiza algunos desafíos clave desde la perspectiva de las instituciones de la protección social. Finalmente, el capítulo sexto cierra con reflexiones para el futuro de la protección social.

Bibliografía

- Arenas de Mesa, A. (2019), Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina, Libros de la CEPAL, N° 159 (LC/PUB.2019/19-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Banco Mundial (2022), *Charting a course towards universal social protection: resilience, equity, and opportunity for all*. Washington D.C., The World Bank Group.
- Bertranou, F., Casalí, P. y J. J. Velasco (2018), "The future of Social Protection in Latin America in a context of accelerated changes", en G. Cruz Martinez (ed), Welfare and social protection in contemporary Latin America (pp. 215-232), Londres. Disponible [en línea] https://www.researchgate.net/publication/329322767_The_future_of_social_protection_in_Latin_America_in_a_context_of_accelerated_changes.
- Briggs, A. (1961), "The welfare state in historical perspective". European Journal of Sociology/Archives europeennes de sociologie, 2(2), 221-258.
- Cecchini, S. y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2023a), *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 202*3 (en prensa), Santiago.
- _____(2023b), Institucionalidad social en América Latina y el Caribe: eje central para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo (LC/CDS.5/3), Santiago.
- _____(2022a), Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2022 (LC/PUB.2022/15-P), Santiago.
- _____(2022b), Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad (LC/SES.39/3-P), Santiago.
- _____(2022C), Panorama Social de América Latina, 2021 (LC/PUB.2021/17-P), Santiago.
- ____(2021), Panorama Social de América Latina, 2020 (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago.
- _____(2020), Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (LC/CDS.3/5), Santiago.
 - _____(2019), Nudos críticos del desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe: antecedentes para una agenda regional (LC/CDS.3/3), Santiago.
 - _____(2018), Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: bases y propuesta inicial (LC/MDS.2/2), Santiago.
- _____(2010), La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir, Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
- Cid, C. y M. L. Marinho (2022), "Dos años de pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe: reflexiones para avanzar hacia sistemas de salud y de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/63), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Comisión Europea (2023), *The future of social protection and of the welfare state in the EU*, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Publications Office of the European Union.
- Esping-Andersen, G. (2002). Why we need a new welfare state. OUP Oxford.
 - ____(1999). Social foundations of postindustrial economies. OUP Oxford.
- _____(1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press.
- Kaztman, R. y C. Filgueira, "Notas sobre el marco conceptual" en R. Kaztman (coord.) *Activos y estructuras* de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay (LC/MVD/R.180), Montevideo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Marinho, M. L., A. Dahuabe y A. Arenas de Mesa (2023), "Salud y desigualdad en América Latina y el Caribe: la centralidad de la salud para el desarrollo social inclusivo y sostenible", Serie de Políticas Sociales, N° 244 (LC/TS.2023/115), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, J. y D. Sánchez Ancochea (2013), "La construcción de universalismo y sus contradicciones: lecciones de los servicios de salud en Costa Rica, 1940-2011", *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 22 N°2 ICP Montevideo.
- Naciones Unidas (1995), "Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social", Copenhague, Dinamarca 6 a 12 de marzo de 1995, A/CONF.166/9 19 de abril de 1995.
- _____(2000) "El mejoramiento de la protección social y la reducción de la vulnerabilidad en el actual proceso de mundialización. Informe del Secretario General" (E/CN.5/2001/2), Comisión de Desarrollo Social, 39° período de sesiones. Disponible [en línea] http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/Noo/792/26/PDF/Noo79226.pdf?OpenElement.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2021), Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022: La protección social en la encrucijada: en busca de un futuro mejor. Ginebra, OIT. Disponible [en línea] https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_817576/lang--es/index.htm.
- _____(2001), "Información sobre el orden del día. VI. Seguridad social: temas, retos y perspectivas", Memorándum, 89a Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2023), "Se acaba la emergencia por la pandemia, pero la COVID-19 continúa", 6 de mayo de 2023. Disponible [en línea] https://www.paho.org/es/noticias/6-5-2023-se-acaba-emergencia-por-pandemia-pero-covid-19-continua.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2023), "La COVID-19 es ahora un problema de salud establecido y persistente", 8 de mayo de 2023. Disponible [en línea] https://www.paho.org/es/noticias/8-5-2023-covid-19-es-ahora-problema-salud-establecido-persistente.
- Palma, A. (2023), "La transformación digital y la protección social: elementos para el análisis". Nota técnica, en prensa.
- Rico, M. N. y C. Robles (2019), "El cuidado, pilar de la protección social: derechos, políticas e institucionalidad en América Latina", en Martínez, R. (ed.) (2019), "Institucionalidad social en América Latina y el Caribe" (2019), Libros de la CEPAL, N° 146 (LC/PUB.2017/14-P/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Schüring, E. y M. Loewe (eds.) (2021), Handbook on social protection systems. Edward Elgar Publishing.
- Segura-Ubiergo, Alex (2007), *The political economy of the welfare state in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.

I. El futuro de la protección social: desafíos frente a una renovada estructura de riesgos

Raúl Holz Isabel Jacas Claudia Robles

La región atraviesa por una crisis en cascada que se expresa en las tres dimensiones del desarrollo sostenible: bajo crecimiento económico, retrocesos en el desarrollo social inclusivo y degradación creciente del medio ambiente. La crisis en el ámbito económico incluyó en 2022 una importante desaceleración económica, un aumento en el costo de financiamiento, y altos niveles de endeudamiento e inflación. Para el 2023 y 2024 se espera que el bajo crecimiento continue y redunde además en la desaceleración del crecimiento de la ocupación y posibles empleos de menor calidad (CEPAL, 2023b). Cabe constatar además que la década comprendida entre 2014 y 2023 muestra la menor tasa de crecimiento de las economías de la región desde 1951, llegando tan solo a 0,8%, mientras que en la llamada década perdida, entre 1980 y 1989, en plena etapa de ajuste estructural, llegó al 2% (Salazar-Xirinachs, 2022a).

En el ámbito de las crisis ambientales, las Naciones Unidas han planteado que se está ante una triple crisis planetaria que incluye cambios en las temperaturas y patrones climáticos, la contaminación y la pérdida de biodiversidad. En primer lugar, cambios en las temperaturas y patrones climáticos, vinculados con las actividades humanas como principales responsables de la alteración de los ecosistemas, y que repercuten en fenómenos como "[...] las sequías, la escasez de agua, los incendios forestales, la subida del nivel del mar, las inundaciones, el deshielo de los polos, las tormentas catastróficas y la disminución de la biodiversidad" (United Nations Climate Change, 2022). A ello se suma la contaminación del aire, que es la mayor causa de enfermedad y muerte prematura a nivel mundial, y la pérdida de biodiversidad, con implicancias en los alimentos y disponibilidad de agua potable (United Nations Climate Change, 2022). Estas crisis ambientales erosionan la base natural de nuestra existencia con un aumento de los desastres e impactos sustantivos en los medios de subsistencia de los hogares y comunidades (CEPAL, 2021a).

Estos escenarios, económicos y ambiental, repercuten sustantivamente en la dimensión social, dado que estas crisis tienen importantes repercusiones en el bienestar de las personas, incrementando la vulnerabilidad. Así, restringen aún más las posibilidades de los países para avanzar en la erradicación

de la pobreza, la pobreza extrema y la reducción las desigualdades, profundizando el deterioro de las condiciones de vida de la población. En 2020, la pobreza retrocedió dos décadas en América Latina. Incluso si en 2021 su incidencia se redujo en 0,5 puntos porcentuales, la pobreza llegó a afectar ese año a 201 millones de personas (32,3% de la población) en la región, de las que 80 millones estaban en pobreza extrema (12,9%). Pero la vulnerabilidad de la población es mayor. En 2022, incluso pasada la etapa aguda de la pandemia, un 58,5% de la población pertenecía a estratos de ingreso bajo (personas en situación de pobreza extrema, personas en situación de pobreza no extrema y personas no pobres de ingreso bajo). Si a ello se suman las personas ubicadas en estratos de ingreso medio-bajo (es decir, con ingresos de hasta 3 líneas de pobreza), el porcentaje alcanza el 78,4% de la población (CEPAL, 2022a). Además, y como quedó demostrado durante la pandemia, el riesgo de la pobreza y vulnerabilidad de las personas no afecta a todos por igual. La evidencia es contundente en torno a impactos diferenciados de la pandemia y la crisis social entre niñas, niños y adolescentes, jóvenes mujeres, personas con discapacidad, indígenas y afrodescendientes (CEPAL, 2020a; Robles y Rossel, 2021). Asimismo, la desigualdad se ha mantenido como una de las características estructurales de las sociedades en América Latina. Aunque, la desigualdad de ingresos disminuyó en la década de 2000, desaceleró su caída a principios de la década de 2010 para luego estancarse en niveles relativamente altos desde el año 2017 e incluso incrementarse en 2020 en pandemia (CEPAL, 2022a).

Las crisis, expresadas en las tres dimensiones del desarrollo sostenible se entrelazan de forma compleja y combinan, entre otros, ámbitos específicos de la crisis climática, de salud, de empleo, de seguridad alimentarias y del costo de la vida. En su conjunto, fenómenos como los señalados pueden dificultar la vida y sobrevivencia de millones de personas y amplificar fenómenos como la migración, el desplazamiento y la inseguridad alimentaria. Este escenario conlleva implicancias directas para repensar la política social y los determinantes del desarrollo social inclusivo.

La pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) dejó importantes aprendizajes sobre la necesidad de anticipar las respuestas frente a las crisis en curso y futuras que puedan impactar a la región. La pandemia, que empezó como una crisis sanitaria, se transformó en la peor crisis económica y social de los últimos 100 años en América Latina y el Caribe. Dejó en evidencia las múltiples brechas estructurales del modelo de desarrollo de la región y ha impactado diversos ámbitos como son, entre otros, la producción, el trabajo, el transporte, la educación, la salud y nutrición, la vivienda y la protección social y cuidados. La pandemia reveló también con mayor claridad las características que presenta la matriz de la desigualdad social en la región y ha exacerbado las diferencias en materia de ingresos, ejercicio de derechos y bienestar (CEPAL, 2020a, 2021a y 2021b). También demostró cómo, en conjunto con los esfuerzos para erradicar la pobreza, la reducción de las desigualdades y atención especial en los estratos medios debe ser un objetivo prioritario de las políticas sociales y de la protección social para hacer frente a un entorno de crisis recurrentes. Reforzó también la urgencia de avanzar hacia sistemas universales y sostenibles de protección social dada la extendida vulnerabilidad de la población que excede a la población en pobreza y pobreza extrema.

Los impactos multidimensionales de la pandemia demostraron la capacidad limitada de los sistemas de protección social actualmente en operación para proteger los ingresos y niveles de consumo, así como resguardar el proceso de desarrollo de capacidades humanas frente a eventos que se constituyen como riesgos para el bienestar. La serie de eventos críticos descritos da cuenta de un escenario en que las crisis se tornan crecientemente recurrentes y que pueden transformarse en *shocks*, ante la dispar capacidad de respuesta con la que cuentan los hogares frente a su ocurrencia.

Lo que añade aún más complejidad a este escenario es la serie de transformaciones simultáneas en curso. Estas transformaciones se expresan en el plano de la demografía, del mercado de trabajo y se vinculan con la revolución tecnológica. A lo anterior se agregan además procesos que vienen cimentándose en los últimos años, como la crisis climática y los desastres, la transición epidemiológica y nutricional y la violencia en los territorios. Estos cambios representan nudos críticos para el desarrollo social inclusivo (CEPAL, 2019) ya que imponen nuevos y variados retos para sus políticas y, además, potencian una estructura de riesgos en reconfiguración que condiciona el futuro de los sistemas de protección social.

El análisis de los riesgos es una dimensión constitutiva de la reflexión y teorización sobre los sistemas de protección social. Desde un enfoque puramente basado en el manejo de dichos riesgos para concebir a la protección social como una política reactiva y mitigadora (safety net), el debate ha transitado hacia una protección social trasformadora (Devereux y Sabates-Wheeler, 2004) y de ampliación de la ciudadanía para garantizar justamente el pleno ejercicio de los derechos sociales, económicos y culturales de las personas. De forma complementaria, desde un enfoque de derechos, en la medida que los riesgos socavan la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, existe un rol fundamental para las políticas y programas de protección social de garantizar los derechos en múltiples ámbitos, como por ejemplo la educación, salud, alimentación, trabajo y pensiones. Desde esta perspectiva, los sistemas de protección social deben actuar sobre las condiciones estructurantes de la pobreza y la desigualdad, considerando los riesgos específicamente asociados a las diferentes etapas del ciclo de vida. Las políticas y programas de protección social identifican entonces a la población receptora de las prestaciones como titulares de derecho y a los Estados como titulares de deberes⁴.

En este capítulo se propone un marco conceptual para el análisis de los desafíos del futuro de los sistemas de protección social en la región. En la primera sección, se describen los principales elementos que hacen parte de una renovada estructura de riesgos. Esta estructura, junto con considerar aquellos riesgos estructurales abordados tradicionalmente por los sistemas de protección social vinculados al ciclo de vida, el desempleo y la salud, incluye el conjunto de transformaciones en curso. Ante esto, se plantea que los sistemas de protección social en la región deberán estar preparados para confrontar estas transformaciones de largo plazo y los eventos coyunturales vinculados.

A. La región enfrenta una estructura de riesgos en reconfiguración

Tradicionalmente, la protección social se ha centrado en los riesgos⁵ derivados del ciclo de vida, y aquellos vinculados al mercado de trabajo, frente a accidentes laborales y el desempleo. Este modelo se ha construido fundamentalmente considerando que el acceso a la protección social deriva de la inserción en un empleo formal. Este modelo ha tenido un alcance limitado en la región (CEPAL, 2006), lo que queda de manifiesto ante los altos niveles de informalidad laboral. Por ello, los sistemas de protección social, con especial intensidad desde la década de los 2000, fueron ampliando el conjunto de sus instrumentos hacia la protección social no contributiva (Cecchini y Martínez, 2011). La tarea de construcción de sistemas de protección social plenamente universales, integrales, sostenibles y resilientes sigue siendo, no obstante, inacabada y requerirá el fortalecimiento simultáneo del conjunto de sus componentes. De esta forma, los sistemas de protección social en la región siguen enfrentando un conjunto de problemas y riesgos estructurales que incluyen la pobreza y la pobreza extrema, la desigualdad, la informalidad, las brechas en el desarrollo de capacidades humanas y en el acceso a servicios sociales y una organización social de los cuidados sustentada en la desigual distribución del trabajo remunerado y no remunerado. A ellos se suman riesgos coyunturales que pueden profundizar estos problemas estructurales, como es el caso de las crisis económicas.

Esta perspectiva se aleja de la concepción de riesgos sociales individuales, a veces denominados idiosincráticos y considerados no correlacionados, y los riesgos denominados covariados, considerados correlacionados y que afectan a muchos hogares al mismo tiempo (véase, por ejemplo, Jørgensen y Holzman, 2003). Esta visión tiende a abstraer los riesgos de sus condiciones sociales y económicas estructurales y considera, por ejemplo, las enfermedades, la discapacidad, la violencia intrafamiliar o el desempleo, como riesgos individuales.

En lo que sigue se priorizará el uso del término de "riesgo" y no de "incertidumbre". Ambos son usados en diferentes sentidos y se ha generado bastante debate tanto por sus diversas interpretaciones como por las aplicaciones más metodológicas que no se vinculan al uso cotidiano de estos términos. Para mayor detalle véase Barr (2003, 2020) y Kay y King (2020). El uso del término "riesgo" también es coherente con los tres acuerdos emblemáticos adoptados por las Naciones Unidas en 2015: los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 ("el Marco de Sendai") (IPCC, 2020; Naciones Unidas, 2015; UNDRR, 2021).

En la actualidad, los sistemas de protección social deben brindar niveles de aseguramiento frente a una estructura de riesgos renovada y en reconfiguración que, a estas problemáticas estructurales, suma otros desafíos. En ausencia de una adecuada capacidad de respuesta de los sistemas de protección social, esta estructura de riesgos reconfigurada puede implicar una vulneración adicional de derechos y un deterioro para el bienestar de la población.

Es posible detallar esta estructura de riesgos a partir de los 12 nudos críticos que la CEPAL identificó en 2019 para el logro del desarrollo social inclusivo, una de las tres dimensiones estructurantes del desarrollo sostenible, según emana de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Estos nudos incluyen elementos estructurales y emergentes. Entre los nudos estructurales se identificaron: la persistencia de la pobreza y de la vulnerabilidad a la pobreza; las desigualdades estructurales, injustas e ineficientes, y la cultura del privilegio; las brechas en el desarrollo de capacidades humanas (educación, salud y nutrición) y de acceso a los servicios básicos; los déficits de trabajo decente y las incertidumbres asociadas a los cambios tecnológicos en el mundo del trabajo; un acceso aún parcial y desigual a la protección social; una institucionalidad social en construcción y un nivel de inversión social insuficiente. Además, se identificaron cinco nudos emergentes para el desarrollo social inclusivo: i) las diversas formas de violencia; ii) el cambio climático y los desastres; iii) las transiciones demográfica, epidemiológica y nutricional; iv) las migraciones en la encrucijada del desarrollo social inclusivo, y v) los cambios tecnológicos y las capacidades (CEPAL, 2019).

Se indicó entonces que el cierre de brechas y desigualdades de acceso al bienestar, reflejados en estos nudos críticos, era fundamental para avanzar hacia una apuesta regional para el logro del desarrollo social inclusivo y, por ende, la posibilidad de que los Estados garantizaran el pleno ejercicio de los derechos sociales, económicos y culturales de las personas (CEPAL, 2018a). En este contexto, los sistemas de protección social se ven enfrentados a numerosos desafíos para contener y superar las consecuencias que estos nudos imponen.

En el actual contexto, es posible plantear que parte de estos nudos críticos potencian una estructura renovada de riesgos y, por ende, deberían ser crecientemente previstos y anticipados por las políticas de protección social. Si bien consideran fenómenos que venían desarrollándose durante las últimas décadas, como los desastres y la transición epidemiológica y nutricional, lo novedoso y que les confiere un carácter de renovada estructura es que ocurren en un contexto de múltiples transformaciones con simultaneidad, creciente intensidad y modificaciones que complejizan su abordaje. Imponen, por tanto, retos nuevos y multidimensionales, pudiendo llegar a limitar la efectividad de la protección social futura dado el nivel de desafíos que imponen a las políticas en operación, la magnitud de sus impactos en el bienestar de la población, y, especialmente, su mutua interacción que amplifica las repercusiones.

En línea con los nudos emergentes mencionados en CEPAL (2019), los riesgos que surgen con una intensidad creciente en los últimos años, y que serán detallados a continuación, son los siguientes: i) cambios tecnológicos, ii) cambios en el mundo del trabajo; iii) cambio climático en el contexto de la triple crisis planetaria y desastres; iv) la transformación demográfica y las tendencias migratorias; v) las violencias; y vi) los desafíos de la transición epidemiológica y nutricional (véase el diagrama 1 en la Introducción). En conjunto, estas transformaciones en curso, interrelacionadas y que se refuerzan mutuamente, reconfiguran una renovada estructura de riesgos, que demandará nuevos instrumentos, mecanismos y articulaciones para los sistemas de protección social, con una institucionalidad social fortalecida y preparada para responder, simultáneamente, a los riesgos estructurales y la ocurrencia de múltiples y diversos shocks interdependientes. Se requiere, por tanto, una mirada sistémica para abordar el futuro de la protección social. Se aspira a una protección social que responda ante crisis y emergencias en el corto plazo, y sea transformadora en el mediano y largo plazo, garantizando una mejora continua y sostenida de los derechos económicos y sociales.

1. Cambios tecnológicos: el impacto de las transformaciones digitales

Los cambios tecnológicos son procesos permanentes, pero con intensidad variable en la historia. La cuarta revolución industrial en curso se construye a partir de la revolución digital que permitió la automatización de la producción basada en el uso de tecnologías de información y la electrónica (tercera revolución), y se caracteriza por la fusión de tecnologías entre las dimensiones físicas, digitales y biológicas, que desdibuja las fronteras entre estas dimensiones, y se distingue por la velocidad, alcance e impactos sistémico de los cambios. Quizás uno de los fenómenos más visibles ha sido la rápida adopción de tecnologías digitales en múltiples aspectos nuevos de la vida. Esta transformación digital ha influido en la forma en que se consumen bienes y servicios, en cómo se lleva a cabo la producción, en la estructura y operaciones de los negocios, así como en nuestras interacciones sociales y en la dinámica de relación con las entidades gubernamentales. Ciertamente, la pandemia de COVID-19 aceleró estos cambios. En un escenario marcado por la necesidad del distanciamiento físico y la reducción del contacto entre personas, las actividades diarias se movieron, en la medida de lo posible, de lo presencial a lo digital. Este tránsito hacia lo digital, previamente en proceso, pero a un menor paso, se convirtió en un imperativo para la continuidad de muchas operaciones esenciales y la viabilidad de muchas actividades económicas y sociales.

La transformación digital ha desencadenado cambios acelerados en lo económico, lo político, lo social y lo cultural. Aun cuando estos cambios pueden ser beneficiosos, existe la posibilidad de que afecten de manera negativa a la vida de las personas al potenciar riesgos de vulneración de derechos o aumentar brechas en dimensiones fundamentales del bienestar. En ellas, las políticas de protección social pueden ser cruciales para aprovechar los beneficios del cambio tecnológico sin perjudicar a la población. Además de sus implicancias sobre el mundo del trabajo, las que se examinan en detalle en el siguiente apartado, se revisarán a continuación cuatro temáticas, que se interrelacionan, donde el impacto de los avances tecnológicos llega a dimensiones que involucran a la protección social: i) la digitalización de la oferta social del Estado; ii) la digitalización de pagos; iii) los sistemas de información y la privacidad de datos; y, iv) el acceso a servicios sociales digitales (Palma, 2023).

En primer lugar, la digitalización de la oferta social del Estado con el objetivo de alcanzar una mayor integración de la oferta social implica la innovación en la implementación de herramientas digitales que resultan en una mayor eficiencia y eficacia en la entrega de servicios sociales, la priorización de algunos programas y de la población en situación de vulnerabilidad. No obstante, también existe riesgo de que sean fuente de exclusión y vulneración de derechos si no existe un acceso equitativo a la tecnología como se vio en la pandemia, generada por la falta de conectividad y/o de acceso a dispositivos y tecnología, sumado a la falta de habilidades digitales.

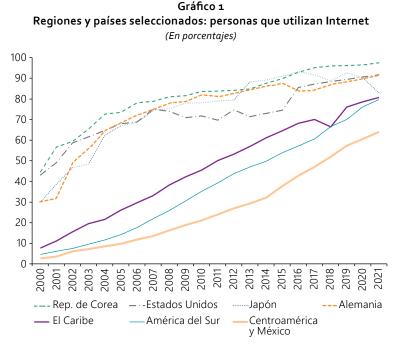
En segundo lugar, uno de los grandes cambios ha sido la digitalización de los pagos. Si bien esto facilita la entrega y la disponibilidad de recursos para la población, pueden generarse riesgos de exclusión para acceder a pagos de programas de transferencias si se presenta una falta de identificación de ciertas poblaciones, o por vivir en territorios sin instituciones financieras donde retirar el pago o donde comprar por medio de tarjetas digitales es difícil o imposible (Gupta, 2021; Lowe, 2022). En este contexto, existen poblaciones con mayores problemas de acceso y de familiarización con las tecnologías digitales, que, en consecuencia, tienen mayores dificultades para acceder a las prestaciones y para el intercambio de información, como es el caso por ejemplo de las personas mayores, aumentando así el riesgo de exclusión (Lowe, 2022). Sumado a la anterior, las oportunidades que brindan las nuevas tecnologías dependen del contexto cultural y espacial, pues la compra con tarjetas o con dispositivos digitales está altamente urbanizada y no es tan extensiva en territorios rurales.

En tercer lugar, los sistemas de información y la mayor disponibilidad de datos crean riesgos asociados a la privacidad de la información. Existen vacíos legales sobre la privacidad de los datos que abren nuevas amenazas a la población, poniendo en riesgo su información y exponiéndola a

fraudes electrónicos u otro tipo de abusos. Los temas de privacidad son centrales en los programas de protección social y, aun cuando existen importantes avances en el uso de datos, no existen nuevas propuestas de protección del derecho a la privacidad de la información y su mal uso (DCI, 2022; IPC-IG, 2022; Lowe, 2022; Valente, Neris y Fragoso, 2021). Entre las consecuencias y desafíos que esto plantea para la protección social, se plantea la potencial discriminación de las personas, la disminución de la confianza en los programas por la exposición de la información, y las irregularidades en el funcionamiento de las medidas de protección social, por errores de exclusión o problemas de cobertura por falta de identificación de destinatarios.

En cuarto lugar, en relación con el acceso a los servicios básicos, sin duda la educación y salud digital continúan siendo un desafío en este proceso de transformación. Los riesgos de exclusión son altos en la medida que no se avance con un aumento significativo en la conectividad de la población. La salud digital, por ejemplo, puede traer beneficios, en especial a la población en zonas lejanas, donde no existen especialistas o la infraestructura necesaria para garantizar el acceso a los servicios de salud. Frente a estas falencias, en la medida que los países avanzan en el gobierno digital y en la modificación digital de las opciones de comunicación, lo digital puede acercar estos servicios o seguir aumentando las brechas entre quienes están excluidos del cambio digital (Palma, 2023).

Una forma de aproximarse al riesgo que supone la digitalización de la política y programas sociales para la garantía de los derechos sociales es examinar la utilización de Internet, condición a priori necesaria. El gráfico 1 muestra la evolución del porcentaje de personas usando Internet, donde se ven los avances en los últimos 20 años. Aun cuando los niveles en América del Sur superan el 60% de población, esto aún es bajo en comparación con países desarrollados y supone una voz de alerta a la digitalización de la oferta de programas sociales. Además, estos datos esconden diferencias entre países, como, por ejemplo, en 2021 este indicador alcanzaba a 38,9% en Haití y 48% en Honduras, mientras que, en Antigua y Barbuda, Bahamas, Chile y el Uruguay, superaba el 90%. El avance en la digitalización de los procedimientos del Estado debe ir a la par de la inclusión digital en la región de manera de no reforzar nuevas fuentes de exclusión y aumentar brechas.



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de The International Telecommunication Union (ITU) con datos de julio de 2023.

La transformación digital implicará cambios importantes en el mundo del trabajo, incluyendo la dinámica de destrucción/creación de puestos laborales y la generación de nuevos retos derivados de las nuevas formas de empleo atípico, generando importantes desafíos de adaptación para los mercados laborales. Estos son destacados en el siguiente apartado.

2. Las transformaciones en el mundo del trabajo ante los cambios tecnológicos, ambientales y demográficos

En el trabajo, las transformaciones tecnológicas pueden representar, por un lado, una oportunidad en términos de aumentos de productividad y crecimiento económico, y por otro, una disrupción de la organización del trabajo, afectando de manera diferenciada a los trabajadores. La rápida y continua adopción de tecnologías avanzadas, como robots, inteligencia artificial y software en los procesos productivos, de consumo y de distribución, incluye impactos sobre las tareas que realizan tradicionalmente los seres humanos en sus empleos y cómo se conecta la demanda y oferta de bienes y servicios. Por ejemplo, en países desarrollados, como Estados Unidos o países europeos, los trabajadores digitales han aumentado significativamente en la última década⁶. Por otro lado, en América Latina, la proporción de trabajadores digitales se ha mantenido baja, aunque creciente (Charles, Xia y Coutts, 2022).

Además de la creación de nuevos empleos, los cambios tecnológicos transforman la dinámica de trabajo, afectando directamente la forma en que los trabajadores desempeñan sus funciones. En esta línea, la discusión que surge de la irrupción de la robotización y la inteligencia artificial y sus posibles consecuencias en la destrucción de empleos han llevado a diversos autores a resaltar el potencial desarticulador que pueden tener estas nuevas tecnologías en los empleos tradicionales (Frey y Osborne, 2017). También se ha visibilizado la necesidad de reconfigurar las tareas y las dinámicas de trabajo para adecuarse y aprender a trabajar con las nuevas tecnologías (Lassébie y Quintini, 2022; Martínez (ed.), 2023, Weller y otros, 2019). En este contexto, Espíndola y Suarez (2023) estima para 14 países en América Latina, que los puestos de trabajo de alto riesgo de automatización afectan en mayor medida a los hombres, los que tienen calificación no universitaria y los quintiles intermedios. Ello confirmaría que las transformaciones tecnológicas en el mundo del trabajo conllevan riesgos de retrocesos diferenciados en relación con los derechos laborales. También implica que la protección social sería capaz de anticipar los riesgos asociados a este proceso, identificando a la población más susceptible a ser impactada negativamente.

En tanto estas innovaciones tienen la capacidad de potenciar la productividad y crear nuevos empleos, también generan espacio para la proliferación de las dinámicas de trabajo no estándar e informal, fenómeno que se presenta fuertemente en la región, y que suelen enmarcarse en condiciones de trabajo más precarias y con menor acceso a la protección social. Un ejemplo claro de esta situación es el aumento exponencial, sobre todo desde la pandemia de COVID-19, del trabajo en plataformas digitales (OIT, 2021b). La creación de estas nuevas plataformas de empleo impone un importante desafío para la protección social, ya que requiere fortalecer la cobertura de trabajadores informales, pero más aun, exige que se entienda y se evalúen las nuevas (y aun en creación) formas de empleo para poder proteger a la población que trabaja en estos sectores y cubrir sus necesidades específicas (Robles, Tenenbaum y Jacas, 2023).

Existen, al menos, otros tres cambios en el mundo del trabajo que, aun cuando no estén directamente relacionados con la transformación tecnológica, están muy influenciados por esta: la reorganización y globalización de las cadenas de valor y de las relaciones laborales (CEPAL, 2017), la transición justa hacia economías verdes y los cambios demográficos. La consolidación de cadenas de valor globales ha pasado a tomar mayor importancia en la organización del comercio y la inversión internacional. Al 2020, la participación mundial de las cadenas globales de valor alcanzó el 44,4% del comercio internacional

⁶ En este contexto, la noción de trabajadores digitales hace referencia a una variedad de ocupaciones, como trabajadores de plataformas digitales o servicios de logística (*delivery*, transporte) bajo demanda, desarrolladores de *software* altamente calificados que trabajan de manera remota, e individuos que obtienen ingresos a través de redes sociales y servicios de transmisión en vivo (Charles, Xia y Coutts, 2022).

y 12,1% de la producción (ADB, 2021)⁷. Aunque a nivel mundial, el número de empresas que importan y exportan a la vez comprenden el 15% del total, concentran el 80% del comercio internacional (Banco Mundial, 2020b). Dicha concentración ha cambiado las relaciones de producción y de empleo a escala de la economía global, aumentando el riesgo de que las condiciones de trabajo y los salarios empeoren y que no se respeten los derechos fundamentales de los trabajadores ocupados en las cadenas (OIT, 2016). En América Latina, la integración hacia las cadenas de valor globales se produce principalmente desde los eslabones menos intensivos en valor agregado. Ello repercute en el mercado laboral, ya que por un lado implicaría una mayor ocupación en empleos de baja calificación por la integración en segmentos intensivos en mano de obra y, por otro lado, disminuiría el empleo en segmentos más calificados y modernos (CEPAL, 2017; CEPAL/OIT, 2016). El empleo de baja calificación trae consigo un estándar más bajo de condiciones laborales y menor incentivo a la capacitación que el empleo de alta calificación, lo que supone un desafío a considerar por las políticas de inclusión laboral, desarrollo productivo y protección social.

Un segundo punto dice relación con los desafíos de transición justa hacia economías ambientalmente sostenibles, factor que condiciona el mercado laboral y las políticas de inclusión laboral y protección social para atender las nuevas necesidades de industrias en reconfiguración. Frente a la falta de sostenibilidad de los sistemas productivos actuales, la necesidad de migrar a economías más sostenibles y bajas en emisiones de carbono se vuelve prioritaria. Esta transición implica la destrucción del empleo en sectores contaminantes; mientras que, por otro lado, debería resultar en la creación de nuevas oportunidades de empleo y transformación de ocupaciones existentes (Weller, 2017). Dichos procesos afectarán de manera diversificada a los diferentes grupos de trabajadoras y trabajadores, lo que impone un desafío de grandes proporciones para la protección social y para las políticas de inclusión laboral. Estas deben ser capaces de acompañar los cambios del mercado laboral y las nuevas necesidades, adelantándose a los cambios previsibles en sectores que serán perjudicados, preparando a las y los trabajadores para la transición de sectores productivos y protegiendo los ingresos de las familias en estos períodos. Ello también requiere contemplar políticas de protección social en ámbitos que van más allá del mercado laboral, como aquellas derivadas del riesgo de pobreza energética (Morales, 2023).

Por último, las dinámicas demográficas también están transformando el mercado de trabajo. Como se detallará en la I.A.4, la transición demográfica en América Latina está fundamentalmente caracterizada por el acelerado envejecimiento, vinculado al progresivo fin del bono demográfico en los países. Además, se aprecian cambios en las dinámicas migratorias. Todas ellas tienen impactos particulares sobre el funcionamiento de los mercados laborales. El envejecimiento de la población, además de presionar el sistema de pensiones y el propio funcionamiento del mercado laboral, incrementa, al menos, las demandas en materia de salud y de políticas integrales de cuidado (Arenas de Mesa, Robles y Vila, 2023).

Cambio climático en el contexto de la triple crisis planetaria y desastres

En la medida que la triple crisis planetaria, expresada a través del cambio climático, la contaminación y la pérdida de biodiversidad (United Nations Climate Change, 2022) se consolida como una realidad innegable y de creciente alcance, su impacto en la vida de individuos, comunidades y sociedades es cada vez más evidente. Aunque los desastres derivados de la degradación del medio ambiente son múltiples, se estima que, por ejemplo, sólo los riesgos climáticos amenazan con revertir los logros del desarrollo alcanzados en las últimas décadas, y podrían volver a llevar a la pobreza a más de 720 millones de personas al año 2050 (Agrawal y otros, 2019). Aun cuando el cambio climático representa un proceso lento que se ha venido desarrollando desde hace años, hoy sus consecuencias se tornan urgentes, ya que avanzan a una tasa acelerada y se prevé su intensificación en décadas venideras (IPCC, 2023). En este contexto, y sobre todo considerando que los desastres afectan de manera desproporcionada a la población en situación de mayor vulnerabilidad, la protección social toma un rol crucial (Cecchini, Holz y Robles, 2021; CEPAL, 2021a; IPCC, 2023; OIT, 2023).

Estos valores corresponden a dos formas diferentes de estimar la magnitud de las cadenas globales de valor. La primera, estima la porción de exportaciones cuyo valor agregado subyacente cruza dos o más fronteras antes del consumo final y la segunda se calcula a partir de la porción del producto interno bruto que se destina a exportaciones de productos intermedios.

La experiencia de la pandemia de COVID-19, un desastre de tipo biológico, ha reafirmado la urgencia de contar con una protección social que enfrente los riesgos ambientales, económicos y sociales de forma integral y con un enfoque transformador (CEPAL, 2021a). Es decir, una protección social que no sólo sea reactiva a los *shocks* o se adapte a los impactos de la triple crisis planetaria y de los desastres, sino que actúe sobre las condiciones estructurales subyacentes que crean vulnerabilidad ante los mismos⁸. Estas se entrelazan con las vulnerabilidades sociales y económicas, y reflejan la exposición y capacidad de respuesta de los individuos, hogares y comunidades al riesgo. Evidencian, además, la estructura de la desigualdad y un acceso estratificado a la garantía de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Ante estos desafíos, la protección social tiene un rol clave en cada uno de los momentos de la ocurrencia del desastre. Los instrumentos de protección social incluyen intervenciones que pueden amortiquar el efecto de reducción del bienestar de la población por los desastres de manera preventiva (ex-ante), mitigando daños y pérdidas (durante) y facilitando la recuperación (ex-post). La función preventiva de la protección social se dirige a las condiciones existentes de vulnerabilidad física, social, económica y ambiental de las personas, hogares y comunidades antes de un desastre. Durante un desastre, los instrumentos de protección social se relacionan principalmente con la asistencia humanitaria, la protección de ingresos y de capacidades humanas, así como la articulación de las distintas instituciones, con especial cuidado para resquardar los derechos de la población de mayor vulnerabilidad como las niñas, niños y mujeres. Por último, ex-post, los instrumentos de protección social están centrados en la recuperación de activos físicos y productivos. En cada uno de estos momentos, y como ha quedado demostrado con la pandemia, los sistemas de información social son críticos para, entre otros, identificar a todos los grupos vulnerables y mejorar la entrega de las prestaciones sociales para reducir los daños y priorizar la recuperación (Cecchini, Holz y Robles, 2021) (véase el diagrama 2). A partir de esta tríada temporal, el desafío es redefinir el rol de la protección social frente a los desastres desde un marco transformador, forjando la resiliencia social e institucional requerida para contribuir a la reducción de la vulnerabilidad ante los desastres y resquardar el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales durante su ocurrencia (CEPAL, 2021a).

Un ejemplo sobre los impactos de los desastres y crisis climática en ámbitos de relevancia para la protección social es analizar cómo el cambio climático se entrelaza con otros riesgos y se manifiesta como importante amenaza para la salud pública. Este se vincula, entre otros, al aumento de las temperaturas que provoca enfermedades relacionadas con el calor y mayor alergenicidad, sin mencionar las afecciones respiratorias ocasionadas por el aumento de incendios forestales. En especial para América Latina y el Caribe, se destaca el aumento de la presencia y distribución de vectores transmisores de enfermedades, como mosquitos y garrapatas (CEPAL y otros, 2021). Además de afectar a nivel sanitario, el cambio climático impacta también la economía y finanzas de los países. Las pérdidas ocasionadas por los eventos extremos, el aumento de los costos de atención médica y los daños a la infraestructura ejercen una carga significativa en los recursos, poniendo en riesgo la sostenibilidad financiera y reduciendo las posibilidades de inversión pública o de financiar adecuadamente los programas de protección social. Ello también tiene importantes repercusiones en materia laboral, así como en las tendencias migratorias (véase la sección I.A.4).

En este ámbito, se reconocen los avances conceptuales que se han hecho desde la literatura de protección social adaptativa (adaptive social protection). En este documento se adopta un enfoque más amplio, que trasciende la atención a la adaptación al cambio climático y busca incluir también en el análisis la diversidad de desastres que afectan a la región, incluyendo aquellos de tipo hidrológico, geológico, meteorológico y biológico, como la pandemia, por ejemplo. Se enfatiza acá también la necesidad de ir más allá del ajuste reactivo de los instrumentos de la protección social, desde una concepción de protección social transformadora y un enfoque de derechos, la que, en línea con la Agenda 2030 y la premisa de "no dejar a nadie atrás" actúe sobre las variables estructurales de la vulnerabilidad, pobreza y desigualdad. Con ello, se busca integrar las respuestas de corto plazo en el marco de un horizonte que consolide el rol de los sistemas de protección social en la transformación de las condiciones estructurales que explican la desigual vulnerabilidad de los hogares y personas ante riesgos.

H. Soto de la Rosa (coords.) Santiago.



Diagrama 2

Fuente: S. Cecchini, R. Holz y C. Robles (2021), "Los sistemas de protección social ante desastres", en *Caja de herramientas. Gestión*

e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad en América Latina y el Caribe (LC/TS.2021/157), Cecchini, S., R. Holz y

Ante este escenario, es esencial reconocer que la triple crisis planetaria se manifiesta como un desafío generalizado que se entrelaza con la complejidad de los sistemas sociales y económicos. Reconocer su fuerte presencia en una renovada estructura de riesgos es fundamental para comprender su impacto creciente en los sistemas de protección social y diseñar políticas y estrategias que sean efectivas y sostenibles en el tiempo. Esto impone desafíos adicionales para garantizar que los sistemas de protección social sean lo suficientemente flexibles y resilientes para hacer frente a los impactos impredecibles y cambiantes de la degradación ambiental (CEPAL, 2021a). Es decir, al tiempo que la emergencia ambiental pone presión sobre los sistemas de protección social, se espera que estos se articulen con las demás respuestas gubernamentales para entregar una oferta integral frente a los desastres. Cuando son diseñados de forma apropiada, los sistemas de protección social pueden aumentar la resiliencia de los hogares y protegerlos contra los efectos negativos del cambio climático y de eventos climáticos. Estos sistemas estarían integrados a los sistemas de gestión de riesgos de forma de proporcionar un canal para activar de forma rápida medidas de acción temprana, incluyendo transferencias monetarias y expansión de los servicios. Sin embargo, se reconocen los desafíos financieros, institucionales y lo incipiente que son los esfuerzos para establecer vínculos concretos entre la gestión de riesgo y la protección social (Agrawal y otros, 2019; CEPAL, 2021a).

4. Transición demográfica y tendencias migratorias

La región de América Latina y el Caribe atraviesa un período de transición demográfica, caracterizado por una disminución en los niveles de fecundidad y mortalidad, así como al incremento significativo en la esperanza de vida (CEPAL, 2023a). De esta forma, al llamado "bono demográfico" le sigue un proceso

⁹ El bono demográfico es un fenómeno que se produce en un período limitado de tiempo, durante el cual la población en edad de trabajar sobrepasa a la población dependiente (potencialmente inactiva en términos laborales). Entre más rápida sea la transición demográfica, menor será su duración. Durante este proceso, una mayor población en edad de trabajar puede generar un impacto positivo en la productividad del país, si se combina con políticas públicas que promuevan el desarrollo de capacidades y la inclusión laboral.

de envejecimiento poblacional con un aumento sostenido de las personas mayores y de la relación de dependencia. Esta tendencia refleja, por una parte, avances importantes en la salud de las personas; al mismo tiempo, plantea desafíos significativos para los sistemas de protección social en al menos tres sentidos.

En primer lugar, se encuentran aquellos desafíos vinculados con el diseño de políticas que aborden las necesidades específicas de las personas mayores, para asegurar la protección de sus ingresos y niveles de vida adecuados (González, Sosa y Reboiras, 2021). De esta forma, se espera un aumento de la presión fiscal a partir de una mayor demanda en los sistemas de pensiones, salud y políticas de cuidados. Se debe también considerar la adaptación de los mercados laborales a una población más envejecida y con una mayor esperanza de vida, que puede extender sus años de actividad laboral más allá de la edad de jubilación establecida. Esto puede incluir, por ejemplo, la necesidad de incorporar acciones y programas para incentivar el trabajo formal de las personas mayores y la superación de prácticas de discriminación laboral por edad, además de la extensión de la cobertura de las personas mayores en los sistemas de protección social (CEPAL, 2022c; González, Sosa y Reboiras, 2021).

En segundo lugar, de manera asociada a lo anterior, se encuentran retos de sostenibilidad financiera de los sistemas de protección social ante la potencial caída de aportes a la seguridad social ante el fin del bono demográfico. Finalmente, cabe destacar que la región deberá reaccionar a un proceso más acelerado que el que vivieron los países europeos en el envejecimiento poblacional: se espera que América Latina y el Caribe llegue a los actuales niveles de la tasa de envejecimiento de Europa en la mitad del tiempo hacia 2050 (Arenas de Mesa y Robles, 2023) (véase el gráfico 2). En 2023, la población de 65 años y más en América Latina y el Caribe representaba el 9,5% del total de la población regional; sin embargo, las proyecciones muestran que, en 2065, las personas mayores representarán el 25% de la población total de la región (Naciones Unidas, 2022).

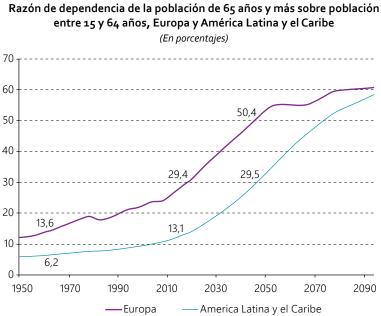


Gráfico 2

Fuente: Arenas de Mesa y Robles (2023), "Introducción", en Arenas de Mesa y Robles (eds.) (2023), Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: avanzar hacia la sostenibilidad con solidaridad, Libros de la CEPAL, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa, sobre la base de United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2022). World Population Prospects 2022, Online Edition.

Otra tendencia intensificada que impacta la composición de la población es la migración. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) la define como el "movimiento de personas lejos de su lugar usual de residencia, ya sea a través de fronteras internacionales o dentro de un mismo Estado"

(OIM, 2019, pág. 137). Este fenómeno responde a múltiples razones, como el trabajo, la posibilidad de estudios o desarrollo profesional, movimientos familiares, o migración forzosa por situaciones de conflicto y violencias o desastres. La población migrante, y en especial aquella que se ve forzada a irse de su país de origen, enfrenta altos niveles de vulnerabilidad. El abordaje de esta problemática impone un importante desafío a los países receptores y a la comunidad internacional para asegurar y proteger sus derechos durante todo el ciclo migratorio, incluyendo su acceso a los sistemas de protección social.

América Latina y el Caribe enfrenta una etapa migratoria caracterizada por un importante cambio en la composición de los países y regiones de origen. Históricamente, el flujo migratorio provenía esencialmente de Europa, mientras que, en la actualidad, la importancia de la migración intrarregional aumentó considerablemente (CEPAL, 2023c; Martínez Pizarro y Cano Christiny, 2022). La migración entre países de la región moviliza a alrededor de 10,7 millones de personas, las que incluyen los 4,4 millones de personas que migraron desde la República Bolivariana de Venezuela (Banco Mundial, 2023).

Las personas migrantes, y en especial aquellos que se encuentran en situación de irregularidad, son usualmente excluidos de los mecanismos de protección social y no tienen acceso a servicios básicos como salud o educación, situación que fue exacerbada por la pandemia de COVID-19. Las personas migrantes son también más vulnerables a explotación, abuso, tráfico de personas y riesgos ambientales. Pueden además enfrentarse a vulnerabilidades territoriales, socioculturales y sociopolíticas, resultando en exclusión social y laboral, y en una mayor exposición a riesgos de salud y seguridad (FAO/UM, 2021). Por ejemplo, los trabajadores migrantes de baja calificación y en situación de irregularidad tienden a concentrarse en trabajos informales con menor protección social (FAO/UM, 2021; Avato, Koettl y Sabates-Wheeler, 2010).

El principal desafío que impone la intensificación de los flujos de migración para los sistemas de protección social es su inclusión y acceso en los países de destino, relevando los riesgos específicos que esta población enfrenta, además de los vinculados a su inclusión laboral (CEPAL, 2023a). Las personas migrantes, sobre todo quienes están indocumentadas, enfrentan importantes impedimentos en el acceso a los servicios de protección social por su estado legal en el país, barreras de lenguaje, desconocimiento del sistema y miedo a la deportación, entre otros factores. Es clave que los sistemas de protección social puedan adaptarse a las necesidades y riesgos específicos que enfrentan estas personas según la fase del ciclo migratorio en que se encuentren (Maldonado, Martínez Pizarro y Martínez, 2018). Un segundo desafío se presenta por la (no) portabilidad de las prestaciones sociales (por ejemplo, las contribuciones a los sistemas de pensiones contributivos), ya que afecta a las personas migrantes cuando se van de su país de origen, y las afecta también a la hora de volver, si es que lo hacen. En tercer lugar, esto genera también desafíos para los sistemas de información en los países receptores y la necesidad de coordinación con los sistemas del país de origen para la recolección de información. Un cuarto desafío se presenta por temas de sostenibilidad de los sistemas de protección social, ya que una mayor población requiere mayor inversión en servicios y prestaciones (Maldonado, Martínez Pizarro y Martínez, 2018; OIT, 2021a; FAO/UM, 2021; Sabates-Wheeler, 2019).

Por otro lado, los desafíos de la protección social con respecto a la migración no solo se centran en quienes migran, sino que también deben considerar la situación de quienes permanecen en los países de origen. Las familias y comunidades dependientes de las personas migrantes, sobre todo en el caso de migrantes económicos, reciben remesas que están sujeta a riesgos y a inestabilidad. En este sentido, el riesgo de pobreza e inseguridad alimentaria de las familias de personas migrantes aumenta cuando, por ejemplo, estas se ven imposibilitadas de enviar recursos financieros a sus países de origen (FAO/UM, 2021).

Una nueva tendencia en términos de migración, y que se relaciona con otro riesgo antes detallado, es el creciente desplazamiento a causa de desastres por degradación ambiental. En 2022, se registraron alrededor de 2,6 millones de migrantes internos debido a tormentas e inundaciones en toda América, afectando principalmente a países como el Brasil, Colombia y Estados Unidos (Escribano, 2023). Aunque no existe una convención específica para los migrantes ambientales, en

2022 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Relator Especial de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales emitieron la Resolución 3.21 destacando las obligaciones estatales de proteger los derechos de las personas afectadas por el cambio climático. Este será sin duda un ámbito que interpelará crecientemente a los sistemas de protección social en el futuro.

Las múltiples manifestaciones de la violencia y la vulneración de derechos 5.

América Latina y el Caribe es una región de marcados contrastes, caracterizada por ser tanto la más desigual como la más violenta del mundo (en términos de incidencia de homicidios y excluyendo contextos de guerra y conflictos armados). A pesar de la alta correlación entre estos dos fenómenos (Pickett y Wilkinson, 2010; véase el gráfico 3), la magnitud de la violencia en la región trasciende lo que se espera según su nivel de desarrollo económico y social (CEPAL, 2018b). La tendencia generalizada al aumento de conflictos está presente en todas las regiones del mundo; pero mientras en Europa el aumento se ha visto más marcado por conflictos armados e interestatales, en América Latina se presenta un mayor nivel de violencia interna por la alta criminalidad y la inestabilidad política de los países (Gowan y Ungar, 2023). En este contexto, la inseguridad y la violencia causadas por motivos políticos, el crimen organizado y la delincuencia, entre otros, ponen en riesgo el cumplimiento de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de su población e impone renovados desafíos para la protección social.

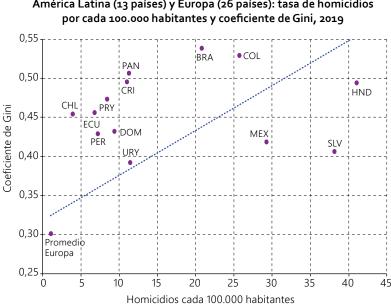


Gráfico 3 América Latina (13 países) y Europa (26 países): tasa de homicidios

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL, Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), OCDEStat y de la base de Indicadores de Desarrollo Mundial (IDM) del Banco Mundial.

Nota: La información corresponde a los siguientes países de América Latina y el Caribe: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraquay, Perú, República Dominicana, Uruquay. Países del promedio de Europa: Austria, Bulgaria, Croacia, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Reino Unido.

La violencia puede manifestarse de diversas formas. Entre los desafíos para los sistemas de protección social más apremiantes destacan la violencia de género, la violencia hacia niñas y niños, homicidios, asaltos, violencia sexual, violencia asociada al narcotráfico y conflictos en territorios indígenas. Cada una de estas expresiones de violencia tiene sus propias características, implica vulneración de derechos específicos y representa retos concretos para los sistemas de protección social. Además, desde un enfoque de derechos en la protección social, es importante enfatizar el mayor riesgo que experimenta la población en situación de pobreza y mayor vulnerabilidad. Asimismo, si bien existe poca evidencia documentada en este tema, es preciso considerar los obstáculos que puede imponer la violencia a la implementación de las políticas de protección social en los territorios, y, al contrario, su aporte en la construcción de una cultura de paz. Los conflictos actuales se desarrollan en escenarios altamente complejos, y ya no solo responden a altos niveles de pobreza, sino que surgen además a causa de factores como la falta de inclusión económica y política, falta de equidad y sentimiento de injusticia (Banco Mundial, 2020a). Considerar en el diseño de las políticas de protección social las estrategias para su implementación en territorios con mayor incidencia de violencia es clave y ciertamente genera un riesgo para la efectividad de sus resultadas.

Como se menciona en el apartado I.A.4., las situaciones de violencia provocan también fenómenos de migración forzosa en zonas de conflicto o en contextos donde su presencia es mayor. Según el Banco Mundial (2023), de los 184 millones de personas migrantes en el mundo, que representan al 2,3% de la población mundial, se estima que un 20%, es decir, alrededor de 37 millones de personas, serían personas refugiadas, forzadas a migrar por situaciones de violencia.

En este contexto, los sistemas de protección social toman un rol crucial en la protección de ingresos y en la disminución de la pobreza, la vulnerabilidad y la desigualdad social. Además, las prestaciones de protección social pueden promover la movilidad social, a través del acceso a servicios educativos y la articulación con políticas de inclusión laboral; prevenir la exclusión social, a través de la protección a grupos vulnerables; y promover la cohesión social.

6. Desafíos para la transición epidemiológica y nutricional

La transición epidemiológica y nutricional representa desafíos crecientes para los sistemas de protección social y para su articulación con los sistemas de salud y alimentarios. La coordinación con los otros sectores sociales, especialmente la salud, es crucial para entregar respuestas integrales a los desafíos epidemiológicos y nutricionales. La transición epidemiológica es un concepto que se refiere, en sus principios generales, a los cambios en los patrones de enfermedades y salud de la población a lo largo del tiempo¹º. En esta transición, que en la práctica no es necesariamente lineal, los países y regiones progresan desde una etapa de alta incidencia de enfermedades transmisibles en su población hacia una etapa en que esta disminuye y predomina la prevalencia de enfermedades no transmisibles o crónico-degenerativas, que suponen nuevos riesgos de salud para la población del país en cuestión. Según la OPS, las enfermedades crónicas o no transmisibles representan la principal causa de muerte y discapacidad en el mundo¹¹, y su contención ha sido considerada parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (específicamente, la meta ODS 3.4) de la Agenda 2030. Antes de la pandemia de COVID-19, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe mostraban perfiles epidemiológicos en niveles relativamente homogéneos, con un aumento en la mortalidad por las enfermedades no transmisibles y una disminución de la incidencia de enfermedades transmisibles²².

La pandemia representó un enorme desafío para los sistemas de salud, que vieron su capacidad de atención sobrepasada debido a la atención de urgencia de personas contagiadas por el virus. Ello produjo un efecto de desplazamiento, en el que la necesidad de atención de enfermedades distintas al COVID-19 fue interrumpida y postergada debido a la crisis sanitaria gatillada (CEPAL/OPS, 2021, 2020; CEPAL, 2022b). Además, las enfermedades no transmisibles representaron un factor de riesgo frente a la pandemia de COVID-19, aumentando las enfermedades graves y muertes, sobre todo en personas mayores (Huenchuan, 2021). Aun cuando la pandemia de COVID-19 fue un fenómeno sin precedentes, y con profundas consecuencias en todo ámbito y en todos los países, el surgimiento de nuevas enfermedades transmisibles no es un fenómeno aislado, y se ha visto exacerbado por el cambio climático.

Este concepto fue propuesto en primer lugar por Omran (1971), y ha sido modificado posteriormente, y criticado en ocasiones, para ir incluyendo nuevas etapas y redefiniciones de sus conceptos básicos (véase Di Cesare (2011) para una revisión del desarrollo conceptual de la transición epidemiológica y de salud).

¹² Véase "OPS - Enfermedades no transmisibles" [en línea] https://www.paho.org/es/temas/enfermedades-no-transmisibles.

Si se analiza la incidencia de las enfermedades en edades avanzadas, las transmisibles seguían con tasas de mortalidad importantes y se sumaban al aumento de la mortalidad por enfermedades no transmisibles, como el cáncer, la diabetes, las enfermedades cardiovasculares entre otras (Huenchuan, 2021).

Como un ejemplo del reforzamiento y la multiplicación entre distintos riesgos, así como de la necesidad de repensar las respuestas de la protección social desde un punto de vista sistémico e integral, se puede destacar el impacto del cambio climático sobre las enfermedades infecciosas. Como ya se ha destacado, la protección social tiene un rol clave frente a los desafíos del cambio climático, pero también a través de su articulación con los sistemas de salud, sobre todo, en los territorios facilitando el acceso a la atención primaria de salud. Un 58% de las enfermedades infecciosas reportadas que han impactado a la humanidad, muestran evidencia de haber sido agravadas por algún riesgo climático¹³ (Mora y otros, 2022). El aumento del contacto entre patógenos y personas a causa del cambio climático se produce por el acercamiento de los patógenos a la población, o de esta a los patógenos. Por ejemplo, el aumento de la temperatura global y los cambios en precipitaciones se han visto asociados a la expansión del rango geográfico de mosquitos, garrapatas, pulgas y otros animales e insectos que son portadores de patógenos como el dengue, la enfermedad de Lyme, zika y malaria, entre muchos otros. Otro ejemplo son las inundaciones y tormentas que se asocian a desbordes de aguas contaminadas y promueven la proliferación de hantavirus, hepatitis y *cryptosporidium*. Por otro lado, los cambios en el uso de la tierra han facilitado el movimiento de población hacia áreas silvestres y han acercado a las personas a los nuevos patógenos (Mora y otros, 2022).

Los impactos del cambio climático en la salud se agravan en la medida en que la población enfrenta circunstancias sociales, políticas y económicas que aumentan su situación de vulnerabilidad, lo que se explica por los factores identificados por la OMS como determinantes sociales de la salud (OMS/CSDH, 2008). La desigualdad que existe en la región respecto a las condiciones de vida en que las personas nacen, crecen, trabajan y envejecen es, por tanto, un tema crucial en el ámbito de la protección social debido a su profundo impacto en la igualdad y en el bienestar físico, mental y social de la sociedad. En este sentido, la garantía de derechos de toda la población que busca otorgar la protección social se ve permeada por el desafío que impone el cambio climático en la transición epidemiológica y, por ende, es clave desarrollar herramientas de resiliencia y fortalecer los sistemas de protección social para hacer frente a estos nuevos, y a veces impredecibles, desafíos. De igual manera, es central avanzar hacia sistemas de salud resilientes articulados con la protección social que tengan una fortalecida vigilancia epidemiológica que permita identificar amenazas junto con la capacidad de responder rápidamente a nuevas epidemias o pandemias sin interrumpir los servicios de atención y, con ello, el derecho a la salud (OPS, 2021).

Otro ámbito de la salud de la población que se ha visto afectado por las sucesivas crisis y que se complementa con el riesgo en la transición epidemiológica es la doble carga de la malnutrición, que se ha visto potenciada por las profundas transformaciones en los patrones alimentarios en los países de América Latina y el Caribe (FAO, 2006; FAO y otros, 2018). La doble carga de la malnutrición, que corresponde a la coexistencia de la desnutrición y la obesidad en una misma población, es un fenómeno que se ve arraigado en la pobreza (CEPAL/PMA, 2017) y que enfrenta la mayoría de los países de la región. Los principales factores vinculados a esta transición nutricional se asocian a condiciones económicas, sociales y culturales, como, por ejemplo, la transformación de la producción y el mercado de alimentos, y las características de la pobreza y la marginalidad. Ello, junto a otros factores, han resultado en el aumento de la inactividad física y el sedentarismo, y en la proliferación de dietas no saludables (CEPAL, 2019).

La doble carga de la malnutrición representa un importante desafío para la salud de las personas, y tiene consecuencias negativas en el desarrollo de capacidades, en la inclusión laboral y social, y en la productividad de las y los trabajadores. Incide de esta manera en la vulneración de derechos sociales y económicos, interpelando a los sistemas de protección social para garantizar sus derechos en diferentes ámbitos del desarrollo social. Una serie de estudios llevados a cabo en la región sobre el impacto y los costos de la doble carga de la malnutrición, por parte del Programa Mundial de Alimentos (WFP, por sus siglas en inglés) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), han estimado que el impacto de la doble carga de la malnutrición equivale desde un 0,2% del PIB en Chile, donde la desnutrición se encuentra erradicada, hasta un 2,3% en México y un 4,3% en el Ecuador (Fernández

La revisión de literatura se realizó durante el año 2020, y se consideraron, en su mayoría, investigaciones publicadas después de 2000

y otros, 2017). En años posteriores, mediante la misma metodología se realizaron estudios en otros países, encontrando impactos estimados de la doble carga de la malnutrición desde un 2,6% en la República Dominicana, hasta un 16,3% en Guatemala¹⁴.

Acorde con el último reporte de la FAO y otros (2023), en la región persisten los niveles de subnutrición en niveles superiores a 2019, aun cuando reportaron una baja entre 2020 y 2021, afectando a más de 43 millones de personas. Se observa un fuerte aumento en la subregión del Caribe del 14,7% en 2021 al 16,3% en 2022. Sin embargo, se produjeron mejoras notables en América del Sur en el mismo período, donde la prevalencia de subnutrición disminuyó de 7% a 6,1%, equivalente a 3,5 millones de personas.

El nuevo perfil nutricional de la región es un reto epidemiológico y sanitario, porque no solo aumenta la inseguridad alimentaria y la doble carga de la malnutrición de la población, sino que también provoca que las personas sean más propensas a desarrollar enfermedades no transmisibles. Como ha mencionado reiteradamente la FAO en sus informes de seguridad alimentaria, los factores que están afectando la seguridad alimentaria y la malnutrición, y que constituyen riesgos estructurales intensificados en el último tiempo, son los conflictos y las violencias, el cambio climático, las desaceleraciones económicas y las recesiones, y la creciente desigualdad (FAO y otros, 2023, 2018). Con ello, se expone la interacción en los diversos factores que conforman la estructura de riesgos en proceso de reconfiguración en la región. Frente a lo que, junto con enfatizar la centralidad de la universalidad e integralidad de los sistemas de salud es preciso fortalecer las respuestas en protección social.

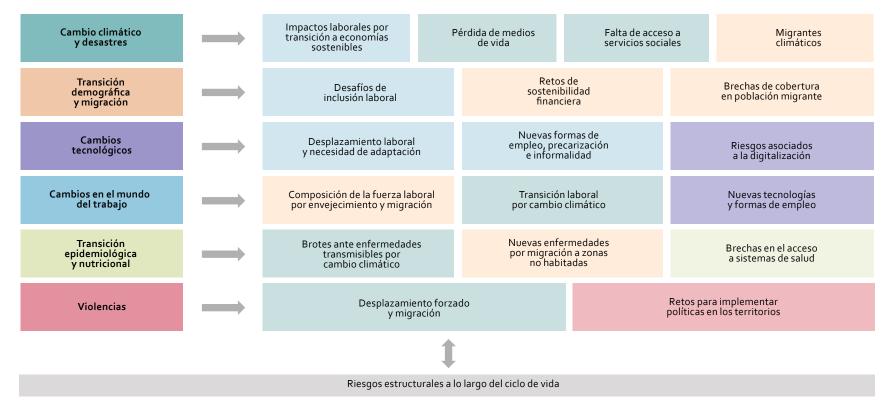
B. Interacciones y sinergias al interior de la estructura de riesgos en renovación

Como se ha mostrado en la sección anterior, los sistemas de protección social en la región deben hacer frente al entrecruce de al menos tres fenómenos: i) riesgos estructurales que tradicionalmente han sido abordados y solo parcialmente cubiertos en la región (véase la sección II.A); ii) los retrocesos causados por la pandemia en el bienestar de las personas, especialmente, en lo que respecta a sus niveles de ingresos y proceso de acumulación de capacidades humanas y, iii) una estructura de riesgos en renovación. Para no profundizar la exclusión, esta última debe combinar respuestas frente a crecientes emergencias y crisis, y a transformaciones de más largo plazo. Pero también requiere ajustar constantemente la capacidad de respuesta de los sistemas de protección social a los nuevos desafíos y oportunidades como, por ejemplo, la acelerada expansión de las transformaciones tecnológicas. Incluso lo que hoy puede resultar suficiente como respuesta del sistema de protección social, mañana probablemente será insuficiente. Esta reconfigurada estructura de riesgos condiciona el futuro de la protección social, tanto en términos del diseño, contenido e institucionalidad de las políticas e instrumentos (véase el capítulo IV), como en sus mecanismos de gestión y organización (véase el capítulo V).

La estructura de riesgos en reconfiguración que se presenta en este capítulo trae consigo una serie de sinergias e interacciones entre los mismos riesgos que potencian sus consecuencias. Como muestra el diagrama 3, pueden identificarse numerosos ejemplos de interacción entre riesgos que intensifican los desafíos de la protección social. Por ejemplo, el cambio climático puede tener implicancias para los cambios en el mundo laboral en conformidad con el proceso de transición que realicen los países hacia economías sostenibles. Por otro lado, los cambios en el mundo del trabajo se relacionan estrechamente con el envejecimiento, la transición justa por el cambio climático y los cambios tecnológicos, mientras que las violencias repercuten en el acceso a los sistemas de protección social, en su conjunto, e intensifican en ciertos casos los procesos migratorios. Como se menciona también en la sección I.A.6 sobre desafíos de la transición epidemiológica, el cambio climático ha impactado fuertemente en este fenómeno, potenciando sus consecuencias para las personas. Además, todos estos riesgos han sido intensificados y presentan especificidades conforme a los ejes de la matriz de la desigualdad social (véase el capítulo IV).

Véase la serie de informes sobre el costo de la doble carga de la malnutrición [en línea] https://es.wfp.org/publicaciones/el-costo-de-la-doble-carga-de-la-malnutricion-o.

Diagrama 3
Interacciones y sinergias de las transformaciones en curso y los riesgos estructurales



Fuente: Elaboración propia.

Desde la perspectiva de los enfoques de protección social que se han venido discutiendo en años recientes (Cecchini, Holz y Robles, 2021; Cecchini y Martínez, 2011; CEPAL, 2020b y 2021a; Devereux and Sabates-Wheeler, 2004; Guhan, 1994; Schüring y Loewe, 2021; Bowen y otros, 2020), es fundamental, por un lado, reforzar que los sistemas de protección social sean verdaderamente universales, integrales, sostenibles y resilientes y, por otro lado, complejizar las estrategias y funciones de la protección social con una lógica transformadora de las condiciones sociales estructurales que sustentan la vulnerabilidad (Devereux y Sabates-Wheeler, 2004; Schüring y Loewe, 2021). Para las políticas de protección social, esto implica establecer crecientes puentes con las estrategias tendientes al desarrollo de capacidades y activos, en salud, educación, vivienda e inclusión digital, entre otras, y el abordaje explícito de las barreras que incrementan la exclusión y la desigualdad social y las brechas en protección social. De esta forma, los sistemas de protección social pueden transformarse en los ejes centrales de los Estados de bienestar en construcción en nuestra región.

En resumen, frente a la renovada estructura de riesgos, será clave posicionar el fortalecimiento de los sistemas de protección social en articulación con las tres dimensiones del desarrollo sostenible, garantizando el equilibrio entre el desarrollo económico, la sostenibilidad ambiental y el desarrollo social inclusivo. La protección social tiene por tanto un rol fundamental y está en el centro del desarrollo sostenible (véase el diagrama 4). Con ello, en el marco de los planteamientos civilizatorios de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, se avanzará en la mayor articulación para la erradicación de la pobreza, una sostenida reducción de la desigualdad y una mayor sostenibilidad ambiental en el marco de una transición económica justa.

Sostenibilidad ambiental

Protección social
inclusivo

Desarrollo social económico

Diagrama 4
La protección social desde la triple óptica de las tres dimensiones básicas

Fuente: Elaboración propia.

Bibliografía

- ADB (Asian Development Bank) (2021), Global Value Chain Development Report 2021: Beyond Production.

 Disponible [en línea] https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/oo_gvc_dev_report_2021_e.pdf.
- Agrawal, A. y otros (2019), "Climate resilience through social protection", Background paper to the 2019 report of the Global Commission on Adaptation. Rotterdam and Washington, D. C. Disponible [en línea] www.qca.org.
- Arenas de Mesa, A. y C. Robles (2023), "Introducción", en Arenas de Mesa y Robles (eds.) (2023) Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: avanzar hacia la sostenibilidad con solidaridad, Libros de la CEPAL, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Arenas de Mesa, A., C. Robles y J. Vila, (2023), "El desafío de avanzar hacia la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina", *Serie de Políticas Sociales*, Publicación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Avato, J., J. Koettl y R. Sabates-Wheeler (2010), "Social Security Regimes, Global Estimates, and Good Practices: The Status of Social Protection for International Migrants", World Development, 38(4), 455–466. Disponible [en línea] https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2009.10.003.
- Banco Mundial (2023), Migrants, refugees, and societies. World Development Report 2023, The World Bank.

 (2020a), "World Bank Group Strategy for Fragility, Conflict, and Violence 2020-2025", Disponible [en línea] https://documents1.worldbank.org/curated/en/844591582815510521/pdf/World-Bank-Group-Strategy-for-Fragility-Conflict-and-Violence-2020-2025.pdf.
- _____(2020b), World Development Report 2020: Trading for Development in the Age of Global Value Chains. Washington, D. C.
- Barr, N. (2020), The Economics of the Welfare State, 6th edition, Oxford and New York: Oxford University Press.

 _____(2003), The Welfare State as Piggy Bank: information, risk, uncertainty and the role of the state, Oxford University Press.
- Bowen, T., C. Del Ninno, C. Andrews, S. Coll-Black, U. Gentilini, K. Johnson, Y. Kawasoe, A. Kryeziu, B. Maher y A. Williams (2020), "Adaptative social protection: building resilience to shocks", World Bank Publications.
- Cecchini, S., R. Holz y C. Robles (2021), "Los sistemas de protección social ante desastres", en S. Cecchini, S., R. Holz y H. Soto de la Rosa (coords.), *Caja de herramientas. Gestión e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad en América Latina y el Caribe*, Santiago, 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 N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2023a) Panorama Social de América Latina y el Caribe 2023 (en prensa), Santiago.
- _____(2023b), Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2023: política fiscal para el crecimiento, la redistribución y la transformación productiva (LC/PUB.2023/5-P), Santiago.
- _____(2023c), *Notas de Población*, N° 116 (LC/PUB.2023/9-P), Santiago.
- _____(2022a), Panorama Social de América Latina y el Caribe 2022: la transformación de la educación como base para el desarrollo sostenible(LC/PUB.2022/15-P), Santiago.
- _____(2022b), Panorama Social de América Latina 2021 (LC/PUB.2021/17-P), Santiago.
- (2022c), Envejecimiento en América Latina y el Caribe: inclusión y derechos de las personas mayores (LC/CRE.5/3), Santiago.
- _____(2021a), Desastres y desigualdad en una crisis prolongada: hacia sistemas de protección social universales, integrales, resilientes y sostenibles en América Latina y el Caribe (LC/CDS.4/3) Santiago.
- _____(2021b), Panorama Social de América Latina 2020 (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago.
- (2020a), "El desafío social en tiempos de COVID-19", Informe Especial COVID-19, N° 3, Santiago.
- _____(2020b), Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (LC/CDS.3/), Santiago.
- (2019), Nudos críticos del desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe: antecedentes para una agenda regional (LC/CDS.3/3), Santiago.

- (2018a), Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: bases y propuesta inicial (LC/MDS.2/2),
 Santiago.
 (2018b), La ineficiencia de la desigualdad (LC/SES.37/3-P), Santiago.
 (2017), Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo, Segunda Reunión de la
- Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe (LC/CDS.2/3/-*), Santiago. (2006), La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad (LC/G.2295(SES.31/4)), Santiago.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2016), "Cadenas mundiales de suministro y empleo decente", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, Nº 15 (LC/L.4242), Santiago.
- CEPAL/OPS (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Panamericana de la Salud) (2021), "La prolongación de la crisis sanitaria y su impacto en la salud, la economía y el desarrollo social", Informe COVID-19, Santiago.
- _____(2020), "Salud y economía: una convergencia necesaria para enfrentar el COVID-19 y retomar la senda hacia el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe", Informe COVID-19, CEPAL-OPS, Santiago.
- CEPAL y otros (Comisión Económica para América Latina y el Caribe y otros) (2021), "Salud y cambio climático: metodologías y políticas públicas" (LC/MEX/TS.2021/24), Ciudad de México.https://ideas.repec.org/p/oec/elsaab/163-en.htmlhttps://ideas.repec.org/s/oec/elsaab.html.
- CEPAL/PMA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Programa Mundial de Alimentos), "El costo de la doble carga de malnutrición: impacto social y económico" en *El costo de la doble carga de malnutrición: impacto social y económico*, 72 (2017).
- Charles, L., S. Xia y A.P. Coutts (2022), *Digitalization and Employment: A Review*. International Labour Office (ILO), Geneva.
- DCI (Digital Convergence Initiative) (2022), "Applying the Principles for Digital Development in Social Protection". Disponible [en línea] https://socialprotection.org/discover/publications/applying-principles-digital-development-social-protection.
- Devereux, S. y R. Sabates-Wheeler (2004), "Transformative social protection", *IDS Working Papers*, vol. 232, Institute of Development Studies, Brighton, Sussex.
- Di Cesare, M. (2011), "El perfil epidemiológico de América Latina y el Caribe: desafíos, límites y acciones" (LC/W.395), *Documentos de Proyectos*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Escribano, P. (2023), "Five key considerations to address environmental mobility from a human rights perspective". Disponible [en línea] https://weblog.iom.int/five-key-considerations-address-environmental-mobility-human-rights-perspective.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2006), The *Double Burden of Malnutrition: Case Studies from Six Developing Countries*, Roma.
- FAO y otros (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y otros) (2023), The State of Food Security and Nutrition in the World 2023. Urbanization, agrifood systems transformation and healthy diets across the rural—urban continuum. Rome, FAO. Disponible [en línea] https://doi.org/10.4060/cc3017en.
- _____(2018), "Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2018: Desigualdad y sistemas alimentarios", Santiago.
- FAO/UM (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/Maastricht Graduate School of Governance) (2021), Social protection and migration: synergies in action to improve resilience and reduce poverty in rural areas. Rome, FAO. Disponible [en línea] https://doi.org/10.4060/cb7105en.
- Fernández, A. y otros (2017), "Impacto social y económico de la malnutrición: modelo de análisis y estudio piloto en Chile, el Ecuador y México", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/32), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Frey, C. B. y M. A. Osborne (2017), "The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation?", Technological forecasting and social change, 114, 254-280.
- González, D., Sosa, Z. y L. Reboiras (comps) (2021), "Las dimensiones del envejecimiento y los derechos de las personas mayores en América Latina y el Caribe". Textos seleccionados 2009-2020. Páginas selectas de la CEPAL.

- Gowan, R. y M. Ungar (2023), "Regional trends in conflict and prevention", en *Pathways for Peace: five years on*, Iniciativa conjunta del Banco Mundial y Naciones Unidas. Disponible [en línea] https://www.pathwaysforpeace.org/sites/pathways/files/2023-04/Richard%20Gown_ICG_Regional%20trends%20in%20conflict%20and%20prevention.pdf.
- Guhan, S. (1994), "Social security options for developing countries", *International Labour Review* (Geneva, ILO), (133)1, pp. 35-53.
- Gupta, A. (2021), "Proposing a Framework to Document Exclusion in Direct Benefit Transfers". Disponible [enlínea] https://www.dvara.com/research/blog/2021/02/11/proposing-a-framework-to-document exclusion-in-direct-benefit-transfers/.
- Huenchuan, S. (2021), "La pandemia por COVID-19 y su relación con las enfermedades no transmisibles y la protección social en salud", *Documentos de proyectos* (LC/MEX/TS.2021/18), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- IPC-IG (International Policy Centre for Inclusive Growth) (2022), "Is going digital the solution? Evidence from social protection", *Policy in Focus*, Volume No. 19, Issue No. 1, December 2022.
- IPCC (2023), "Summary for Policymakers". en *Climate Change 2023: Synthesis Report*. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, pp. 1-34, doi: 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647.001.
- _____(2020), "El cambio climático y la tierra", Resumen para responsables de política, Grupo Intergubernamental de expertos sobre el Cambio Climático.Disponible [en línea] https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/4/2020/06/SRCCL_SPM_es.pdf.
- Jørgensen, S. y R. Holzmann (2003), "Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá", *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, vol. 21, núm. 1, enero-junio, 2003.
- Kay, J. y M. King (2020), Radical uncertainty: decision-making for an unknowable future, The Bridge Street Press.
- Lassébie, J. y G. Quintini (2022), "What skills and abilities can automation technologies replicate and what does it mean for workers?: New evidence". OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 282, OECD Publishing, Paris.
- Lowe C. (2022), The digitalisation of social protection before and since the onset of Covid-19: Opportunities, challenges and lessons. London: ODI. Disponible [enlínea] www.odi.org/publications/the-digitalisation-of-social-protection-before-and-since-the-onset-of-covid-19-opportunitieschallenges-and-lessons.
- Maldonado Valera, C., Martínez Pizarro, J. y Martínez, R. (2018), "Protección social y migración. Una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/62), Santiago, CEPAL, agosto.
- Martínez, R. (ed.) (2023), "Automatización e inclusión laboral en América Latina. Impactos potenciales, vulnerabilidades y propuestas de política pública", Documentos de proyectos. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Martínez, C., T. Miller y P. Saad (2013), "Participación laboral femenina y bono de género en América Latina", Documentos de Proyecto (LC/W.570), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez Pizarro, J. y M. Cano Christiny (eds.) (2022), "Sobre las contribuciones de la migración al desarrollo sostenible: estudios en países seleccionados", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/195), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Mora, C. y otros (2022), "Over half of known human pathogenic diseases can be aggravated by climate change", *Nature Climate Change*, 12(9), 869-875. Disponible [en línea] https://doi.org/10.1038/s41558-022-01426-1.
- Morales, B. (2023), "El rol de la protección social en la transición justa hacia una economía baja en carbono: el caso de Colombia", *Serie de Desarrollo Social*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Naciones Unidas (2022), "World Population Prospects 2022", Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población, Online Edition.
- _____(2015), "Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030". Disponible [en línea] https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf.

- OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2019), "International Migration Law", Glossary on Migration. IOM. Disponible [en línea] https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2021a), Extending social protection to migrant workers, refugees and their families: A guide for policymakers and practitioners", Geneva, Disponible [en línea] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_826684.pdf.
- _____(2021b), World Employment and Social Outlook 2021: The role of digital labour platforms in transforming the world of work, International Labour Office, Geneva.
- (2016), El trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, Informe IV, Conferencia Internacional del Trabajo 105.a reunión, 2016.
- Omran A. R. (1971), The epidemiologic transition. A theory of the epidemiology of population change. Milbank Mem Fund Q. 1971 Oct;49(4):509-38. PMID: 5155251.
- OMS/CSDH (Organización Mundial de la Salud/Commision on Social Determinants of Health) (2008), "Closing the gap in a generation: health equity through action on the social determinants of health", Final Report of the Commission on Social Determinants of Healt, Ginebra, OMS.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2021), "Estrategia para el establecimiento de sistemas de salud resilientes y la recuperación en la etapa posterior a la pandemia de COVID-19 a fin de mantener y proteger los logros de la salud pública", 73ª sesión del Comité Regional de la OMS para las Américas, 59° Consejo Directivo.
- Palma, A. (2023), "La transformación digital y la protección social: elementos para el análisis". Nota técnica, en prensa.
- Pickett, K. y R. Wilkinson (2010), The spirit level: Why equality is better for everyone. Penguin, UK.
- Robles, C. y C. Rossel (2021), "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.
- Robles, C., V. Tenenbaum e I. Jacas (2023), "Los desafíos de la protección social de las y los trabajadores de plataformas: reflexiones para América Latina" (LC/TS.2023/116), *Documentos de Proyectos*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sabates-Wheeler, R. (2019), "Mapping differential vulnerabilities and rights: 'Opening' access to social protection for forcibly displaced populations", *Comparative Migration Studies*, 7(1), 38. Disponible [en línea] https://doi.org/10.1186/s40878-019-0142-6.
- Salazar-Xirinachs, J.M. (2022), "Hacia la transformación del modelo de Desarrollo en América Latina y el Caribe", columna de opinión. Disponible [en línea] https://www.cepal.org/es/articulos/2022-latransformacion-modelo-desarrollo-america-latina-caribe https://periododesesiones.cepal.org/39/sites/pses39/files/presentations/ppt_se_espanol_-_periodo_de_sesiones_cepal.pdf.
- Schüring, E. y M. Loewe (eds.) (2021), Handbook on social protection systems. Edward Elgar Publishing.
- UNDDR (United Nations Office for Disaster Risk Reduction) (2021), "Technical report: Hazard definition & classification review". Disponible [en línea] https://www.preventionweb.net/media/47681/download.
- United Nations Climate Change (2022), "¿Qué es la triple crisis planetaria?". Disponible [en línea] https://unfccc.int/es/blog/que-es-la-triple-crisis-planetaria.
- Valente, M. G., N. Neris, y N. Fragoso (2021), "Presa na rede de proteção social: Privacidade, gênero e justiça de dados no Programa Bolsa Família", *Novos estudos CEBRAP*., Vol. 40, No. 1: 11-31.
- Weller, J. (2017), "Las transformaciones tecnológicas y su impacto en los mercados laborales", serie Macroeconomía del Desarrollo, Nº 190 (LC/TS.2017/76), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Weller, J., y otros (2019), "Cambio tecnológico y empleo: una perspectiva latinoamericana. Riesgos de la sustitución tecnológica del trabajo humano y desafíos de la generación de nuevos puestos de trabajo", serie Macroeconomía del desarrollo, N° 201 (LC/TS.2019/37), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

II. Las persistentes brechas de protección social en la región

Nincen Figueroa Raúl Holz

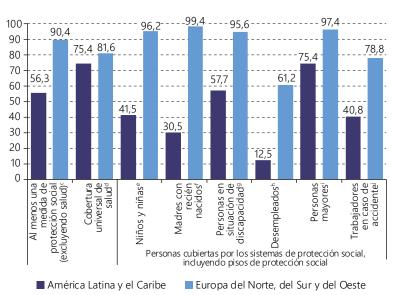
El fortalecimiento de los sistemas de protección social en el actual contexto debe considerar las persistentes brechas de protección social en la región, particularmente, tras las debilidades mostradas por estos sistemas frente a la pandemia. Ello confirmó la importancia de contar con sistemas de protección social capaces de actuar sobre las condiciones estructurales de vulnerabilidad, incluyendo, por ejemplo, la vulnerabilidad ante los desastres. Frente a estos, los sistemas de protección social cumplen un rol preventivo, mitigador y promotor de resiliencia, pero además deben considerar la articulación e integración con sistemas de gestión de riesgo frente a desastres con el objetivo de identificar a las poblaciones de mayor vulnerabilidad. Identificar las brechas que muestran los sistemas en su respuesta frente a desastres es esencial para la elaboración de recomendaciones pertinentes. Por ello, junto con abordar las brechas en los sistemas de protección social, este capítulo entrega información sobre estas brechas, presentando un breve recorrido por algunos de sus indicadores y describiendo los principales desafíos que enfrentan los sistemas de protección social frente a los desastres.

A. Las brechas de protección social como un fenómeno estructural en la región

De acuerdo con la información provista por la OIT, en comparación con los niveles alcanzados en países de Europa del Norte, del Sur y del Oeste, América Latina y el Caribe presenta brechas significativas en la cobertura de los diversos instrumentos que conforman las ramas de la seguridad social consagradas en el Convenio número 102 sobre Normas Mínimas de Seguridad Social. Al analizar la cobertura efectiva de protección social por grupos de la población, se observa que alrededor de 2020, solo el 56,3% de la población de América Latina y el Caribe estaba cubierta por al menos una medida de protección social, en comparación con el 90,4% de la población europea (véase el gráfico 4). Las diferencias entre ambas regiones se acentúan al observar en detalle la proporción de personas cubiertas por alguna de las prestaciones fundamentales de los pisos de protección social. En América Latina y el Caribe, solo el 41,5% de los niños y niñas estaba cubierto por transferencias de la protección social, mientras que en Europa del Norte, del Sur y del Oeste, el 96,2% de esta población accedía a estas prestaciones. Se observaba una situación similar en el acceso a

la cobertura efectiva a la protección social entre madres con recién nacidos (30,5% frente a 99,4% en países europeos), personas en situación de discapacidad (57,7% frente a 95,6% en países europeos) y personas mayores (75,4% frente a 97,4% en países europeos). Asimismo, los instrumentos que brindan protección social a las y los trabajadores muestran una cobertura bastante reducida, por ejemplo, en el caso de las personas cubiertas frente a accidentes, un 40,8% cuenta con cobertura frente al 78,8% en Europa, y especialmente, en situaciones de desempleo, donde solo el 12,5% de las personas desempleadas frente al 61,2% de las personas en Europa se encuentran cubiertas. En todos los casos, la población con cobertura de prestaciones de protección social en la región es significativamente inferior al de la población europea.

Gráfico 4
América Latina y el Caribe (49 países y territorios)^a y Europa (39 países y territorios)^b: cobertura efectiva de protección social, estimaciones por grupos de la población, 2020 o año más reciente disponible, por región (En porcentajes)

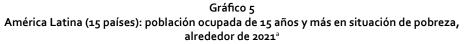


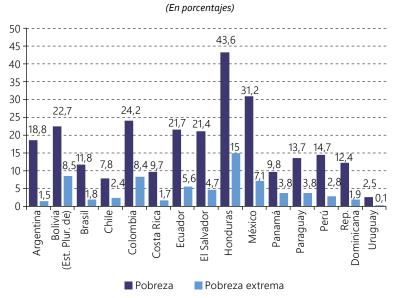
Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), Base de Datos Mundial sobre la Protección Social, basado en la Encuesta de Seguridad Social (ESS). Disponible [en línea] https://www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=32.

- ^a Anguila, Antigua y Barbuda, Antillas Neerlandesas, Argentina, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Curaçao, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guadalupe, Guatemala, Guayana, Guayana Francesa, Haití, Honduras, Islas Caimán, Islas Malvinas (Falkland Islands), Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes Británicas, Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Jamaica, Martinica, México, Montserrat, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Martín (parte francesa), San Martín (parte neerlandesa), San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).
- b Albania, Alemania, Andorra, Austria, Bélgica, Bósnia y Herzegovina, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Gibraltar, Grecia, Guernsey, Irlanda, Isla de Man, Islandia, Islas del Canal, Islas Feroe, Italia, Jersey, Kosovo, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Macedonia del Norte, Malta, Mónaco, Montenegro, Noruega, Países Bajos (Reino de los), Portugal, Reino Unido, San Marino, Serbia, Suecia y Suiza.
- ^c Se refiere a la relación entré la población que recibe prestaciones monetarias (prestación contributiva o no contributiva), excluidas las de atención de salud y enfermedad, o que contribuye activamente como mínimo a un régimen de seguridad social respecto del total de la población.
- ^d Se define como la cobertura promedio de los servicios esenciales de salud, calculada a partir de intervenciones trazadoras como las relacionadas con la salud reproductiva, materna, neonatal e infantil, las enfermedades infecciosas, las enfermedades no transmisibles y la capacidad de los servicios y el acceso a ellos.
- ^e Se refiere a la relación entre las niñas/los niños/hogares que reciben prestaciones económicas por hijas/os o familiares respecto del número total de niñas/niños/hogares con hijas/os.
- f Se refiere a la relación de mujeres que perciben prestaciones de maternidad y mujeres que han dado a luz el mismo año (estimación basada en tasas de fertilidad específicas por edad publicadas en World Population Prospects de las Naciones Unidas o en el número de nacidos vivos rectificado por la proporción de nacimientos de mellizos y trillizos).
- 9 Se refiere a la relación entre las personas que reciben prestaciones económicas por discapacidad y las personas en situación de discapacidad grave. Este último dato se calcula como el producto de las tasas de prevalencia de la discapacidad (publicadas para cada grupo de países por la Organización Mundial de la Salud) respecto de la población de cada país.
- h Se refiere a la relación entre las personas receptoras de prestaciones económicas de desempleo respecto del número total de personas desempleadas.
- Se refiere a la relación entre las personas en edad legal de jubilación que perciben una pensión de vejez (contributiva o no contributiva) respecto de las personas en edad legal de jubilación.
- ¹ Se refiere a la relación entre los trabajadores con seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y el total de la población activa.

1. Los viejos y nuevos desafíos de la protección social contributiva en la región

Las brechas estructurales en protección social, que afectan a una gran proporción de la población de la región, son reflejo, en parte, de la estructura de los mercados laborales de la región. Estos se caracterizan por altos niveles de informalidad laboral, el predominio de empleos de menor calidad y persistentes desigualdades de género (CEPAL/OIT, 2023). En 2022, la CEPAL estimó que el 48,2% de las y los trabajadores de 11 países de la región¹⁵ se insertaban en empleos informales (CEPAL, 2023a). A ello se suma el considerable porcentaje de trabajadores en situación de pobreza y pobreza extrema, lo que indica que el acceso a cualquier tipo de empleo remunerado no garantiza necesariamente la posibilidad de satisfacer las necesidades básicas de vida. A nivel regional, aproximadamente 1 de cada 5 personas ocupadas de 15 años y más se encontraban en situación de pobreza en 2022 (CEPAL, 2023b). En 2021, esta situación afectaba más marcadamente a las y los trabajadores en Honduras (43,6%) y en México (31,2%), mientras que en la Argentina, Colombia, el Ecuador y El Salvador la cifra supera el 20% (véase el gráfico 5). Ello da cuenta de los desafíos en la extensión de la cobertura legal y efectiva de las prestaciones para hacer frente a los desafíos que se profundizarán producto de las transformaciones en curso.





Fuente: Elaboración propia, sobre la base de encuestas de hogares de los países. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG). CEPALSTAT [en línea] https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/.

La cobertura contributiva en la región enfrentó una caída considerable como consecuencia de la pandemia y se refleja en la reducción entre 2019 y 2020 de la proporción de la población económicamente activa que aportaba al sistema de pensiones. En 2020 los niveles de aportes al sistema de pensiones fueron incluso más bajos que los registrados en 2010, llegando al 44,3% (Arenas de Mesa, Robles y Vila, 2023). Pese a su recuperación durante 2021, solo el 45,7% de la población económicamente activa cotizaba a los sistemas de pensiones.

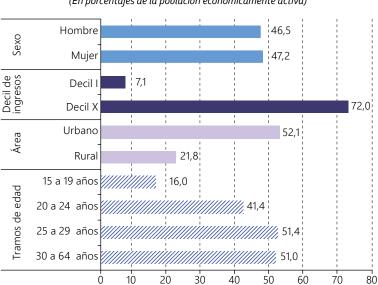
^a Los datos corresponden al año 2021 en: Argentina, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú, Rep. Dominicana y Uruguay; a 2020 en Chile, El Salvador y México, a 2019 a Honduras.

¹⁵ Estimaciones sobre la base de las tasas de informalidad reportadas por los institutos de estadísticas de: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

En 2021, los datos provenientes de encuestas de hogares muestran la heterogeneidad en las contribuciones al sistema de pensiones al considerar diversos grupos de la población, los que se relacionan directamente con los ejes de la matriz de la desigualdad social. Como se observa en el gráfico 6, existen profundas diferencias en la proporción de la población económicamente activa que cotiza a los sistemas de pensiones en el decil de menores y mayores ingresos, con una diferencia de 65 puntos porcentuales. Cabe destacar también las importantes desigualdades que se observan en este ámbito entre las personas que pertenecen a la población económicamente activa en áreas urbanas (51,1%) y rurales (21,8%). Por otra parte, es relevante dar cuenta de las disparidades en el acceso a los sistemas de pensiones al considerar las etapas del ciclo de vida. Por ejemplo, la proporción de personas que cotizan a los sistemas de pensiones es significativamente menor entre las personas activas jóvenes de 15 a 19 años (16%) en comparación con las de 25 a 29 años (51,4%).

Gráfico 6

América Latina (8 países)º: cobertura efectiva de los sistemas de pensiones, según sexo, decil de ingresos, área de residencia y tramos de edad sobre la base de encuestas de hogares de los países, 2021



(En porcentajes de la población económicamente activa)

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

^a Promedio ponderado de los siguientes países: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Paraguay, Perú y Uruguay.

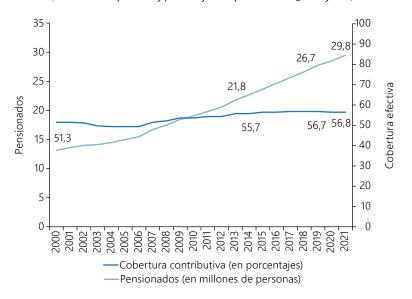
Por otra parte, tal como señala Abramo (2021), las desigualdades étnico-raciales se presentan como uno de los ejes estructurantes de la desigualdad social en América Latina extendiéndose sistemáticamente a diversos ámbitos de los derechos y del desarrollo, entre los que se encuentran el mundo del trabajo y la protección social. Esto también aplica a la situación de los Pueblos Indígenas y poblaciones afrodescendientes con respecto a su inserción en sectores de baja productividad y reducidos niveles de cotización a los sistemas de pensiones (CEPAL, 2021a).

Las brechas históricas en la contribución a los sistemas de pensiones han tenido como resultado bajos niveles de cobertura de pasivos en la región, los cuales se han mantenido relativamente estables en términos porcentuales desde inicios de la década de los 2000. Considerando el acceso a pensiones contributivas, solo el 51,3% de las personas de 65 años y más recibía pensiones en 2000. Esta cobertura aumentó solamente en 5 puntos porcentuales en dos décadas, alcanzando en 2021 al 56,8% de esta población (véase el gráfico 7). Por otra parte, se observa un aumento de la población de personas mayores que reciben pensiones contributivas, incrementándose de 13,2 millones de pensionados en el año 2000

a 29,8 millones en el año 2020 (Arenas de Mesa, Robles y Vila, 2023). Adicionalmente, Arenas de Mesa, Robles y Vila (2023) dan cuenta de una persistente desigualdad de género en la cobertura de pasivos de la población de 65 años y más en América Latina. Basándose en información de encuestas de hogares de 14 países, evidencian que alrededor de 2021 un 59,7% de los hombres de 65 años y más reciben una pensión contributiva, en comparación con el 52,7% de las mujeres de ese mismo grupo etario. Esta diferencia ha mantenido una tendencia similar a la observada en el año 2010 (61,2% de hombres y 54,7% de mujeres).

Gráfico 7 América Latina (17 países)ª: población de 65 años y más que reciben pensiones contributivas (cobertura contributiva de pasivos), 2000-2021ª

(En millones de personas y porcentaje de la población de 65 años y más)



Fuente: Arenas de Mesa, Robles y Vila (2023), "El desafío de avanzar hacia la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina", sobre la base de información administrativa de los países.

La protección frente al desempleo es un pilar esencial de las prestaciones de protección social no contributiva. Esta se materializa a través de la entrega de prestaciones monetarias a aquellas personas que, estando en capacidad y disposición de trabajar, no logran encontrar un empleo. El principal objetivo es atenuar los impactos socioeconómicos de la disminución de los ingresos de los trabajadores y sus hogares ante la pérdida de empleo (Isgut y Weller, 2016; OIT, 2021). En América Latina y el Caribe, las prestaciones por desempleo son menos comunes y solo un grupo limitado de países las ofrece: Argentina, Bahamas, Barbados, Brasil, Chile, Ecuador y Uruguay¹⁶. Aunque estos países han adoptado sistemas de apoyo al desempleo, en el contexto de la pandemia de COVID-19 debieron ajustar sus políticas y programas de protección social para garantizar un apoyo adecuado a los desempleados (CEPAL, 2022b; Velásquez, 2003, 2021). Entre las modificaciones implementadas se encuentran la reducción del número de cotizaciones mínimas

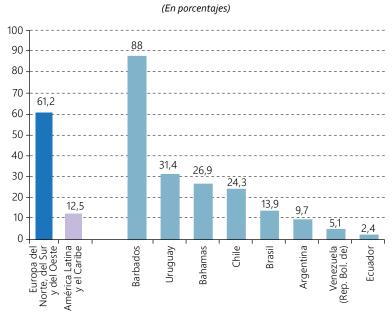
^a Promedio ponderado considerando información administrativa de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Además de los seguros de desempleos de estos países, en Colombia existen prestaciones para las personas desempleadas provistos por privados y contratados de forma voluntaria. En el caso de México, aunque no existe un sistema a nivel nacional, los trabajadores de la Ciudad de México que involuntariamente pierdan su empleo pueden acceder a prestaciones de desempleo desde el año 2008 (CEPAL, 2022b).

exigidas para acceder a la prestación, la extensión del seguro a otros grupos o por desempleo parcial, la extensión de la duración de la prestación y la ampliación de los montos, entre otras (CEPAL, 2022b). Pese a dichos esfuerzos, la cobertura en 2021 de este tipo de prestaciones alcanzó solo el 12,5% del total de personas desempleadas en la región (véase el gráfico 8). A nivel regional, Barbados lidera con un 88%, seguido del Uruguay (31,4%), Bahamas (26,9%) y Chile con un 24,3%. Sin embargo, existe una marcada heterogeneidad entre los países en la proporción de personas desempleadas que perciben prestaciones por desempleo. Esto es evidente en países como la Argentina, el Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela, donde la cobertura no supera el 10% de los trabajadores desempleados (véase el gráfico 8).

Gráfico 8

América Latina y el Caribe (8 países) y Europa (39 países y territorios)^a: proporción de personas desempleadas que perciben prestaciones por desempleo^b, alrededor de 2021^c



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos Organización Internacional del Trabajo (2022). Base de datos de estimaciones modeladas de la OIT, ILOSTAT Disponible [en línea] https://ilostat.ilo.org/data/.

Respecto de los sistemas de seguro por accidentes laborales y enfermedades profesionales, esenciales en la prevención de que los trabajadores afectados y sus familias vean incrementados sus niveles de vulnerabilidad ante los nuevos riesgos laborales y el incremento de desastres que producen la destrucción de puestos de trabajo (OIT, 2021), solo un 40,8% de los trabajadores cuentan con esta cobertura (véase el gráfico 9). En la región se observa una realidad heterogénea, con países como el Uruguay y Chile liderando con coberturas del 82,5% y 80,2%, respectivamente, y el Perú, donde la cobertura es de solo del 7,4%.

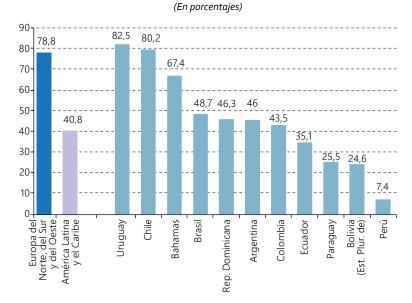
Estos datos subrayan los retos significativos que enfrenta la región en cuanto a la expansión de la cobertura de la protección social contributiva para todos los segmentos de la población.

^a Promedio ponderado para ambas regiones. Los datos de Europa corresponden a datos de: Albania, Alemania, Andorra, Austria, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Gibraltar, Grecia, Guernsey, Irlanda, Isla de Man, Islandia, Islas del Canal, Islas Feroe, Italia, Jersey, Kosovo, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Macedonia del Norte, Malta, Mónaco, Montenegro, Noruega, Países Bajos (Reino de los), Portugal, Reino Unido, San Marino, Serbia, Suecia y Suiza.

^b Refiere a la relación entre las personas beneficiarias de prestaciones económicas de desempleo respecto del número total de personas desempleadas.

^c Los datos corresponden al año 2021 en la Argentina, el Brasil, Chile, el Ecuador y el Uruguay y a 2016 en el caso de Venezuela (Rep. Bol. de).

Gráfico 9 América Latina y el Caribe (11 países) y Europa (39 países y territorios)ª: proporción de trabajadores con cobertura en caso de accidentes del trabajo o enfermedades profesionales⁶, alrededor de 2021^c



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos Organización Internacional del Trabajo (2022). Base de datos de estimaciones modeladas de la OIT, ILOSTAT. Disponible [en línea] https://ilostat.ilo.org/data/.

- Promedio ponderado para ambas regiones. Los datos de Europa corresponden a datos de: Albania, Alemania, Andorra, Austria, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Gibraltar, Grecia, Guernsey, Irlanda, Isla de Man, Islandia, Islas del Canal, Islas Feroe, Italia, Jersey, Kosovo, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Macedonia del Norte, Malta, Mónaco, Montenegro, Noruega, Países Bajos (Reino de los), Portugal, Reino Unido, San Marino, Serbia, Suecia y Suiza.
- ^b Refiere a la relación entre los trabajadores con seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales respecto del total de la fuerza de trabajo.
- ^c Los datos corresponden al año 2021 en la Argentina, Chile, Colombia, el Ecuador, el Paraguay, la República Dominicana y el Uruguay; a 2020 en Bahamas, Bolivia (Est. Plur. de), el Brasil y el Perú.

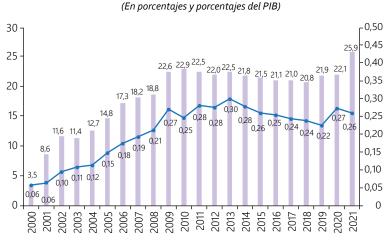
El rol de la protección social no contributiva frente a los desafíos históricos de la región

En las últimas dos décadas, antes los déficits de la protección social contributiva, los países de la región han implementado una serie de transferencias públicas¹7 con el objetivo de reducir los niveles de pobreza y desigualdad, como también de garantizar niveles básicos de consumo a las personas que se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad. Entre estas prestaciones, las de mayor relevancia en cuanto a la expansión en su gasto y cobertura han sido los programas de transferencias condicionadas (PTC) y los sistemas de pensiones no contributivas (SPNC). Los programas de transferencias condicionadas se caracterizan por entregar prestaciones monetarias a familias en situación de pobreza y vulnerabilidad condicionadas al cumplimiento de una serie de requisitos, en la mayoría de los casos, a la asistencia a centros educativos y a controles de salud por parte de los niños, niñas y adolescentes del hogar, entre otros ámbitos. Por su parte, los sistemas de pensiones no contributivas son transferencias monetarias dirigidas principalmente a las personas mayores o en situación de discapacidad que no han tenido un trabajo formal o no han realizado aportes contributivos a un sistema de pensiones en un nivel suficiente durante su vida laboral.

El ingreso percibido por los hogares tiene como origen diversas fuentes: ingresos laborales, ingresos de capital, transferencias privadas (remesas, donaciones y regalos de otros hogares) y las transferencias públicas. Dentro de estas últimas se incluyen aquellas transferencias de la seguridad social y los programas de reducción de la pobreza, entre otros (CEPAL, 2009). Para las estimaciones realizadas en este capítulo, se consideran como transferencias públicas las prestaciones provenientes de los programas de transferencias condicionadas, las pensiones no contributivas y otras transferencias públicas. Estas últimas hacen referencia a transferencias monetarias de carácter público entregadas debido a ciertas características o al cumplimiento de ciertos requisitos específicos por parte de la población destinataria. Dada la importancia de las transferencias de emergencia debido a la pandemia de COVID-19 y con el objetivo de lograr comparabilidad entre el período pre y pospandemia y entre países, estas transferencias fueron excluidas y se analizan en profundidad en el capítulo III.

Los datos disponibles en la Base de datos de la CEPAL de programas de protección social no contributiva permiten estimar la cobertura y el gasto de los programas de transferencias condicionadas y pensiones no contributivas desde el año 2000 hasta la actualidad. El gasto en programas de transferencias condicionadas se incrementó sostenidamente desde el año 2000 hasta 2013, año en el que se alcanzó el máximo nivel de gasto en estos programas, llegando a un 0,3% del PIB de la región en ese año (véase el gráfico 10). Pese a los avances de la primera década de los 2000, en el año 2014 la tendencia al alza del gasto se revirtió experimentando una significativa disminución. En 2019, llegó al 0,22% del PIB, retornando a niveles similares al año 2008 (0,21% del porcentaje del PIB). Debido a los esfuerzos de los países por realizar aumentos de montos de pago, pagos extraordinarios y expandir su cobertura durante la pandemia, los niveles de inversión en este tipo de programas han recuperado su impulso con niveles de gasto del 0,27% del PIB en 2020 y 0,26% en 2021.

Gráfico 10 América Latina y el Caribe (21 países): evolución de la cobertura^a y el gasto^b de los programas de transferencias condicionadas y otras transferencias continuas, 2000-2021^c



- Personas en hogares usuarios de Programas de Transferencias Condicionadas (en porcentaje de la población, eje izquierdo)
- Gasto en Programas de Transferencias Condicionadas (en porcentaje del PIB, eje derecho)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe, [en línea] http://dds.cepal.org/bpsnc/.

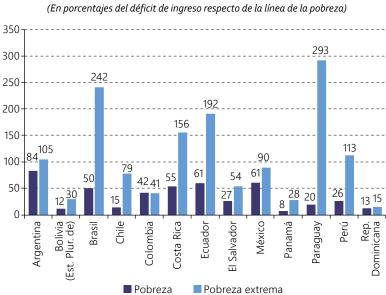
- ^a Promedio ponderado considerando información sobre programas de transferencias condicionadas y otras transferencias monetarias continuas de los siguientes países: Argentina, Belice, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Uruguay.
- b Promedio simple considerando información sobre programas de transferencias condicionadas y otras transferencias monetarias continuas de los siguientes países: Argentina, Belice, Bolivia (Est. Plur. De), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Uruguay.
- ^c Para la estimación de las series completas se sigue el método de Cecchini y Atuesta (2017). La imputación de datos faltantes por programa se hace con los datos disponibles asumiendo equivalencia con el último dato disponible o una relación lineal entre los dos datos disponibles más cercanos. El promedio considera como base la población total de los países de América Latina y el Caribe, sin importar si poseen programas activos en el año de la estimación.

En términos de cobertura, desde el año 2009, más del 20% de la población en América Latina y el Caribe pertenece a hogares destinatarios de transferencias monetarias condicionadas. En particular, un 21,9% de la población se encontraba cubierta en 2019 y un 22,1% en 2020. Debido a las modificaciones en los programas o a la implementación de nuevas medidas la cifra de población destinataria alcanzó su máximo histórico en 2021 cubriendo al 25,9% de la población total de la región. Esto pone de manifiesto la importancia que estos programas mantienen en las arquitecturas de protección social de los países.

La consolidación de la protección social no contributiva requiere del seguimiento de los programas implementados por los países. Para ello, desde hace más de una década la CEPAL mantiene la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe, la que provee información cuantitativa y cualitativa sobre programas de transferencias condicionadas, pensiones no contributivas y de programas de inclusión laboral implementados en los países de la región. Véase Base de datos de programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe de la Cepal [en línea] http://dds.cepal.org/bpsnc.

Pese a la relevancia de los programas de transferencias condicionadas en términos de su cobertura, los datos muestran una baja suficiencia de los montos entregados. En el año 2021, las transferencias condicionadas fueron notablemente inferiores al déficit promedio de ingresos de los hogares en situación de pobreza respecto del umbral de pobreza total en los 13 países analizados mediante datos de sus encuestas de hogares. Esto significa que los montos promedio de las transferencias condicionadas no fueron suficientes para cerrar la brecha entre los ingresos de los hogares pobres y la línea de pobreza. Este indicador es mejor en la Argentina (83,8% respecto del déficit del ingreso), México (60,9%), el Ecuador (60,5%), Costa Rica (54,6%) y el Brasil (50,4%). Los menores montos se estimaron en Panamá (8%), el Estado Plurinacional de Bolivia (11,8%) y la República Dominicana (12,6%) (véase el gráfico 11).

Gráfico 11 América Latina (13 países): montos de los programas de transferencias condicionadas como porcentaje del déficit de ingreso^a de los hogares en situación de pobreza y pobreza extrema, según información de las encuestas de hogares, alrededor de 2021



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

^a El déficit de ingresos se refiere a la distancia entre los ingresos mensuales per cápita de los hogares y la línea de pobreza o de pobreza extrema.

La literatura presenta evidencia abundante sobre los efectos positivos que han tenido estos programas en diferentes variables de resultados (Abramo, Cecchini y Morales, 2019; Cecchini y Atuesta, 2017). Algunos ejemplos son los estudios de Edo, Marchionni y Garganta (2017) que analizan los efectos del programa Asignación Universal por Hijo de la Argentina, dando cuenta que el programa aumenta la asistencia a la escuela secundaria entre los niños destinatarios. En el Brasil, Glewwe y Kassouf (2012) señalan los efectos positivos en la matrícula escolar y en la reducción de las tasas de deserción escolar del programa Bolsa Familia. En Chile, Galasso (2011) analiza los efectos de Chile Solidario evidenciando la mejora de varios indicadores: inscripción en programas de vivienda, probabilidad de matricular a niñas y niños de 4 a 5 años en la educación preescolar y de inscribirse en el sistema de salud público. Para el programa Familias en Acción de Colombia, Barrientos y Villa (2013) observan efectos en la inclusión laboral de los destinatarios. En México, las prestaciones del programa Oportunidades fueron el segundo determinante más importante del descenso de la desigualdad entre 1996 y 2004 (Soares y otros, 2009).

Durante este siglo, los sistemas de pensiones no contributivos, particularmente en sus componentes relacionados con la vejez, han experimentado una expansión notable, marcando uno de los cambios más significativos en la cobertura de los sistemas de protección social de la región (Arenas de Mesa, 2019). Como se observa en el gráfico 12, el gasto en estos programas ha ascendido en las últimas dos décadas.

A comienzos del siglo, el gasto representaba el 0,24% del PIB regional, mientras que en 2021 se había más que duplicado y llegaba a 0,51% del PIB. Al respecto, se observa una tendencia de incremento que ha sido constante a lo largo de las dos décadas anteriores. En el contexto de la pandemia, debido a los esfuerzos de los países para transferir un mayor número de recursos a la población de 65 años y más, el gasto en estas prestaciones se elevó hasta el 0,55% del PIB.

Gráfico 12 América Latina y el Caribe (24 países): evolución de la cobertura^a y el gasto público^b de los sistemas de pensiones no contributivos, 2000-2021^c





Fuente: Arenas de Mesa y Robles (2023) sobre la base de CEPAL, Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe, [en línea] https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio y CELADE - División de Población de la CEPAL. Revisión 2022 y Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población (2022). World Population Prospects 2022, edición online.

- ^a Promedio ponderado para la cobertura considerando información sobre sistemas de pensiones no contributivos de 23 países: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Cristobal y Nieves, Trinidad y Tabago y Uruguay. Para el cálculo de cobertura no se cuenta con información de San Vicente y las Granadinas.
- b Promedio simple para el gasto considerando información sobre sistemas de pensiones no contributivos de 24 países: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tabago y Uruguay.
- ce Para los años donde no hay información de cobertura se imputan los valores considerando la siguiente regla: en el caso de que los valores faltantes se encuentren al inicio o final de la serie, se repite el primer o último valor hasta 3 veces. Para los valores faltantes intermedios se utiliza el método de interpolación de Akima (1970) para completar dichos valores. En caso de que la edad de acceso del programa sea para personas menores a 65 años y no se cuente con la información de la cobertura desagregada por edad, esta es calculada multiplicando la cobertura total reportada del programa por la proporción entre la población de 65 y más y la población objetivo del programa.

En 2000, los sistemas de pensiones no contributivos que tenían como objetivo atenuar el riesgo de falta de ingreso en la vejez estaban presentes en 11 países de América Latina y el Caribe, alcanzando una cobertura del 3,4% para las personas de 65 años en adelante. Sin embargo, desde 2000 hasta 2021 se manifiesta una fase de expansión de este tipo de programas en la región, ampliando su número a 24 países con una cobertura del 26,7% de la población de 65 años y más (Arenas de Mesa y Robles, 2023). En el caso de la suficiencia de las prestaciones de las pensiones no contributivas respecto de la línea de pobreza, Arenas de Mesa, Robles y Vila (2023) estiman para el año 2021 importantes diferencias entre los países. Se observa que una gran proporción de programas de pensiones no contributivas superan la

línea de pobreza de los países. Por ejemplo, el programa *Benefício de Prestação Continuada* del Brasil representa un 218,3% de la línea de pobreza del país, mientras que en el Uruguay las prestaciones del programa de *Pensiones no contributivas por vejez e invalidez* alcanzan un 178,7% de la línea de pobreza. Una menor suficiencia de estas prestaciones se observa en el *Programa Colombia Mayor* (23%) y en el Perú con el programa *Pensión* 65 (36,5%).

Más allá de programas como las transferencias condicionadas y los sistemas de pensiones no contributivos, numerosos países de la región han implementado transferencias monetarias no contributivas, orientadas a reducir los niveles de pobreza y proteger a las familias frente a la multiplicidad de riesgos económicos y sociales. Estas prestaciones se financian en su mayoría por medio de impuestos generales, siguiendo un enfoque de solidaridad, o a través de ingresos de empresas públicas o fondos de cooperación internacional (Cecchini, Villatoro y Mancero, 2021). Las estimaciones provenientes de las encuestas de hogares de los países muestran que la cobertura de las transferencias públicas es importante en la región. Alrededor de 2019, un 22,9% de los hogares de 15 países de América Latina recibieron alguna transferencia pública. Si bien los datos presentados en el gráfico 13 no incluyen las nuevas prestaciones de emergencia creadas durante la pandemia, se aprecia un incremento en 2021 del porcentaje de hogares cubiertos, el que aumentó a 28,1% (véase el gráfico 13). Ello puede deberse a los esfuerzos adicionales que implementaron los países frente a la pandemia, como aumentos de cobertura o montos de los programas existentes (véase el capítulo III). Al analizar la situación entre los países, se observa una variabilidad significativa en la cobertura de las transferencias públicas alrededor de los años 2019 y 2021. En este período, el Estado Plurinacional de Bolivia, Panamá, Chile, El Salvador y el Uruguay alcanzaron los mayores niveles de cobertura de los hogares. Cabe destacar el aumento de cobertura de estos programas en el Brasil, Colombia, el Ecuador, el Perú y el Uruguay. Por otra parte, en Chile, Costa Rica y la República Dominicana se observa una disminución de la cobertura en el período.

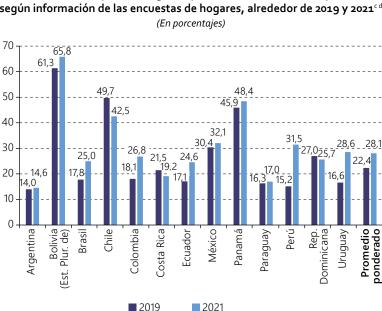


Gráfico 13

América Latina (14 países): hogares que reciben transferencias públicasab, según información de las encuestas de hogares, alrededor de 2019 y 2021 ed

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

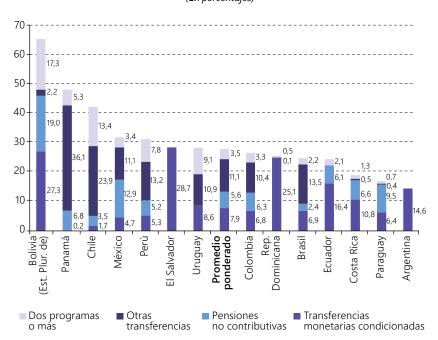
- a Las estimaciones excluyen las transferencias de emergencia implementadas por los países para hacer frente a la pandemia de COVID-19.
- ^b En el caso de la Argentina, la encuesta de hogares solo mide el componente de transferencias monetarias condicionadas de las transferencias públicas.
- En el caso de Chile, los datos corresponden a los años 2017 y 2020; en Colombia a 2018; en México a 2018 y 2020.
- d Promedio ponderado considerando información de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Est. Plur. De), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. El dato de El Salvador se considera solo en el cálculo del promedio ponderado.

En la gran mayoría de países, los programas de transferencias monetarias condicionadas ostentan las mayores coberturas de la población total en comparación con otro tipo de transferencias públicas. Por ejemplo, en el Estado Plurinacional de Bolivia, El Salvador y la República Dominicana, la proporción de hogares que reciben transferencias monetarias condicionadas supera el 20% de la población total (véase el gráfico 14). En el caso de los sistemas pensiones no contributivos destacan los niveles de cobertura del Estado Plurinacional de Bolivia (19%), México (12,9%) y el Paraguay (9,5%). Aunque se han logrado avances significativos en la implementación de estos programas, urge avanzar en los desafíos pendientes en materia de suficiencia de las prestaciones y en sus niveles de cobertura como también en la mayor articulación de prestaciones contributivas y no contributivas.

Gráfico 14

América Latina y el Caribe (14 países)^a: distribución de los hogares por tipo de transferencias públicas que reciben^b, según información de las encuestas de hogares, alrededor de 2021

(En porcentajes)



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

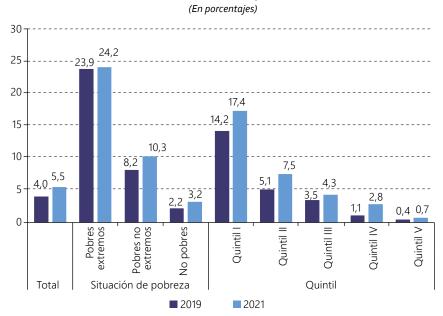
La importancia de los programas de transferencias públicas no solo se observa en los niveles de cobertura, sino también en la proporción que representan respecto del ingreso total de los hogares más vulnerables. Aunque alrededor de 2021, solo un 5,5% del ingreso total de los hogares correspondía a transferencias públicas, esta proporción fue mucho mayor entre los hogares en situación de pobreza extrema y no extrema con porcentajes del 24,2% y 10,3%, respectivamente (véase el gráfico 15). Una situación similar se observa entre los primeros quintiles de ingresos: el 17,4% de los ingresos totales de los hogares pertenecientes al quintil de menores ingresos corresponden a transferencias públicas, y esta proporción llega al 7,5% de los ingresos en el segundo quintil. Esto en contraste a la situación del quinto quintil, donde tanto solo el 0,7% del ingreso total de los hogares corresponde a ingreso por transferencias públicas. En el período entre 2019 y

^a Las estimaciones excluyen las transferencias de emergencia implementadas por los países para hacer frente a la pandemia de COVID-19.

^b En el caso de la Argentina y El Salvador, las encuestas de hogares solo miden el componente de transferencias monetarias condicionadas de las transferencias públicas.

2021 se observa un aumento en la contribución de las transferencias públicas al ingreso total de los hogares, especialmente entre las personas pobres no extremas (de 8,2% a 10,3%) y entre aquellas pertenecientes al primer quintil (14,2% al 17,4%).

Gráfico 15 América Latina y el Caribe (14 países)º: peso porcentual promedio del ingreso por transferencias públicasº respecto del ingreso total de los hogares, según situación de pobreza y quintil de ingreso, alrededor de 2019 y 2021



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

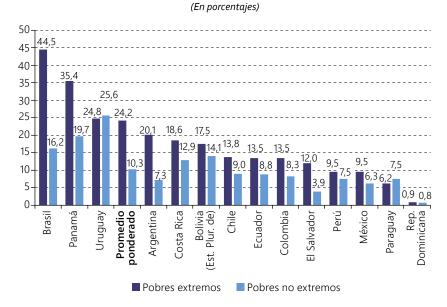
Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Perú, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

El peso de las transferencias públicas en la región es heterogéneo. Como puede observarse en el gráfico 16, en 2021 el aporte de las transferencias públicas al ingreso total de los hogares en situación de pobreza superó el 20% en países como el Brasil (44,5%), Panamá (35,4%), el Uruguay (24,8%) y la Argentina (20,1%). Esto destaca la importancia de los programas de protección social en la región para garantizar el acceso a ingresos de la población vulnerable, posibilitando el acceso a niveles básicos de protección y de bienestar. Sin embargo, también es evidente la existencia de retos que enfrenta la mayoría de los países de la región en la articulación y consolidación de una oferta de programas de transferencias públicas que permitan a la población acceder a estas prestaciones.

Al evaluar la contribución de las transferencias públicas en relación con el ingreso medio, es decir, el porcentaje que representa el monto promedio de la transferencia per cápita del hogar en comparación con el ingreso medio per cápita total de los hogares destinatarios, se destaca que, en la mayoría de los países de la región, los montos de los sistemas de pensiones no contributivas suelen superar a los de las transferencias monetarias condicionadas. Por ejemplo, en el Paraguay, el monto promedio per cápita de las pensiones no contributivas equivale al 17,3% del ingreso medio per cápita de los hogares perceptores. En cuanto a las transferencias monetarias condicionadas, las mayores proporciones se encuentran en la Argentina con un 16,4%, seguido por el Ecuador con un 11,8% y Costa Rica con un 10,7% (véase el gráfico 17).

^b Las estimaciones excluyen las transferencias de emergencia implementadas por los países para hacer frente a la pandemia de COVID-19. En el caso de la Argentina y El Salvador, las encuestas de hogares solo miden el componente de transferencias monetarias condicionadas de las transferencias públicas.

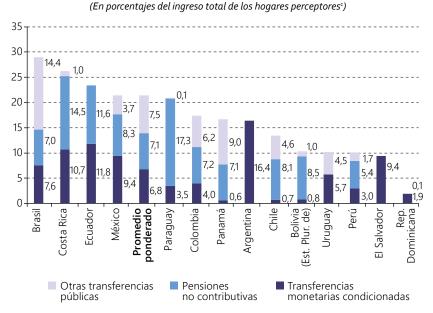
Gráfico 16 América Latina y el Caribe (14 países)º: peso porcentual promedio del ingreso por transferencias públicas respecto del ingreso total de los hogaresº, según situación de pobreza y pobreza extrema, 2021



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

- ^a Las estimaciones excluyen las transferencias de emergencia implementadas por los países para hacer frente a la pandemia de COVID-19.
- ^b En el caso de la Argentina y El Salvador, las encuestas de hogares solo miden el componente de transferencias monetarias condicionadas de las transferencias públicas.

Gráfico 17 América Latina (14 países)^a: monto de los programas de transferencias públicas respecto del ingreso total de los hogares perceptores^b, por tipo de programa, alrededor de 2021



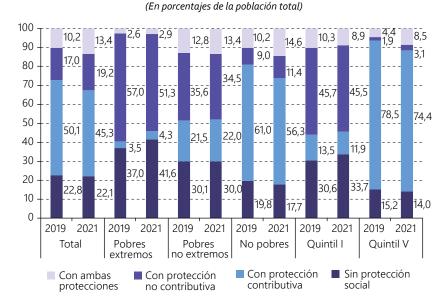
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de encuestas de hogares de los países. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

- ^a Las estimaciones excluyen las transferencias de emergencia implementadas por los países para hacer frente a la pandemia de COVID-19.
- b En el caso de la Argentina y El Salvador, las encuestas de hogares solo miden el componente de transferencias monetarias condicionadas de las transferencias públicas.
- ^c Este indicador expresa, para cada uno de los programas, la transferencia promedio per cápita del hogar como porcentaje del ingreso medio per cápita total de los hogares perceptores.

3. Las sinergias de los sistemas de protección social contributiva y no contributiva

En 2021, considerando conjuntamente el acceso de la población a las prestaciones contributivas y no contributivas, poco más de un quinto de la población de 14 países de América Latina no tuvo acceso a los sistemas de protección social, cifra levemente menor a la estimada en 2019 previo a la pandemia (22,8%) (véase el gráfico 18). La relativa estabilidad de esta cifra se debe a dos factores contrapuestos: por un lado, se observó un aumento en la proporción de personas con protección social contributiva y de la cobertura no contributiva, que pasó del 10,2% en 2019 al 13,4% en 2021. Por otro lado, hubo una notable disminución en la protección contributiva, que descendió del 50,1% al 45,3%. Las cifras en términos absolutos muestran que la población cubierta por algún tipo de protección social aumentó entre 2019 y 2021 de 21 a 25 millones en las personas en situación de pobreza extrema y de 67 a 73 millones entre las personas en pobreza. Pese a este aumento, es preocupante notar que se registró un incremento en la proporción de la población en pobreza extrema sin acceso a la protección social. Mientras que, en 2019, el 37% de este grupo no contaba con dicho acceso, en 2021 el porcentaje ascendió a 41,6%. Este fenómeno se comprende mejor al observar que la cantidad de personas en situación de pobreza y pobreza extrema aumentó de manera significativa durante el periodo (véase el capítulo I) 19. Lo anterior muestra que el flujo de personas que cayó en situación de pobreza fue mayor que la cantidad cubierta por las prestaciones permanentes.

Gráfico 18 América Latina y el Caribe (14 países)^a: distribución de las personas según tipo de acceso a la protección social de sus hogares^b, quintil y pobreza, 2019 y 2021



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

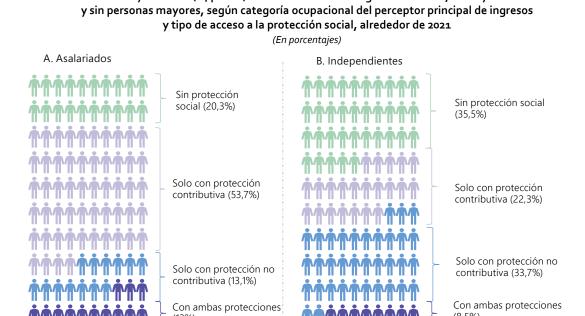
^a Las estimaciones excluyen las transferencias de emergencia implementadas por los países para hacer frente a la pandemia de COVID-19.

^b Se considera el modelo del ejercicio planteado en CEPAL (2012a, 2012b y 2021a). Para ello se construyó una tipología que da cuenta del acceso de los hogares a la protección social contributiva, no contributiva o combinada, o de la falta de acceso a dicha protección. Las estimaciones se realizaron sobre la base de las encuestas de hogares de los países de América Latina, considerando a aquellos hogares con protección contributiva (donde al menos uno de los integrantes de 15 años y más es afiliado/cotizante o pensionado), con protección no contributiva (hogares reciben transferencias públicas) o con ambas protecciones.

¹⁹ Según datos de CEPAL (2022b), la tasa de pobreza de América Latina en 2021 alcanzó al 32,3%, es decir, 1,9 puntos porcentuales más alta que en 2019. En cuanto a la pobreza extrema, si bien se observa una leve mejora respecto de 2020, la cifra se situó en 12,9% en 2021, retornando niveles similares a los del inicio de la década del 2010. En términos absolutos, esto supuso la entrada de 15 millones de personas en situación de pobreza entre los años 2019 y 2021.

De especial preocupación es el hecho de que, en los países analizados de América Latina, casi uno de cada cinco hogares con niños, niñas y adolescentes y sin personas mayores, y donde el/la perceptor /a principal de ingresos se desempeñaba como asalariado, carecía de acceso a la protección social (véase el diagrama 5). En el caso de los trabajadores independientes, la cifra aumenta estimando que aproximadamente 1 de cada 3 hogares con niñas, niños y adolescentes con perceptores principales en esta categoría ocupacional se encontraba sin acceso a la protección social, siendo cubiertos principalmente por protección de tipo no contributivo (33,7%). A la luz de este panorama, la elaboración de estrategias para la inclusión laboral articuladas con políticas de protección social es clave y permitiría avanzar en superar el acceso estratificado y fragmentado a las prestaciones de la protección social, mediante el acceso garantizado a estos sistemas.

Diagrama 5 América Latina y el Caribe (14 países)^a: distribución de los hogares con niños, niñas y adolescentes



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

a Las estimaciones excluyen las transferencias de emergencia implementadas por los países para hacer frente a la pandemia de COVID-19.

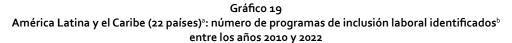
A pesar de los significativos avances en el fortalecimiento y consolidación de los sistemas de protección en la región, aún persisten desafíos considerables. Se observan profundas brechas en los niveles de protección social de la población, reflejando las históricas desigualdades estructurales que afectan a la región. La acción conjunta de los programas de protección social, tanto contributiva como no contributiva, que los países han desarrollado y puesto en marcha, juega un rol esencial. Estos programas son fundamentales para mitigar y responder a los múltiples riesgos a los que se enfrenta la población de la región, en especial los grupos de mayor vulnerabilidad, como aquellos derivados por la ocurrencia de múltiples desastres (véase la sección II.B). Los datos muestran lo imperativo de avanzar hacia sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes.

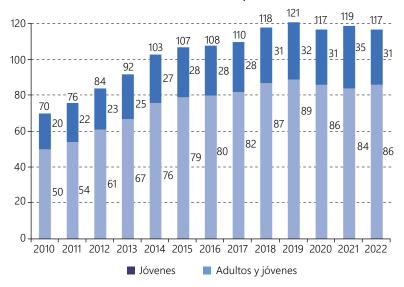
4. Políticas de inclusión laboral frente a las brechas de protección social en la región

Los países de la región han implementado una serie de programas sociales que tienen como objetivo fomentar la inclusión laboral de personas jóvenes y adultas en edad de trabajar que se encuentran en situación de pobreza, vulnerabilidad o exclusión social. Estas políticas han buscado el fomento de una mayor inserción laboral de los grupos más vulnerables de la población en condiciones de trabajo decente. Esto implica que, a través de sus empleos, las personas cuenten con un acceso garantizado

a la protección social, cobertura de salud y otros beneficios que protejan a los trabajadores frente a los riesgos asociados al empleo, es decir, avanzar hacia la inclusión laboral (CEPAL, 2023b). Se espera que la inserción laboral se realice en empleos productivos, es decir, en trabajos que proporcionen un ingreso adecuado que al menos supere la línea de la pobreza y cuente con seguridad en el lugar de trabajo, lo que supone garantizar la protección de los trabajadores contra accidentes laborales, enfermedades ocupacionales y otras amenazas a su salud y seguridad en el ambiente de trabajo.

En la última década ha habido un aumento significativo de los programas de inclusión laboral en 22 países de la región, pasando de 70 programas en 2010 a un máximo de 121 programas en 2019 (véase gráfico 19). A pesar de que se observó una disminución en los últimos años en el número de estos programas, llegando a 117 programas en 2022²⁰, los países han avanzado en la implementación de estas políticas en diversos ámbitos de intervención de los programas de inclusión laboral. Por un lado, están aquellos programas enfocados en la mejora de la oferta laboral y, por el otro, los orientados hacia la expansión de la demanda de trabajo en el mercado laboral. Situadas entre estas dos dimensiones se hallan las políticas de intermediación laboral que tienen como objetivo precisamente conectar la oferta y la demanda de empleo²¹. Además de estas dimensiones de acción, existen otras políticas institucionales y regulatorias que rigen ambas dimensiones y forman parte integral de las estrategias de inclusión laboral. En este conjunto se incluyen aspectos como la regulación del salario mínimo y la instauración de seguros de desempleo, que se encuadran dentro de las políticas pasivas del mercado laboral, entre otros elementos.





Fuente: Base de datos de programas de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] https://dds.cepal.org/bpsnc/ilp.

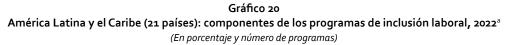
^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y Las Granadinas, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

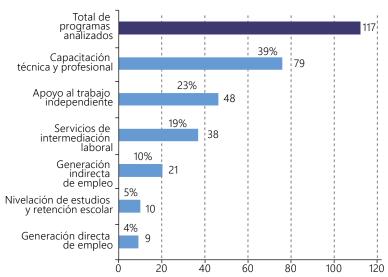
^b En la estimación de programas se incluyen programas de transferencias condicionadas que permiten a sus destinatarios el acceso a prestaciones de programas de inclusión laboral. En particular, se considera Prospera de México (2014-2019), Progresando con Solidaridad de República Dominicana (vigente desde 2012) y Comunidades Solidarias de El Salvador (2005-2016).

²⁰ Este fenómeno podría explicarse por la integración en algunos países de las iniciativas en el campo de la inclusión laboral, fusionándolas en programas centrales o eje.

Para más información al respecto de los ámbitos de acción de las políticas de inclusión laboral véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo (CEPAL/OIT), "Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral", Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe, N° 10 (LC/L.3815), Santiago, 2014, y L. Abramo, S. Cecchini y B. Morales, 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), 2019.

Las intervenciones más frecuentes en el ámbito de la inclusión laboral son las acciones de capacitación técnica y el apoyo al trabajo independiente. Del total de programas de inclusión laboral detectados en 2022, 79 de ellos (equivalente al 39%) realizan capacitación técnica y profesional, mientras que los programas destinados a respaldar el trabajo autónomo representan el 23% del total, con 48 programas. En una proporción menor se hallan los programas enfocados en la generación indirecta de empleo (21 programas, 10%), nivelación de estudios y retención escolar (10 programas, 5%), y generación directa de empleo (9 programas, 4%). Es notable también la presencia de programas que incorporan un componente de intermediación laboral, constituyendo el 19% de los esquemas (38 programas), según se muestra en el gráfico 20. Aunque la capacitación técnica y profesional prevalece como enfoque principal de los programas de inclusión laboral, se reconocen y aprecian otras estrategias que promueven la inclusión laboral y la mejora de las condiciones de trabajo.

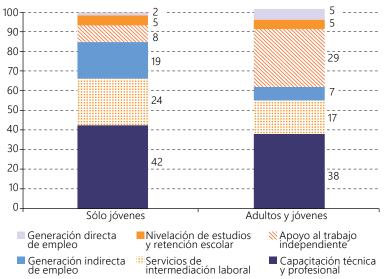




Fuente: Base de datos de programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] https://dds.cepal.org/bpsnc/ilp.

El gráfico 21 revela que la orientación de los programas de inclusión laboral difiere según el grupo de edad al que se dirigen. Las cifras indican que, a pesar de la variedad de enfoques en los programas de inclusión laboral, la capacitación técnica y profesional se mantiene como un elemento central en ambos grupos de edad. Esto refleja la importancia de adaptar las intervenciones no solo a las demandas del mercado laboral, sino también a reconocer la relevancia de estas acciones en todas las etapas del ciclo de vida. En los programas exclusivamente enfocados en jóvenes, la capacitación técnica y profesional se destaca como el componente esencial, constituyendo el 42% de los programas para este grupo. Los servicios de intermediación laboral abarcan el 24%, seguidos por los programas de generación indirecta del empleo y el apoyo al trabajo independiente, con 19% y 8% respectivamente. En cuanto a los programas dirigidos a adultos y jóvenes, la capacitación técnica y profesional también es importante (38%). En este grupo, las iniciativas que brindan apoyo al trabajo independiente representan el 29%, seguidas por los servicios de intermediación laboral con el 17%. La nivelación de estudios y retención escolar, así como la generación directa de empleo, ocupan cada uno el 5%.

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y Las Granadinas, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).



Fuente: Base de datos de programas de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] https://dds.cepal.org/bpsnc/ilp.

5. La importancia de los sistemas de salud y de las políticas integrales de cuidado

La región enfrenta una serie de brechas en materia de acceso a la salud y desafíos para los sistemas y políticas integrales de cuidado, siendo este último un componente esencial para reducir las desigualdades de género y avanzar en la universalidad de los sistemas de protección social en la región.

En el caso de los sistemas de salud, si bien el gasto público en salud ha aumentado en las últimas dos décadas, este incremento no se ha traducido necesariamente en una menor carga financiera de los hogares con relación a las prestaciones de salud. Esto supone comprometer una proporción no menor de los ingresos de los hogares para el financiamiento de los gastos en atenciones del sistema de salud o en la adquisición de medicamentos. Alrededor de 2020, el gasto de bolsillo promedio de la región alcanzó a un 30,3% del gasto total en salud, equivalente a un 2,19% del PIB a nivel regional (véase el gráfico 22). Este gasto representa una proporción mayor al 30% en 14 de los 33 países de la región, especialmente en países como Guatemala (56,3%), Granada (55,8%) y Honduras (50%). Por otra parte, destacan Cuba (8,9%), Colombia (13,6\$), Jamaica (15,1%) y el Uruguay (16,7%) con los menores niveles de gasto en la región. Un elevado gasto de bolsillo obstaculiza el acceso a la salud universal, debido a que la posibilidad de cobertura real y prestaciones de calidad se vuelven inaccesibles para una parte importante de la población (Marinho, Dahuabe y Arenas de Mesa, 2023). Esto demuestra la existencia de profundas brechas en el acceso a las prestaciones salud, relevando la desprotección social de una parte importante de la población frente a los riesgos de enfermedades y a los nuevos riesgos epidemiológicos.

Por otra parte, la organización social de los cuidados repercute en el acceso a la protección social por parte de las personas cuidadoras, principalmente mujeres, y de las personas que requieren cuidados, profundizando las brechas observadas en la región en esta materia. La región muestra todavía un déficit

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y Las Granadinas, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

importante de políticas integrales de cuidado (CEPAL, 2022c). Al respecto, los datos del gráfico 23 muestran que, en los 10 países analizados, alrededor de un 60% de las mujeres de 20 a 59 años con presencia de niños y niñas menores de 15 años en el hogar no participan en el mercado laboral debido a que deben atender responsabilidades familiares. Esta cifra se reduce a un 18%, si se consideran a aquellas mujeres en hogares sin presencia de niños. La falta de acceso a servicios que permitan aliviar la carga de cuidado a las mujeres se encuentra estratificado, observándose profundas diferencias según el quintil de ingresos de pertenencia del hogar. Mientras que, en los hogares del primer quintil de ingresos, aproximadamente 30% de las mujeres se encuentran fuera del mercado laboral por razones familiares, solo el 5% de las mujeres del quintil de ingresos más alto enfrenta esta situación.

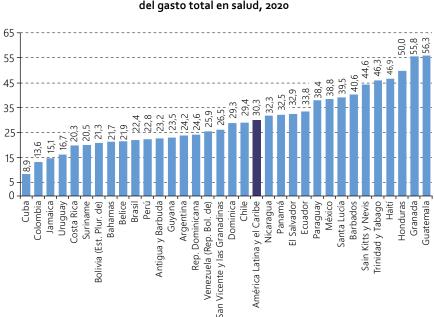


Gráfico 22

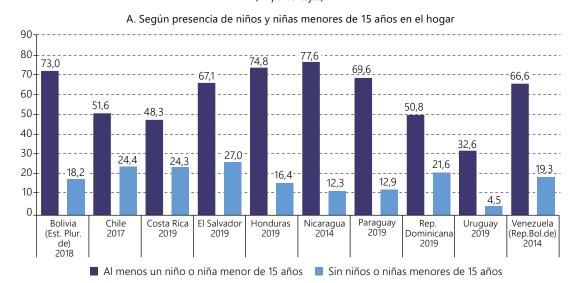
América Latina y el Caribe (33 países): gasto de bolsillo como porcentaje

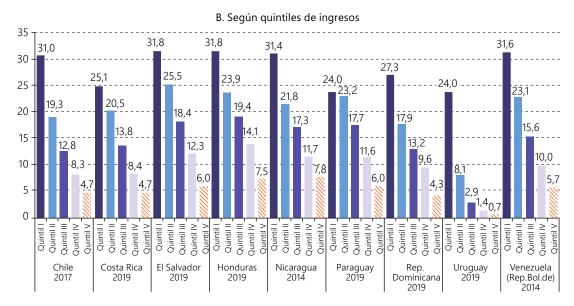
del gasto total en salud, 2020

Fuente: M.L. Marinho, A. Dahuabe y A. Arenas de Mesa (2023) "Salud y desigualdad en América Latina y el Caribe: la centralidad de la salud para el desarrollo social inclusivo y sostenible", serie Políticas Sociales, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El examen de los sistemas de protección social de la región da cuenta de los esfuerzos que han realizado los países en los últimos años por avanzar en el cierre de las históricas brechas en esta materia, así como de los desafíos pendientes que urge enfrentar. Se destaca un rol fundamental de la protección social no contributiva que, en sinergia con la protección social contributiva, ha permitido incrementar paulatinamente la población de mayor vulnerabilidad cubierta por estas prestaciones. No obstante, los datos muestran crecientes desafíos en el fortalecimiento y consolidación de los sistemas de protección social y en otros ámbitos como la inclusión laboral de las personas más vulnerables, el acceso a salud y la implementación de sistemas integrales de cuidado. A este panorama se suma una estructura de riesgos en reconfiguración caracterizada por el aumento de la frecuencia de desastres en América Latina y el Caribe, la que, combinada con las brechas de protección social ya reseñadas, incrementan significativamente la vulnerabilidad de las personas y hogares. Por lo anterior, la siguiente sección presenta las principales lecciones para los sistemas de protección social de la región frente al aumento de desastres.

Gráfico 23 América Latina (10 países): mujeres de 20 a 59 años que se encuentran fuera del mercado laboral por razones familiares, alrededor de 2019 (En porcentajes)





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

B. Protección social y desastres en América Latina: avances y desafíos

Desde 1960 hasta la fecha, ha aumentado la frecuencia de los desastres en América Latina y el Caribe. Mientras que en América del Sur prevalecen las inundaciones, en el Caribe, América Central y México, son las tormentas. A su vez, entre 2000 y 2023 las sequías afectan al mayor número de personas en la región. Frente a este escenario, es necesario que los países consideren medidas preventivas, mitigadoras y transformadoras con el objetivo de reducir el impacto en la población. Esto es de especial relevancia para los grupos más vulnerables, quienes ante emergencias, desastres o catástrofes suelen perder sus

fuentes de sustento, debido a que poseen una menor capacidad de prevención, mitigación y recuperación frente a los impactos de estos eventos lo que puede profundizar las desigualdades existentes y generar un aumento de las personas en situación de pobreza. Para ello, es importante contar con un sistema de protección social transformador que actúe sobre las condiciones estructurales subyacentes que crean vulnerabilidad ante los desastres y que cumpla un rol preventivo, mitigador, promotor de resiliencia y facilitador de recuperación en caso de desastres²² (Cecchini, Holz y Robles, 2021; CEPAL, 2021b).

Lecciones para los sistemas de protección social frente a desastres a la luz de la pandemia

La crisis social, económica y sanitaria gatillada por la pandemia de COVID-19 y las respuestas de los sistemas de protección social sirven como experiencia única para evaluar la capacidad de respuesta a los desastres de los sistemas de protección social. Esta experiencia cobra aún mayor relevancia por el monitoreo y análisis, casi en tiempo real, que se hizo de las respuestas de la política pública en general y de la protección social en particular²³. No existe información similar que consolide las respuestas de la protección social frente a otros desastres, por lo cual no es posible hacerlo para otros desastres a un nivel tan detallado.

Una primera lección de la pandemia es pensar los riesgos de forma sistémica y en interacción con otros eventos. Por ejemplo, entre 2020 y 2023 un gran número de personas en la región se vieron afectadas por la superposición de desastres de origen natural (biológicos, climatológicos, geofísicos, hidrológicos y meteorológicos)- y el COVID-19 (véase el cuadro 1). Lo anterior se ve aún más agravado si se suman la crisis económica y alimentaria que afectó a las regiones analizadas (CEPAL, 2022b y 2022d). Por lo tanto, enfrentar la simultaneidad de riesgos y crisis requiere pensar la respuesta de la protección social de forma sistémica para el conjunto de viejos y nuevos riesgos.

Cuadro 1

Desastres naturales que afectaron a la región al mismo tiempo que la pandemia de COVID-19, por subregión^a (marzo 2020—mayo 2023)

Subregión	Número de desastres	Total afectados	Total muertes
El Caribe ^b	42	5 917 273	3 288
Centroamérica y México	70	15 061 971	816
América del Sur	167	7 224 885	2 202
América Latina y el Caribe	279	28 204 129	6 306

Elaboración propia sobre EM-DAT, CRED/UCLouvain, Brussels, Belgium Emdat. Disponible [en línea] https://public.emdat.be/data. Período considerado de marzo 2020 a mayo 2023.

Las respuestas de los sistemas de protección social ante la pandemia no tienen precedentes, tanto en el número de medidas como en la cobertura de la población y el gasto social. Los países de la región actuaron rápido e implementaron diversas medidas frente al déficit de instrumentos permanentes y universales de protección social. Si bien la mayoría de estas medidas correspondió a programas nuevos, estos fueron de corta duración y los montos de las transferencias tendieron a ser insuficientes para

^a Para este período se registran desastres en los siguientes países del Caribe: Barbados, Cuba, República Dominicana, Haití, Santa Lucía, Puerto Rico, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tabago; América Central y México: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá; América del Sur comprende eventos en Argentina, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guayana Francesa, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela (Rep. Bol. de).

^b La mayoría de las muertes en el Caribe (2575) corresponden al terremoto de Haití.

²² El potencial transformador de la protección social que la extiende a ámbitos como la equidad y los derechos económicos, sociales y culturales, en lugar de limitar el alcance a transferencias específicas de ingresos y consumo no es nuevo y ha sido destacado también previamente por otros autores. Al respecto, véase por ejemplo Devereux y Sabates-Wheeler (2004).

²³ Al respecto véase el "Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe Impacto económico y social" [en línea] https://www.cepal.org/es/subtemas/covid-19 y "Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe" [en línea] https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php.

satisfacer las necesidades básicas de la población (véase el capítulo III). Esto plantea interrogantes sobre el papel de la protección social para garantizar ingresos más duraderos y suficientes asegurando el acceso a los servicios sociales como la educación y la salud. Esta reflexión debe considerar no sólo el contexto de la pandemia y sus consecuencias inmediatas, sino también las profundas brechas de los sistemas de protección social examinadas en la sección II.A. Además, supone pensar a mediano y largo plazo el papel de los sistemas de protección social para responder a los desastres.

Otro elemento que evidenció la pandemia fue la velocidad con la cual los sistemas de protección social son capaces de responder. Las respuestas de los sistemas de protección social mostraron los diferentes grados de rapidez para la creación y expansión de diversos programas de protección social. Al respecto, los mecanismos de priorización basados en los registros preexistentes han demostrado ser inadecuados para alcanzar adecuadamente hogares previamente excluidos de los sistemas de protección social (Berner y Van Hemelryck, 2020) (véase el capítulo III). La experiencia pareciera confirmar que los países que ya contaban con programas de protección social ante desastres fueron capaces de escalar las respuestas del programa más rápidamente. Por ejemplo, la República Dominicana había invertido previamente en una institucionalidad que ya integraba, al menos parcialmente, elementos de la gestión de riesgos con la protección social como se observa en el sistema de información social y los métodos de pagos en respuesta a desastres anteriores relacionados con el clima. Por el contrario, países cuyos programas no contaban con respuestas ante desastres y tenían sistemas de información preexistentes, tuvieron mayores dificultades para ampliar la cobertura a otras formas de vulnerabilidad expuestas por la pandemia.

Aunque las respuestas a la pandemia lograron cubrir en algunos momentos a más de la mitad de la población, la pandemia también profundizó las brechas de los sistemas de protección social. Amplios estratos de la población de ingresos bajos o medios-bajos no han podido recuperar los niveles previos a la pandemia. Por ejemplo, los estratos con ingresos de hasta 3 líneas de pobreza per cápita pasaron de un 76,1% en 2019, a un 78,4% en 2020, 78,6% en 2021 y un 78,4% en 2022 (CEPAL, 2022a).

Todos estos elementos reflejan, entre otros ámbitos, sistemas de protección social reactivos y con debilidades institucionales, y confirman la importancia de contar con sistemas de protección social que cuenten con aspectos de gestión de riesgos de desastres para poder identificar a las poblaciones vulnerables ante desastres, catástrofes o emergencias ocurridas. La pandemia reafirmó el rol crítico de los instrumentos de protección social en la función preventiva, durante el desastre o emergencia y en la fase de recuperación al garantizar cierto nivel de bienestar y condiciones de vida a la población. Para promover la resiliencia en los hogares y comunidades se requiere proteger las fuentes de ingresos, garantizar el acceso a servicios sociales y fomentar el trabajo decente a través de intervenciones que apunten no solo a apoyar las capacidades de absorción a corto plazo sino también al fortalecimiento de las capacidades de resiliencia adaptativa y transformadora de los hogares y comunidades afectadas por desastres (CEPAL, 2021b).

Programas de protección social ante desastres: más allá de las transferencias de emergencia

En la región, las respuestas de los sistemas de protección social ante desastres tienden a verse condicionadas por la fragmentación institucional entre, por un lado, los sistemas de protección social, generalmente desarrollados en torno a la atención de personas y hogares vulnerables y en situación de pobreza y, por el otro, los sistemas nacionales de emergencia, entes rectores frente a desastres, han sido construidos de manera paralela y la mayor parte de las veces sin una coordinación directa con las prestaciones de protección social. Ello genera respuestas con menor cobertura, menor adecuación y a veces menor rapidez cuando se presentan situaciones de emergencia, desastres o catástrofes (Cecchini, Holz y Robles, 2021; CEPAL, 2021b).

A partir de este marco, las herramientas de protección social desarrolladas para enfrentar los desastres en la región incluyen una diversidad de mecanismos que permiten mitigar los impactos sobre diferentes ámbitos de derechos. Específicamente, es posible encontrar programas de trabajo y empleo, programas de infraestructura, promoción de la asistencia escolar, programas de salud y nutrición, alojamiento temporal,

programas de infraestructura básica, y transferencias monetarias para enfrentar las situaciones de emergencia (Cecchini, Holz y Robles, 2021). Estos programas tienden a ser de tres tipos: i) programas de cierta estabilidad que funcionan con independencia de los desastres, pero que incluyen acciones especiales para garantizar el acceso a las prestaciones en caso de emergencias; ii) programas temporales creados específicamente para hacer frente a los desastres y que se activan al momento de la emergencia, y iii) programas de emergencia sin existencia previa creados al momento del desastre con carácter contingente y de duración limitada. El Brasil, por ejemplo, ilustra los dos primeros casos, con el Benefício de Prestação Continuada (BPC) y el Programa Bolsa Família (PBF) como programas de protección social existentes que integran acciones frente a desastres y emergencias, mientras que el programa Beneficios Eventuales es un programa específicamente diseñado para activarse en momentos de emergencia. También México tiene un programa que se activa ante emergencias llamado Programa para el Bienestar de las Personas en Emergencia. Ejemplos del último tipo son: el Bono Enseres y Bono Acoqida para hacer frente a los mega incendios del año 2021, el Bono Recuperación para el incendio de Viña del Mar en 2022 y el Bolsillo Electrónico de Emergencia para enfrentar las consecuencias de los sistemas frontales del centro sur del país en el 2023, todos en Chile; el Bono de Acogida, Alquiler y Alimentación (Bono AAA) del Ecuador para enfrentar las consecuencias del terremoto de 2016; y el Bono una Sola Fuerza para complementar el Programa Juntos y el Programa Pensión 65 en el Perú para hacer frente a la emergencia causada por las lluvias por El Niño Costero en el año 2017 (véase el diagrama 6 y el cuadro II.A1.1 en el anexo II.A1)²⁴.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de S. Cecchini, 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.) *Gestión e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad en América Latina y el Caribe. Caja de herramientas*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Uno de los aspectos fundamentales para que los programas puedan escalar, llegar de forma oportuna y que sean accesibles para la población afectada por un desastre es identificar y caracterizar a las personas y familias afectadas por las emergencias. Para ello se realizan encuestas cortas de levantamiento rápido que incluyen información básica acerca de la ubicación del hogar, la composición del grupo familiar y sus características y apreciación del daño de la vivienda. Estas encuestas básicas

²⁴ Los países seleccionados para el análisis permiten ilustrar la heterogeneidad de las respuestas de los sistemas de protección social frente a los desastres y no pretende ser de ninguna manera un reflejo exhaustivo de toda la variedad que existe en la región.

de emergencia en muchos casos están a cargo de los Ministerios de Desarrollo Social y entidades afines. Ese es el caso, por ejemplo, en el Brasil con el Formulario Nacional de Registro de Información de Familias y Personas en Situación de Emergencia y Calamidad Pública, en Chile con la Ficha Básica de Emergencia (FIBE) y la Ficha Básica de Emergencia Hídrica (FIBEH) y en México con la Solicitud de Apoyo. La República Dominicana se caracteriza por tener un sistema de información frente a desastres bastante integrado. En este país, la Ficha Básica de Emergencia para clasificar la afectación de las personas y familias ante un desastre está a cargo del Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN). El SIUBEN centraliza la información sobre los hogares y su posterior priorización para el proceso de selección como beneficiarios del Bono de Emergencia y está adscrito al Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales y funciona bajo la responsabilidad directa de la Vicepresidencia de la República. Este sistema permite además estimar la probabilidad de un hogar de ser afectado por un *shock* climático construyendo el Índice de Vulnerabilidad ante Choques Climáticos (IVAAC) (para un mayor detalle de los instrumentos de recolección de datos véase el cuadro II.A1.1 en el anexo II.A1).

La evidencia de los países seleccionados confirma la gran heterogeneidad que existe desde los sistemas de protección social para hacer frente a los desastres. La escalabilidad, oportunidad y accesibilidad de los programas varía de acuerdo con los arreglos institucionales, incluyendo de forma crítica la existencia y adaptación de los sistemas de información a situaciones de emergencia. Para que los programas de protección social puedan responder de forma que a las personas y familias afectadas se les garantice su bienestar y se mitiguen los efectos de los desastres, siempre desde un horizonte que considere las estructuras subyacentes de vulnerabilidad frente a emergencias, la evidencia respalda la existencia de sistemas de protección social que integren acciones claras frente a la ocurrencia de desastres. Ello se facilita cuando estas acciones están formalizadas en sistemas de protección social con marcos normativos definidos, que entre sus principales funciones incluyen acciones específicas frente a desastres o programas temporales que se activan en momentos de desastres.

Si bien hay una institucionalidad social que, según el caso, condiciona o facilita el rol de los sistemas de protección frente los desastres, existe espacio para avanzar hacía programas y sistemas de información social que integren elementos de la gestión de riesgos frente a desastres. Como contrapunto, este escenario es diferente al de algunos países europeos donde las repuestas ante fenómenos similares está vinculado más directamente al sistema contributivo y el mercado laboral (véase el recuadro 1).

Recuadro 1

Programas sociales de emergencia en países de la Unión Europea: el caso de los esquemas de trabajo a tiempo parcial y el aseguramiento de suministro de servicios básicos

De manera similar a América Latina, en los países que forman parte de la Comunidad Europea la rectoría frente a los impactos de desastres tiende a estar concentrada en las agencias nacionales de protección civil. Asimismo, en el marco de la Unión Europea existe el Mecanismo de Protección Civil, el cual tiene como objetivo fortalecer la cooperación entre los países de la UE y 8 Estados participantes en materia de protección civil para mejorar la prevención, la preparación y la respuesta ante desastres. Entre los riesgos de desastres prioritarios en la región destacan: fenómenos meteorológicos extremos, inundaciones, sequías, incendios forestales, riesgos geofísicos, epidemias/pandemias, enfermedades animales y vegetales, accidentes nucleares y radiológicos, interrupción de la infraestructura crítica, accidentes industriales, terrorismo y amenazas cibernéticas (European Union, 2021).

A partir de los casos revisados en el marco de los esquemas de trabajo a tiempo parcial (Short Time Work Measures, en inglés), se observa que en varios países los desastres son causales para que los empleados continúen recibiendo sus salarios o un porcentaje de estos. Los esquemas de trabajo a tiempo parcial pueden implicar una reducción parcial del número de horas trabajadas durante un período limitado, como una suspensión parcial del contrato de trabajo, o un despido temporal, o una suspensión total del contrato de trabajo. En ambos casos, el contrato de trabajo continúa y la relación laboral no se rompe. En estos casos, los esquemas de trabajo a tiempo parcial están destinados a ayudar a los empleadores a lograr flexibilidad durante los períodos de recesión económica temporal sin recurrir a despidos.

En el caso del régimen francés de desempleo parcial (*Activité partielle*) se reconoce a los desastres o condiciones meteorológicas de carácter excepcional como razón para la reducción o suspensión temporal de la actividad. En este escenario los empleados reciben un 70% de su salario por hora y se permite actividad parcial para un plazo máximo de 6 meses, con la opción de renovarlo una vez. El esquema de trabajo a tiempo parcial en el caso neerlandés se aplica a situaciones de riesgo externos del emprendimiento normal como incendios, epidemias e inundaciones. Durante los esquemas de trabajo a tiempo parcial el empleado permanece en esa situación y los ingresos por lo general sigue siendo los mismos. Los empleadores pagan por las horas reales trabajadas y el Estado paga los salarios de las horas reducidas directamente al empleador. Las contribuciones al sistema de pensiones continúan como ha sido hasta antes de esta situación. Algo similar ocurre también en el régimen de desempleo temporal (*Tijdelijke werkloosheid*) belga que se aplica cuando la empleabilidad se ha visto afectada por el mal tiempo o un evento imprevisto. El código social alemán también incluye una compensación si existe pérdida sustancial de horas de trabajo con pérdida de salario por un evento temporal inevitable (European Commission, 2020; ETUC, 2020).

Otros esquemas que se activan como consecuencia de los impactos de determinados desastres son aquellos que aseguran el suministro de servicios básicos. Etoka, Sengupta y Costella (2021), estudian los casos de Reino Unido y Francia en Europa. En Inglaterra, se realiza una transferencia monetaria a los hogares vulnerables de manera anticipada a través del programa de pago por clima frío (*Cold Weather Payment*), permitiendo que puedan prevenir situaciones durante el invierno ya que el aporte se activa luego de siete días de temperaturas bajas, entregándose dentro de los catorce días siguientes. Esta transferencia se asigna de manera automática a cualquier persona que reciba ciertas prestaciones del Estado tales como pensión, apoyo de ingreso o subsidio al empleo, entre otros. Además, es complementaria a las transferencias de combustible de invierno y el esquema de descuentos para un hogar cálido. Por otro lado, los autores destacan el programa cheque de energía (*le Chèque Énergie*) francés. Más reciente que el programa inglés y creada en 2018, esta prestación busca cubrir los costos de energía de los hogares vulnerables (gas o electricidad), definidos en función de si pagan sus impuestos anuales y tienen ingresos entre 10.700 euros para hogares unipersonales y 22.470 euros para hogares de cuatro integrantes.

Fuente: S. Etoka, S. Sengupta y C. Costella (2021), Social protection for extreme temperatures: Experiences from the UK, USA and France. Short Case Studies. Climate Center. Disponible [en línea] https://www.climatecentre.org/wp-content/uploads/Extreme-temps-case-studies.pdf; European Trade Union Confederation (ETUC) (2020), "Short Time Work Measures Across Europe", COVID-19 WATCH. Disponible [en línea] https://www.etuc.org/sites/default/files/publication/file/2020-04/Covid_19%20 Briefing%20Short%20Time%20Work%20Measures%2031%20March.pdf; European Commission (2020), "Short-time work schemes in the EU", Study report, European Network of Public Employment Services; European Union (2021), "Overview of natural and man-made disaster risks the European Union may face 2020", Publications Office of the European Union, Luxembourg. Disponible [en línea] https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/89fcfofc-edb9-11eb-a71c-01aa75ed71a1.

A partir de las experiencias regionales analizadas, en lo que resta de capítulo se presentan algunos desafíos y recomendaciones acerca del rol de los sistemas de protección antes, durante y después de los desastres.

3. Desafíos y recomendaciones de acciones de los sistemas de protección social frente a los desastres: antes, durante y después

Frente a la ocurrencia de desastres, los sistemas de protección social en América Latina han actuado, en general, de manera reactiva y a partir de una gestión de riesgo de desastres escasamente articulada e integrada con los sistemas de protección social. Dicho escenario ha resultado en respuestas de la protección social no necesariamente complementarias ni coherentes con otras acciones y estrategias sectoriales, como los de salud, educación y vivienda, y de la protección civil ante desastres. En este contexto, es preciso avanzar en la articulación e integración del sistema de gestión de riesgo frente a desastres con el sistema de protección social (CEPAL, 2021b). A ello se debe sumar el involucramiento de otros sectores como vivienda, salud, seguridad, alimentación y nutrición, entre otros. Lo anterior, con el objetivo de coordinar a las instituciones involucradas y articular sus programas de emergencia establecidos con los ya implementados por los sistemas de la protección social.

Asimismo, es necesario definir el rol del sistema de protección social frente a desastres con una mirada transformadora de la protección que defina su rol antes, durante y después de ocurrido un desastre (véase el diagrama 2 en el capítulo I). El rol específico en cada uno de estos momentos es fundamental para un sistema de protección social transformador capaz de garantizar los derechos de las personas en contextos de emergencias y debe ser complementario en cada una de las etapas para lograr una atención eficiente y efectiva. Otras medidas generales incluyen: la integración y cooperación de actores

nacionales, regionales y locales en los sistemas de protección social frente a los desastres; la adaptación de los sistemas de información social a las situaciones de desastres y el establecimiento de sistemas de monitoreo y evaluación de la capacidad de respuesta de los sistemas de protección social frente a desastres (para más información véase Cecchini, Holz y Robles, 2021).

A partir de los desafíos y recomendaciones más generales indicados en documentos previos (Cecchini, Holz y Robles, 2021; CEPAL, 2021b) en esta sección se plantean algunas acciones más concretas para los programas de protección social frente a desastres. Como se identificó en la subsección anterior, a grandes rasgos suelen primar tres tipos de respuestas. Primero, programas de protección social que incluyen entre sus funciones la activación de respuestas frente a desastres. Estas respuestas pueden caracterizarse por el anticipo en el calendario de pagos y mayor duración de la prestación, aumento de los montos entregados y la expansión en la cobertura. Segundo, programas de carácter temporal que son específicamente diseñados para enfrentar emergencias y que se accionan por lo tanto únicamente en el caso de un desastre. Estos suelen ser destinados a las personas y familias que no pueden hacer frente por sí mismos a las situaciones de desastres y se entrega en forma de bienes, servicios o dinero. Y, por último, programas creados al momento del desastre para responder a los impactos de una emergencia. Estos últimos suelen tener una consolidación institucional menor y se traducen en acciones con objetivos, metas y tareas menos predeterminadas.

En el contexto regional de amplias brechas en los sistemas de protección social y debilidades institucionales en la respuesta de los sistemas de protección social frente a emergencias, es necesario dar cuenta de desafíos y recomendaciones para los sistemas de protección social. Desde un enfoque de doble resiliencia, institucional y social, en el cual los sistemas de protección social puedan cumplir sus funciones frente a las distintas etapas de un desastre (CEPAL, 2021b) se propone avanzar también hacia programas articulados en el marco de sistemas de protección social resilientes, que deberían, al menos: i) facilitar la escalabilidad, horizontal y vertical, de los programas²5; ii) asegurar una respuesta oportuna, y iii) garantizar la accesibilidad a las prestaciones ante un desastre. Para ello es necesario contar con un sistema de información social adaptado a las situaciones de desastres y una organización que: i) favorezca una creciente integralidad del conjunto de políticas, planes y programas ante la ocurrencia de desastres; ii) promueva la articulación entre los sistemas nacionales de protección social con la gestión de riesgos de desastres, y iii) promueva la integración y cooperación de actores nacionales, regionales y locales en la gestión de la política social ante el riesgo de desastres (Cecchini, Holz y Robles, 2021) (véase el diagrama 7).



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de S. Cecchini, 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. Gestión e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad en América Latina y el Caribe* (LC/TS.2021/157), Santiago.

²⁵ La OPM (2015) agrega además otras tres respuestas del sistema de protección social: respaldo, alineamiento paralelo y ajuste de foco.

En el documento de posición de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social 2021 se plantearon como propuestas frente a desastres: i) la protección de ingresos a través de un ingreso básico de emergencia y la garantía de ingresos como piso universal; ii) la seguridad alimentaria y nutricional con una canasta o transferencia de alimentos, un bono contra el hambre y el apoyo a la oferta alimentaria; iii) acceso garantizado a vivienda y servicios básicos; iv) sistemas de cuidados para enfrentar los desastres; v) fortalecimiento de la inclusión social y laboral; y, vi) expandir el mercado laboral a través de inversión en infraestructura social (CEPAL, 2021b). A partir de este marco, y de manera complementaria, a continuación, se presentan algunos desafíos y recomendaciones para los sistemas de protección social a considerarse ex ante, durante y posterior a emergencias y desastres:

a) Algunos desafíos y recomendaciones a considerar ex ante

- Se debe asegurar que las prestaciones entregadas frente a desastres consideren el enfoque de derechos. Esto implica que la población afectada sea identificada como titulares de derechos en el marco de la política del sistema de protección social para la realización progresiva de los derechos y no regresividad.
- Evaluar la conveniencia de establecer un programa unificado de transferencia monetaria frente a desastres.
- Evaluar la conveniencia de contar con programas y prestaciones de protección social que se articulen directamente con los programas, servicios y prestaciones vinculados con otras políticas sectoriales, como salud, educación, vivienda y seguridad alimentaria. Por ejemplo, facilitar el acceso a programas de infraestructura básica que aseguren el suministro de agua, disponer de albergues temporales, asegurar la continuidad escolar, garantizar el acceso a primeros auxilios y atención primaria de salud en el territorio afectado, asegurar apoyo alimentario y nutricional y disponer de programas de trabajo y empleo, como subsidios temporales de empleo o programas de capacitación.
- Definir cómo se articula el sistema de protección social con la gestión de riesgo y en qué funciones de apoyo frente a una emergencia participa el sistema de protección social. Puede incluir, entre otros: identificar a la población afectada, servicios de refugio, alimentos, organizar el transporte para grupos vulnerables, suministros y distribución de ayuda.
- En concordancia con lo anterior, clarificar las disposiciones relacionadas directamente con programas, servicios y prestaciones vinculados a los sectores de la salud, vivienda, defensa civil, seguridad alimentaria y otras políticas sectoriales que no están incluidas en las funciones de la protección social.
- En el marco de un sistema de protección social transformador frente a desastres, se recomienda identificar y caracterizar la vulnerabilidad social, económica y territorial más permanente frente a riesgos de desastres de ciertos grupos poblacionales vinculados a aspectos estructurales de pobreza y a los ejes de la desigualdad social en la región que requieren acciones más sistémicas e intersectoriales. Ello, para distinguir las situaciones más estructurales de vulnerabilidad de aquellas más contingentes.
- Considerando la especificidad de los territorios, se recomienda evaluar cambios normativos para facilitar reglamentos para la ejecución y funcionamiento de los programas de protección social frente a desastres.
- Examinar la cobertura de las prestaciones en el territorio con el fin de contribuir a la planificación presupuestaria y evaluar pertinencia de acuerdo a las necesidades de la población.
- En el marco de una legislación del sistema de protección social, se recomienda incluir prestaciones frente a desastres.
- Garantizar prestaciones priorizando grupos poblacionales especialmente vulnerables frente
 a desastres como niños, niñas y adolescentes y personas en situación de calle, entre otros, y
 poblaciones que viven en zonas especialmente riesgosas frente a desastres.

- Establecer protocolos de formas y criterios de acceso y procedimientos a ser adoptados en momentos de desastres a través de información confiable y sencilla sobre: tipo de prestaciones como bienes, servicios y transferencias en efectivo, criterios de acceso, plazo y forma de entrega.
- Establecer protocolos de articulación y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para el sistema de protección social en los diferentes momentos frente a un desastre.

b) Algunos desafíos y recomendaciones a considerar durante un desastre

- Identificar a la población prioritaria para definir procedimientos rápidos de entrega de las prestaciones definidas, incluyendo procesos de actualización de catastro. Contar con registros de potenciales destinatarios con amplia cobertura ex ante es clave en este ámbito.
- Garantizar una amplia difusión en el territorio de las prestaciones asociadas al programa de protección social, incluyendo los criterios de acceso.
- Evaluar la necesidad de adelantar entregas de transferencias monetarias, servicios y/o bienes, aumentar la cobertura y montos de entrega, y evaluar la necesidad de ampliar plazos para las medidas implementadas.
- Otorgar las prestaciones asegurando su integración con las demás acciones de la política social y acciones de otras políticas públicas.
- Entrega de prestaciones de acuerdo con enfoque de derechos y sin condicionar la entrega a estar inscrito en algún registro o contar con domicilio.
- Distinguir entre prestaciones públicas y las ofertas derivadas de donaciones de la sociedad civil.
- Monitorear los canales de pago en los distintos niveles de gobierno e identificar dificultades
 y obstáculos que puedan tener las personas y familias para acceder a las prestaciones,
 buscando soluciones e innovaciones para la entrega de la ayuda, tanto en los plazos, montos
 y cobertura, como en los canales de pago.

Algunos desafíos y recomendaciones a considerar después de un desastre

- En el marco de una protección social transformadora y considerando los impactos del desastre, evaluar la necesidad de cambios normativos, ampliación de cobertura y montos, e idoneidad de mecanismos de entrega.
- Determinar si entre las personas y familias afectadas que ya son destinatarias de programas de la protección social empeoró la condición de vulnerabilidad debido al desastre, y evaluar la necesidad de otras prestaciones de protección social, así como acciones y articulación con otras políticas sociales existentes en el territorio.
- Identificar a las personas y familias que han recibido prestaciones para hacer frente a
 desastres pero que aún no están incluidos en otros programas del sistema de protección
 social, así como en el registro de destinatarios, brindando orientación.
- Considerando el regreso a la cotidianidad de las personas y familias después del desastre, evaluar la necesidad de ampliar plazos para el otorgamiento de prestaciones.
- Disponer de programas de acompañamiento familiar para proporcionar orientación y apoyo a las personas y familias que por el desastre sufrieron alteración en su situación socioeconómica, para que puedan acceder, si es necesario, a prestaciones más permanentes.
- Actualización del registro social para incluir potenciales destinatarios de los programas de protección social para agregar a aquellos que han cambiado su situación por el contexto del desastre.

Bibliografía

Santiago.

- Abramo, L. (2021), "Políticas para enfrentar los desafíos de las antiguas y nuevas formas de informalidad en América Latina", serie Políticas Sociales, N° 240 (LC/TS.2021/137), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- 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).
- Akima, H. (1970), "A new method of interpolation and smooth curve fitting based on local procedures". *Journal of the ACM (JACM)*, 17(4), 589-602.
- Arenas de Mesa, A. (2019), Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina, Libros de la CEPAL, Nº 159, (LC/PUB. 2019/19-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arenas de Mesa, A. y Robles, C. (eds.) (2023), Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: avanzar hacia la sostenibilidad con solidaridad, Libros de la CEPAL (en prensa).
- Arenas de Mesa, A., C. Robles y J. Vila, (2023), "El desafío de avanzar hacia la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina", *Serie de Políticas Sociales*, Publicación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Barrientos, A., y J.MVilla, J. M. (2013), Antipoverty transfers and labour force participation effects. *Brooks World Poverty Institute Working Paper*, (185).
- 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).
- 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. Gestión e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad en América Latina y el Caribe*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, S., P. Villatoro y X. Mancero (2021), "El impacto de las transferencias monetarias no contributivas sobre la pobreza en América Latina". *Revista de la CEPAL*, 134, 7-32, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- 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).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2023a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, 2023 (LC/PUB.2023/11-P), Santiago.
- (2023b) Panorama Social de América Latina y el Caribe 2023 (en prensa), Santiago.
 (2022a), Panorama Social de América Latina, 2021 (LC/PUB.2021/17-P), Santiago.
 (2022b), Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2022 (LC/PUB.2022/15-P), Santiago.
 (2022c), La sociedad del cuidado: horizonte para una recuperación sostenible con igualdad de género (LC/CRM.15/3), Santiago.
 (2022d), Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2022, Santiago, Naciones Unidas, CEPAL.
 (2021a), Panorama Social de América Latina, 2020 (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago.
 (2021b), Desastres y desigualdad en una crisis prolongada: hacia sistemas de protección social universales, integrales, resilientes y sostenibles en América Latina y el Caribe (LC/CDS.4/3), Santiago.
 (2012a), Panorama Social de América Latina 2011 (LC/G.2514-P), Santiago.
 (2012b), Eslabones de la desigualdad: heterogeneidad estructural, empleo y protección social (LC/G.2539),
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe /Organización Internacional del Trabajo) (2023), "Hacia la creación de mejor empleo en la pospandemia", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, Nº 28 (LC/TS.2023/70), Santiago.
- _____(2014), "Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 10 (LC/L.3815), Santiago.

- Devereux, S. y R. Sabates-Wheeler (2004), "Transformative social protection", IDS Working Paper, vol. 232.
- Edo, M., M. Marchionni y S. Garganta (2017), "Compulsory education laws or incentives from conditional cash transfer programs? Explaining the rise in secondary school attendance rate in Argentina". *Education Policy Analysis Archives*, 25(76).
- Etoka, S., S. Sengupta y C. Costella (2021), "Social protection for extreme temperatures: Experiences from the UK, USA and France". Short Case Studies. Climate Center. Disponible [en línea] https://www.climatecentre.org/wp-content/uploads/Extreme-temps-case-studies.pdf.
- European Trade Union Confederation (ETUC) (2020), "Short Time Work Measures Across Europe", COVID-19 Watch. Disponible [en línea] https://www.etuc.org/sites/default/files/publication/file/2020-04/Covid_19%20Briefing%20Short%20Time%20Work%20Measures%2031%20March.pdf.
- European Commission (2020), "Short-time work schemes in the EU", Study report, European Network of Public Employment Services. Disponible [en línea] https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2 2758&langId=en.
- European Union (2021), "Overview of natural and man-made disaster risks the European Union may face 2020", Publications Office of the European Union, Luxembourg. Disponible [en línea] https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/89fcfofc-edb9-11eb-a71c-01aa75ed71a1.
- Galasso, E. (2011), "Alleviating extreme poverty in Chile: the short term effects of Chile Solidario". *Estudios de economía*, 38(1), 101.
- Glewwe, P. y A. L. Kassouf (2012), "The impact of the Bolsa Escola/Familia conditional cash transfer program on enrollment, dropout rates and grade promotion in Brazil". *Journal of development Economics*, 97(2), 505-517.
- Isgut,I. y J. Weller (eds.) (2016), *Protección y formación: instituciones para mejorar la inserción laboral en América Latina y Asia*, Libros de la CEPAL, N° 140 (LC/G.2687-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Marinho, M. L., A. Dahuabe y A. Arenas de Mesa (2023), "Salud y desigualdad en América Latina y el Caribe: la centralidad de la salud para el desarrollo social inclusivo y sostenible", Serie de Políticas Sociales, N° 244 (LC/TS.2023/115), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2021), Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022: La protección social en la encrucijada: en busca de un futuro mejor. Ginebra, OIT. Disponible [en línea] https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_817576/lanq—es/index.htm.
- Soares, S. y otros (2009), "Conditional cash transfers in Brazil, Chile and Mexico: impacts upon inequality". *Estudios económicos*, 207-224.
- Velásquez, M. (2021) "La protección ante el desempleo: medidas aplicadas durante la crisis del COVID-19", Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/214), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(2003), "Seguros de desempleo, objetivos, características y situación en América Latina", *Serie Financiamiento del Desarrollo 133*, CEPAL Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Anexo II.A1

Cuadro II.A1.1

Ejemplos de programas sociales de emergencia y características de sus datos y funcionamiento

País	Ejemplos de Programas sociales de emergencia	Características de la ayuda	Instrumento de recolección de datos
Bahamas	1. Gestión de Albergues	La Unidad de Gestión de Desastres (DMU) es la principal responsable de la gestión de refugios, además de participar en siete (7) de las catorce (14) funciones de apoyo de emergencia. La DMU debe: ayudar a identificar e inspeccionar los refugios para determinar su idoneidad antes de un evento, desastre o comienzo de la temporada de huracanes; administrar los suministros del refugio, ayudar a identificar, capacitar y asignar gerentes y oficiales del refugio para trabajar en los refugios designados, y ayudar a identificar, capacitar y asignar voluntarios para realizar evaluaciones iniciales de daños (IDA).	Sin información
Brasil	 Programa Cisternas Beneficios Eventuales Benefício de Prestação Continuada (BPC) Programa Bolsa Família (PBF) 	 Programa Cisternas: el público objetivo del programa son familias rurales de bajos ingresos afectadas por la sequía o la falta regular de agua. El semiárido brasileño es la región prioritaria del programa. Para participar, las familias deben necesariamente estar inscritas en el Catastro Único de Programas Sociales del Gobierno Federal. Las cisternas pueden ser de uso familiar, escolar o para la producción. La elección de las comunidades se realiza en conjunto con la entidad ejecutora y la participación de instituciones representativas de la localidad. Beneficios Eventuales: son disposiciones transitorias que integran las garantías del Sistema Único de Assistência Social (SUAS), destinados a ciudadanos y familias que no pueden hacer frente por sí mismos a las situaciones adversas o que debiliten el sustento del ciudadano y su familia, tales como nacimiento, muerte, vulnerabilidad temporal o desastres y emergencias. Se entrega en forma de bienes, servicios o recursos pecuniarios a través del trabajo social con las familias y tiene como objetivo garantizar la protección social efectiva a través de un proceso formal de orientación y dirección del público hacia los servicios, programas, proyectos y otros beneficios de asistencia social, así como las diversas políticas públicas. No están incluidas en la modalidad de prestaciones ocasionales de asistencia social las disposiciones relacionadas directamente con programas, proyectos, servicios y prestaciones vinculados a los campos de la salud, vivienda, defensa civil, seguridad alimentaria y otras políticas sectoriales. 	La Secretaría Nacional de Asistencia Social pone a disposición el Formulario Nacional de Registro de Información de Familias y Personas en Situación de Emergencia y Calamidad Pública en el SUAS. El formulario es un instrumento para ayudar a la gestión del SUAS (especialmente a las áreas de vigilancia de la asistencia social), en los tres niveles de gobierno para realizar un diagnóstico de emergencia en contextos de emergencia de la asistencia social. El instrumento tiene como objetivo mapear la situación de la población afectada, su perfil y sus necesidades inmediatas, especialmente el público de Asistencia Social, públicos prioritarios y en situaciones de mayor vulnerabilidad.
			Existe una versión más corta del formulario, que permite una aplicación más ágil, y una versión más completa, con preguntas más detalladas sobre, por ejemplo, la caracterización de la familia y los problemas derivados de la situación de emergencia.

País	Ejemplos de Programas sociales de emergencia	Características de la ayuda	Instrumento de recolección de datos
		3. Benefício de Prestação Continuada (BPC): pago a personas mayores de 65 años o más y personas con discapacidad, de cualquier edad, que no tengan condiciones de proveer para el sustento propio o hacer que la familia la provea. Los receptores del BPC del territorio afectado tienen derecho a anticipar el calendario de pagos de BPC. Está permitido un anticipo por el monto de un salario mínimo mensual, que se puede devolver hasta en 36 cuotas fijas. Las acciones para adelantar el calendario de pagos y la posibilidad de adelantar una parte dependen de la disponibilidad presupuestaria y financiera y solo en los casos en que el desastre o emergencia sean reconocido por la Unión, no siendo aplicable, por tanto, el reconocimiento de situaciones de emergencia reguladas por el área de protección y defensa civil.	
		4. Programa Bolsa Família (PBF): en caso de una situación de emergencia o estado de calamidad pública, decretado por el Estado o por la Unión, se pueden realizar acciones especiales para garantizar el acceso de las familias al pago de los beneficios del Programa. Estas acciones están relacionadas directamente con el pago de la prestación y los procesos de actualización del registro. Para municipios/DF en contexto de emergencia, y que solicitan actuaciones especiales, se amplían los plazos de actualización, registro y repercusiones en los beneficios del PBF.	
Chile	 Ingreso Familiar de Emergencia Bono recuperación 	 Ingreso Familiar de Emergencia: su objetivo fue mitigar los efectos de la pandemia, pero abrió la discusión hacia un ingreso básico de emergencia universal. Bono Recuperación: es un bono específico de máximo de \$1.500.000 y que se entrega por única vez al jefe o jefa de hogar de cada grupo familiar damnificadas por el incendio del 3 de noviembre de 2022 en Viña del Mar y que fueron catastradas a través de la Ficha Básica de Emergencia (FIBE). El montó es en función del nivel de daño de las viviendas y las características del hogar. La familia beneficiaria debe encontrarse en un asentamiento regular o reconocido por el MINVU. Frente a desastres anteriores los gobiernos de turnos han usado los bonos (como el Bono Enseres) como herramienta de ayuda. 	Creación del Sistema de Información Social en Emergencias (SISE) (en 2021) y sus herramientas de catastro; la Ficha Básica de Emergencia (FIBE) y la Ficha Básica de Emergencia Hídrica (FIBEH). Se genera coordinación entre el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, los municipios y el Ministerio de Vivienda. Para la asignación de los beneficios se tiene la información de la FIBE y FIBEH pero también del instrumento de caracterización socioeconómica, la Calificación Socioeconómica (CSE).
			La Ficha Básica de Emergencia es un instrumento aplicado en terreno para identificar y caracterizar a la población afectada por una emergencia.

País	Ejemplos de Programas sociales de emergencia	Características de la ayuda	Instrumento de recolección de datos
Costa Rica	 Subsidio temporal de empleo Beneficio de emergencia 	 Subsidio temporal de empleo: una vez declarado por decreto ejecutivo el estado de emergencia en cualquier parte del territorio nacional, el Programa Nacional de Empleo (PRONAE) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social podrá otorgar el subsidio temporal de empleo a aquellas personas que, como consecuencia de dicho estado, sufran la pérdida de su empleo o de la fuente habitual de sus ingresos. Beneficio de emergencia: La acción del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) para los casos de emergencia se materializa en ofrecer subsidios a las familias en situación de pobreza para vestido, enseres básicos y pago de alquiler para las familias que han sufrido algún tipo de emergencia producto de desastre, inundación, terremoto, incendio, derrumbe o deslizamiento, temblor o tornado entre otros. 	Para la entrega del beneficio de emergencia el Comité de Emergencias Municipal, del cual el IMAS es parte, remite el listado certificado con las personas o familias afectadas y estas son evaluadas por el personal de la institución en e campo, mediante la aplicación o actualización de la Ficha de Información Social (FIS).
Jamaica	 Programa de fomento de la Salud y Educación (PATH) Programa de rehabilitación 	 Programa de fomento de la Salud y Educación (PATH): transferencia monetaria condicionada para promover el desarrollo de capital humano, considerando asistencia escolar, alivio de la pobreza, reducción del trabajo infantil y promoción del empleo. Se selecciona por nivel socioeconómico y características del hogar. Uno de los cuatro objetivos del programa es evitar que las familias caigan aún más en la pobreza en caso de un <i>shock</i> adverso. Programa de rehabilitación: consta de cuatro tipos de subvenciones (para pequeños emprendimientos, compra de medicamentos u otras urgencias, y educacional) y uno específico para la asistencia ante emergencias como, por ejemplo,un desastre. Los solicitantes no deben tener cobertura de seguro. Generalmente, se brinda asistencia para objetos personales, alimentos básicos o artículos de aseo. 	Para el PATH se recopilan datos demográficos y otros datos socioeconómicos sobre miembros individuales de la familia y la información se ingresa en el Sistema de Identificación de Beneficiarios (BIS). El BIS aplica una prueba de medios indirectos para derivar el puntaje de la familia. Las familias que han alcanzado un puntaje igual o inferior al punto de corte establecido para el Programa son seleccionadas provisionalmente para participar.
México	Programa para el Bienestar de las Personas en Emergencia	1. Programa para el Bienestar de las Personas en Emergencia (PBPE): entrega apoyos económicos o en especie a personas afectadas por emergencias sociales o naturales. Destina recursos para la adquisición de bienes en especie y para la operación de los albergues, así como auxiliar en el traslado de las personas y/o bienes muebles que requieran ser movilizados. También se considera la emergencia alimentaria o alimenticia, ocasionada por fenómenos naturales, condiciones sociales o económicas que impiden el acceso a los alimentos a una persona para cubrir sus necesidades básicas de alimentación. Se da atención prioritaria a las personas que habiten, transiten o tengan su estadía en municipios y localidades con población mayoritariamente indígena o afromexicana o con alto o muy alto grado de marginación.	Para el PBPE se recaba la información a través de la Solicitud de Apoyo. Para el caso de migrantes de la frontera sur, se aplica la Cédula de Bienestar para la Población Migrante.

País	Ejemplos de Programas sociales de emergencia	Características de la ayuda	Instrumento de recolección de datos
República Dominicana	 Programa Supérate + Bono de emergencia Comedores Económicos 	 Programa Supérate: su objetivo es promover empleo digno y de calidad que les garantice su salida de la pobreza y considera mecanismos de expansión en caso de eventos de emergencia nacional o local a través de un Bono de Emergencia que consta de una transferencia monetaria de libre disposición no condicionada y temporal. Comedores económicos: es una dependencia de la Presidencia de la República Dominicana, adscrita al Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales, e incorporada al Programa de Protección Social, mediante el subprograma de Asistencia Social. Asiste a los sectores más vulnerables del país, proporcionando alimentos crudos o cocidos. Entre sus funciones está entregar apoyo a instituciones gubernamentales y a organizaciones sin fines de lucro, así como brindar asistencia a personas afectadas por desastres naturales. 	Para el Bono de emergencia las familias son seleccionadas y clasificadas por el grado de afectación directa, el cual se determina a partir de la Ficha Básica de Emergencia (FIBE) que está a cargo del Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN), adscrita al Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales que funciona bajo la responsabilidad directa de la Vicepresidencia de la República. El SIUBEN centraliza la información sobre los hogares y su posterior priorización para el proceso de selección como beneficiarios del Bono de Emergencia.
			El Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) permite además estimar la probabilidad de un hogar de ser afectado por un <i>shock</i> climático construyendo el Índice de Vulnerabilidad ante Choques Climáticos (IVAAC).
Trinidad y Tabago	Subsidio de asistencia general	 Subsidio de asistencia general (General assistance grants): ofrece una variedad de subvenciones a ciudadanos/residentes legales que tienen necesidad extrema de asistencia temporal. Está dirigido a víctimas de desastres y hogares pobres o grupos vulnerables. Incluye subvenciones para ropa, comida, educación, equipos médicos, remedios y arriendos, entre otros. 	Los ciudadanos afectados pueden acceder a subvenciones financieras a través del Sistema de Respuesta a Incidentes Críticos (<i>Critical</i> <i>Incident Response System</i>). Para evaluar las consecuencias de los desastres se utiliza el
	Programa temporal de apoyo alimentario	 Programa temporal de apoyo alimentario: forma parte del servicio de asistencia en casos de desastre del Ministerio de Desarrollo Social y de Servicios de la Familia, junto a otros subsidios educacionales, de vestimenta y artículos del hogar. 	análisis DANA (Damage Assessment and Needs Analysis) ^a .

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información oficial de los países. ^a Véase [en línea] https://www.odpm.gov.tt/node/75.

III. Protección social, crisis y pandemia: aprendizajes en perspectiva comparada

Bernardo Atuesta Tamara Van Hemelryck²⁷

En el presente capítulo se analiza la respuesta en protección social en los países de América Latina y el Caribe, aludiéndose también, a la experiencia de Europa durante la pandemia. Se concentra especialmente en las medidas de protección social no contributivas de emergencia por su rol durante la pandemia y sus impactos en la mitigación de los incrementos en la pobreza. Asimismo, el capítulo identifica los principales aprendizajes de esta experiencia frente a los desafíos de los sistemas de protección social en la región y la necesidad de contar con respuestas sostenibles frente a emergencias y desastres.

Un tercio de las medidas analizadas fueron creadas especialmente para responder a la crisis. Asimismo, entre las respuestas a la pandemia en materia de protección social, un número más acotado de medidas consistió en la extensión o adaptación de instrumentos de protección social no contributiva ya existentes. Estas medidas reflejaron un nivel de adaptación para poder confrontar los efectos de la crisis. Su análisis permite también identificar recomendaciones sobre los desafíos de estos programas a futuro y, más ampliamente, de las estrategias abocadas a la protección social de los sectores vulnerables en el marco de la construcción de sistemas de protección social universales y el futuro de la protección social en la pospandemia.

En América Latina y el Caribe, las respuestas ante los impactos socioeconómicos de la crisis sanitaria muestran que las medidas de emergencia, y especialmente las transferencias monetarias no contributivas, fueron clave para cubrir las necesidades primordiales de los hogares pobres y vulnerables en tiempos de crisis. Los países tuvieron reacciones innovadoras, tanto en la magnitud de las medidas implementadas, como en las modalidades de gestión asociadas, por ejemplo, en los siguientes ámbitos:

²⁷ Las secciones A, B y C de este capítulo fueron preparadas por Bernardo Atuesta, mientras que la sección D fue desarrollada por Tamara Van Hemelryck. La sección E se basa en B. Atuesta y T. Van Hemelryck, "Protección social de emergencia frente a los impactos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe: evidencia y aprendizajes sobre sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes de protección social", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/143), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022 y R. Frei, A. Castillo y V. Silva, "Protección social e inclusión laboral en América Latina y el Caribe tras la crisis del COVID-19" (inédito), 2022.

i) cambios normativos y de operación, ii) sistemas de registro, selección y contacto con las personas destinatarias, iii) métodos de entrega de las prestaciones, iv) ajustes de procesos, protocolos, requisitos de acceso y suspensión de las condicionalidades, v) articulación público-privada y con la sociedad civil (CEPAL, 2021a) y, vi) rol de la transformación digital en la forma y tipo de respuestas.

A pesar de estas innovaciones, los sistemas de protección social mostraron debilidades para enfrentar la crisis, presentando desafíos importantes en la oportunidad, la pertinencia, la permanencia en el tiempo y la suficiencia de las medidas, sobre todo para responder a los efectos diferenciales en sectores poblacionales en situación de vulnerabilidad y sectores que tradicionalmente no forman parte de las políticas de protección social, como los trabajadores informales, migrantes y estratos medios vulnerables (Atuesta y Van Hemelryck, 2022; CEPAL, 2021a). Por ello, se destaca la importancia de fortalecer los instrumentos contributivos de protección social, como el seguro de desempleo, y de articular las estrategias de protección social contributiva, no contributiva y de protección de las personas en emergencias.

El capítulo cierra identificando aprendizajes, fortalezas y desafíos para el fortalecimiento de sistemas universales, integrales, resilientes y sostenibles de protección social en la región, a la luz de la experiencia comparada.

A. Medidas de emergencia adoptadas en América Latina y el Caribe en respuesta a la pandemia entre 2020 y 2022

Asegurar un ingreso suficiente para cubrir las necesidades básicas de los hogares es una tarea fundamental de los sistemas de protección social, particularmente, en periodos de crisis como el experimentado durante la pandemia por COVID-19. Por esta razón, los países de América Latina y el Caribe hicieron un esfuerzo por implementar medidas de protección social que aliviaran la carga económica que debieron soportar los hogares más vulnerables, debido a la imposición de restricciones a la libre movilidad. En esta sección se presenta las principales características de estas medidas, anunciadas entre marzo de 2020 y agosto de 2022, y analiza el panorama futuro de las medidas de emergencia.

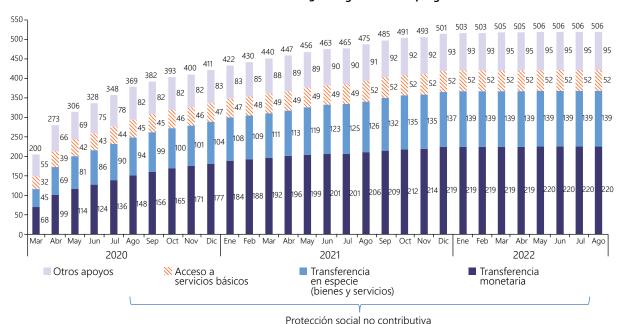
Los países de América Latina y el Caribe anunciaron múltiples medidas de emergencia cuyo objetivo fue moderar los efectos negativos de la crisis económica y social ocasionada por disposiciones sanitarias impuestas a raíz de la pandemia de COVID-19. Los anuncios de estas medidas crecieron de manera acelerada entre marzo y mayo de 2020, llegando a un total de 306 medidas de protección social no contributiva y de otros apoyos a los hogares y personas afectadas. Entre junio y agosto de 2020, los países de la región anunciaron 20 medidas mensuales en promedio, llegando a un total de 369 medidas (Atuesta y Van Hemelryck, 2022). En este punto ya se notaba la preponderancia de las transferencias monetarias y en especie que alcanzaban, respectivamente, el 40% y 25% del total de medidas. A partir de entonces, los anuncios de las medidas de emergencia de protección social no contributiva continuaron, pero a una menor velocidad. Entre septiembre de 2020 y marzo de 2021 se anunció un promedio de 10 medidas mensuales, entre abril y diciembre de 2021 este promedio bajó a 6, y entre enero y agosto de 2022 cayó a menos de una medida mensual (véase el gráfico 24).

En el periodo entre marzo de 2020 y agosto de 2022, 33 países de América Latina y el Caribe anunciaron 506 medidas de emergencia dirigidas a la población afectada durante este período de crisis. De este total, 411 corresponden a la protección social no contributiva, e incluyen 220 transferencias monetarias, 139 transferencias en especie y 52 medidas de aseguramiento y facilitación del acceso a los servicios básicos (agua, energía, teléfono e Internet), mediante la prohibición del corte de servicios, la reconexión por falta de pago y la postergación o acuerdos para el pago de las facturas. Las otras 95 medidas entregaron otros apoyos cuyo objetivo era la contención del gasto de las familias afectadas por la crisis. Entre estas, se encuentran los alivios tributarios (a través de la exoneración de multas, la suspensión de fechas de cobranza y los remates por falta de pago, y la postergación del pago de impuestos), medidas de fijación y control de precios de los productos de la canasta básica y alquileres, y facilidades de pago (por ejemplo, el aplazamiento del pago de cuotas de créditos e hipotecas, la

readecuación y el refinanciamiento de préstamos, la exención de pagos o la suspensión de intereses de mora y multas). En particular, cabe destacar el rol de nuevas transferencias monetarias que, en el total de las medidas implementadas, representaron un 33%, un tercio del total de los esfuerzos movilizados en estos ámbitos. Si se considera de manera acumulada en el total de medidas, se trata de las medidas con mayor representación (véase el gráfico 25). Dada su importancia, lo que resta de este documento se enfoca en las medidas de transferencias monetarias y en especie.

Gráfico 24

América Latina y el Caribe (33 países): número acumulado de medidas de protección social no contributiva de emergencia y otros apoyos para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, anunciadas desde el 1 de marzo de 2020 al 31 de agosto de 2022, según cierre de mesab



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

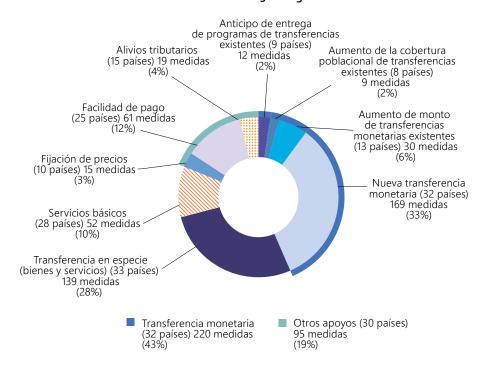
- ^a Los países considerados son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (Rep. Bol. de).
- ^b Las transferencias en especie incluyen bienes tales como la entrega de alimentos, medicinas o equipos de trabajo o de tecnología, entre otros, y servicios, tales como cursos de capacitación y formación profesional, intermediación laboral, cursos educativos gratuitos y apoyos de atención en salud, entre otros.

En lo referente a su población objetivo, la mayoría de las medidas se dirigieron a los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, que experimentaron una disminución particularmente fuerte de los ingresos y el consumo durante la pandemia. Sin embargo, algunas medidas estuvieron dirigidas a grupos particulares de la población debido a sus vulnerabilidades específicas en este contexto. Cerca del 18% de las transferencias de emergencia en efectivo y en especie estuvieron dirigidas a personas con discapacidad (67 medidas), mientras que 8% estuvieron principalmente enfocadas a personas pertenecientes a pueblos indígenas (30 medidas), 3,6% a poblaciones afrodescendientes (13 medidas) y solo 3% a la población migrante (11 medidas). Con relación al área de residencia, solo el 10,4% de las transferencias en efectivo y en especie de emergencia no contributivas estuvieron particularmente centradas en la población rural (38 medidas). En cuanto al ciclo de edad, el 44% de las transferencias en efectivo y en especie se

dirigieron a adultos (160 medidas), dada su mayor probabilidad de pérdida de ingresos laborales. Las niñas, niños y adolescentes fueron el objetivo del 28% de las transferencias de emergencia en efectivo y en especie (102 medidas), mientras que las personas mayores fueron priorizadas por el 21% (77 medidas) y las y los jóvenes por el 7% (25 medidas) del total de medidas. Con respecto a los criterios que parte de estas medidas establecieron según la situación laboral de las y los trabajadores, el 15,6% de ellas se dirigieron a la población desempleada (57 medidas), el 14,5% a los trabajadores informales (53 medidas) y el 11% (40 medidas) a los trabajadores formales (véase el gráfico 26). En particular, cabe destacar los esfuerzos dirigidos a cubrir especialmente a los trabajadores informales, antes escasamente cubiertos de forma explícita por las políticas de protección social no contributiva. Durante el período, se identificaron 47 medidas de transferencias monetarias de emergencia y 6 medidas de transferencias en especie dirigidas prioritariamente a esta población.

La rápida reacción y puesta en marcha de medidas de emergencia por parte de los países de la región significó un gran esfuerzo financiero y operativo para identificar y alcanzar a los más afectados por la crisis económica que acompañó a la pandemia. La siguiente sección da cuenta del rol de los programas de transferencias monetarias y sistemas de pensiones no contributivas durante la pandemia (sección III.B), posteriormente, se presentan las estimaciones de cobertura, gasto y suficiencia de las medidas de transferencias monetarias y en especie no contributivas de emergencia (sección III.C).

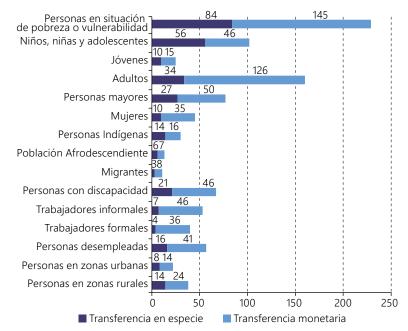
Gráfico 25 América Latina y el Caribe (33 países): medidas de protección social no contributiva de emergencia y otros apoyos para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, por tipo de medida, del 1 de marzo de 2020 al 31 de agosto de 2022^a



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

^a Se incluyen las 506 medidas anunciadas entre el 1 de marzo de 2020 y el 31 de agosto de 2022. Los países considerados son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, 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 (Rep. Bol. de).

Gráfico 26 América Latina y el Caribe (33 países): número de medidas de transferencias monetarias y en especie de emergencia por grupo de población objetivo, según el tipo de medida, del 1 de marzo de 2020 al 31 de agosto de 2022^{a b}



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

- ^a Se consideran 365 medidas de transferencias monetarias y en especie de emergencia (incluyendo 6 medidas en la categoría de servicios básicos que hicieron entregas de transferencias monetarias o en especie). Los países considerados son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, 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 (Rep. Bol. de).
- ^b Los distintos grupos de población objetivo se pueden superponer, es decir que una medida puede tener más de un grupo de población objetivo dentro de los grupos mencionados.

B. Rol de los programas de transferencias monetarias y sistemas de pensiones no contributivos durante la pandemia y análisis de sus desafíos futuros

La existencia en la mayoría de los países de la región de los programas de transferencias condicionadas y de sistemas de pensiones no contributivas (véase la sección II.A) favoreció acciones ágiles como respuesta a la crisis ocasionada por la pandemia de COVID-19. En específico, 19 países de la región hicieron uso de la institucionalidad e infraestructura provista por los programas de transferencias condicionadas (PTC) y de sistemas de pensiones no contributivas (SPNC) para el diseño y elaboración de 88 medidas de emergencia de transferencias monetarias y en especie durante la pandemia. Estas medidas incluyeron cambios a 36 de los programas continuos existentes en la región previo a la pandemia, así como la implementación de medidas nuevas con el uso de instrumentos e institucionalidad de los programas continuos. Ello sin duda da cuenta de una capacidad de adaptación importante de los sistemas de protección social implementados. La experiencia entrega, en particular, lecciones relevantes para el diseño de estas medidas y sus posibilidades de expansión horizontal y vertical para futuras crisis (véase la sección III.D).

Uno de los cambios adoptados por los programas continuos existentes fue el anticipo de la entrega de transferencias durante la crisis por COVID-19. En este caso, 12 programas anunciaron anticipos de entregas, de los cuales el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres (JUNTOS) de Perú fue el único PTC, mientras los once programas restantes corresponden a sistemas de pensiones no contributivas. Otro cambio de los programas existentes previo a la pandemia consistió en el aumento de la cobertura o los montos transferidos a sus usuarios, con el objetivo de cubrir a la población más afectada por la crisis y garantizarles un ingreso mínimo de subsistencia. Específicamente, 9 PTC y 5 SPNC anunciaron aumento de montos, mientras el aumento de cobertura fue instaurado en 5 PTC y 2 SPNC. Por ejemplo, el Brasil aumentó en 1,2 millones de hogares la cobertura del programa Bolsa Familia, mientras programas como Familias en Acción de Colombia, entre otros, entregaron montos superiores o transferencias adicionales a sus usuarios durante la crisis. Asimismo, dos PTC realizaron cambios a la forma de entrega de las transferencias. Jamaica entregó los alimentos del componente de apoyo alimenticio a los estudiantes del programa PATH en los colegios y otros puntos de distribución asignados a cada colegio, mientras el Bono Vida Mejor de Honduras realizó las transferencias a través de una billetera electrónica. Además, 5 programas de transferencias condicionadas existentes antes de la crisis anunciaron oficialmente la suspensión de condicionalidades en educación y en salud. Estos programas fueron Bolsa Familia de Brasil, Familias en Acción de Colombia, los programas Avancemos y Crecemos de Costa Rica, y el Bono Social de Guatemala.

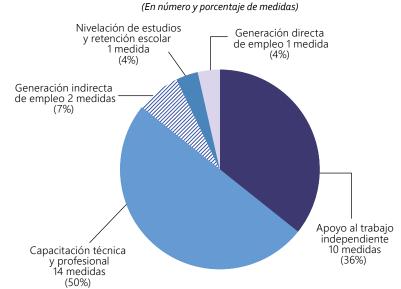
La mayoría de los países de la región implementó nuevas medidas de transferencias monetarias y en especie de emergencia durante la pandemia haciendo uso de la institucionalidad y los registros de usuarios de los programas continuos de transferencias condicionadas y de pensiones no contributivas. El uso de dicha institucionalidad e instrumentos de programas existentes se utilizó tanto para identificar usuarios de nuevas medidas como para detectar qué personas u hogares ya reciben prestaciones gubernamentales y no deberían ser usuarios de algunas medidas. Por ejemplo, el Estado Plurinacional de Bolivia utilizó el Registro Único de Estudiantes (RUDE), la Base de Datos de usuarios de la Renta Dignidad (BDRD), los Registros administrativos del Bono Juan Azurduy (BJA) y el Sistema de Información del Registro Único de Personas con Discapacidad (SIRUPD) para hacer la entrega de las prestaciones de las nuevas medidas durante la pandemia: Bono Familia, Canasta Familiar y Bono Universal. Otros casos similares fueron los del Ingreso Familiar de Emergencia de Chile y el uso del Registro Social de Hogares, el Bono Familiar Universal del Perú, que fue dirigido a hogares receptores del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres (JUNTOS) y hogares con algún integrante destinatario de la Pensión 65 o del programa CONTIGO, entre otros.

Además de los programas de transferencias condicionadas y las pensiones no contributivas, los países de la región también implementaron programas continuos de protección social no contributiva cuyo objetivo es la inclusión laboral de jóvenes y adultos en situación de pobreza y vulnerabilidad.

Así como con los PTC y SPNC, algunos países de la región hicieron modificaciones durante la pandemia por COVID-19 a sus programas de inclusión laboral (PIL) ya existentes, en tanto otros diseñaron nuevas medidas con el objetivo de facilitar la reactivación económica y la recuperación del empleo perdido a raíz de la crisis. Países como la Argentina, Colombia, México, el Perú y San Vicente y las Granadinas aprovecharon su oferta programática e institucionalidad ya instaurada de PIL para aumentar los montos de las transferencias, entregar transferencias adicionales a sus usuarios, aumentar la cobertura, y ofrecer nuevos cursos y capacitaciones laborales. Sin embargo, la mayoría de los países de la región diseñó medidas no contributivas de emergencia nuevas encaminadas a la reactivación del empleo perdido durante la crisis por COVID-19, con poca a ninguna relación con sus PIL. Por ejemplo, la Argentina llevó a cabo el programa MANTA Beca para el desarrollo productivo artesanal, cuyo objetivo fue contribuir a paliar el impacto económico que enfrentaron los y las artesanas frente a la crisis por

COVID-19, a través de la entrega de una transferencia única de hasta ARS \$100.000 (1.379 dólares) por persona. En Colombia, se diseñó la estrategia "Economía para la Gente", que buscó apoyar la reactivación y el fortalecimiento de las unidades productivas de la población vulnerable y los micronegocios formales e informales afectados por la pandemia. Además de estas medidas, países como Antigua y Barbuda, Barbados, Costa Rica, Granada, Guyana y Santa Lucía pusieron a disposición cursos gratuitos en línea para complementar los estudios y mejorar la empleabilidad y productividad de las personas cuya actividad laboral se vio afectada por la crisis. En total, se identificaron 28 medidas específicamente orientadas a fortalecer la inclusión laboral de las personas durante la crisis (véase el gráfico 27).

Gráfico 27 América Latina y el Caribe (15 países): medidas de emergencia para la inclusión laboral, según el tipo de ámbito de acción principal, 1 de marzo de 2020 al 31 de mayo de 2023ª



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

C. Estimación de la cobertura, el gasto y la suficiencia de las medidas de emergencia de transferencias monetarias y en especie

Las medidas de emergencia de transferencias monetarias y en especie anunciadas durante la pandemia alcanzaron un gasto estimado de 6.194 millones de dólares entre enero y agosto de 2022, en torno al 13% de lo comprometido en 2021, que a su vez fue cerca del 50% del gasto estimado de estas medidas en 2020. Por su parte, la cobertura estimada llegó a cubrir al 50,2% de la población regional en 2020 (325,9 millones de personas), disminuyó a 47,2% (309,3 millones) en 2021 y bajó hasta 15,6% (102,0 millones) en 2022 (véase el cuadro 2). Si bien las restricciones de movilidad se redujeron en la mayoría de los países de la región durante 2022 y el empleo comenzó a presentar indicios de recuperación, es previsible que los hogares más afectados económicamente por la pandemia siguieron requiriendo apoyo, lo que indica la necesidad de calibrar los tiempos y los mecanismos de salida de las medidas de protección social después que pasa el momento agudo de la crisis.

^a Los países considerados son: Antigua y Barbuda, Argentina, Barbados, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Granada, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Perú, San Vicente y Las Granadinas y Santa Lucía.

Cuadro 2 América Latina y el Caribe (33 países): cobertura, número de medidas y gasto en transferencias de emergencia (monetarias y en especie), 2020-2022ª

(Distribución en porcentajes, total en millones de dólares corrientes)

	Marzo a diciembre de 2020	Enero a diciembre de 2021	Enero a agosto de 2022
Número de medidas	401	468	506
Cobertura (En porcentajes)	50,2	47,2	15,6
Cobertura (En millones de personas)	325,9	309,3	102,0
Gasto (En millones de dólares corrientes)	89 685	45 271	6 194

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

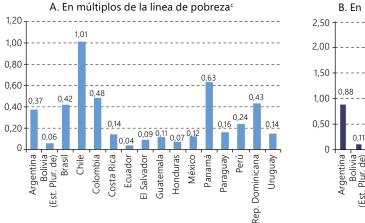
^a El número de medidas corresponde al total de medidas de emergencia no contributivas y otros apoyos, mientras las estimaciones de gasto y cobertura considera las medidas de emergencia de transferencias monetarias y en especie no contributivas.

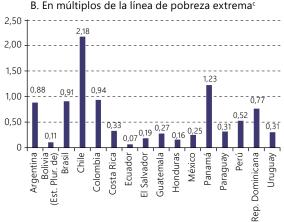
Si bien los países de la región se esforzaron en alcanzar a gran parte de la población afectada, por lo menos durante los primeros meses de la pandemia, los montos de la mayoría de las transferencias monetarias de emergencia no fueron suficientes para cubrir las necesidades básicas de la población de manera sostenida. Esto se ve reflejado en la comparación entre los montos de las transferencias monetarias de emergencia y las líneas de pobreza y pobreza extrema. Al considerar las transferencias monetarias de emergencia de mayor cobertura de los países de América Latina y el Caribe en el período de marzo de 2020 a agosto de 2022, solo Chile otorgó transferencias monetarias mensuales superiores al valor de la línea de pobreza de forma constante en el período de la pandemia. Con respecto al valor de la línea de pobreza extrema, solo Panamá se suma a la lista, seguido de la Argentina, Colombia y el Brasil, con transferencias monetarias mensuales promedio de alrededor de 0,9 veces el valor de su línea de pobreza extrema. El resto de los países entregaron transferencias en efectivo con valores más bajos (véase el gráfico 28). Estos datos llaman a la reflexión sobre los niveles esperados de suficiencia que debieran tener las prestaciones de emergencia ante futuras crisis y los desafíos institucionales y de sostenibilidad financiera que deben considerarse de manera que estas logren garantizar un nivel adecuado de subsistencia.

A su vez, los niveles de suficiencia de las medidas están estrechamente vinculados con la duración que tuvieron las medidas, lo que también incide en su capacidad para proteger los niveles de consumo y bienestar de la población. Por ejemplo, un análisis sobre las transferencias monetarias de emergencia implementadas entre el 1 de marzo de 2020 y el 22 de enero de 2021 mostró que, de 114 medidas consideradas, 79,3% tuvieron una duración de tres meses o menos y 50% tuvieron apenas una duración de un mes (Robles y Rossel, 2021).

De las 365 transferencias monetarias y en especie de emergencia anunciadas por los países de la región entre marzo de 2020 y hasta agosto de 2022, solo 50 estaban activas en 2022 y 24 de ellas continuaron en 2023. De las 26 medidas que terminaron en 2022, 21 medidas correspondieron a nuevos programas, como el Bono para trabajadores culturales en Chile, que entregó una transferencia monetaria única de alrededor de 530 dólares a más de 30.000 trabajadores culturales que han visto reducidos sus ingresos por la pandemia. Las 5 medidas restantes fueron modificaciones a programas preexistentes que volvieron a su estado original una vez finalizados, los cuales entregaron útiles escolares o son programas de alimentación escolar en Antigua y Barbuda, Costa Rica, Guatemala y el Perú (véase el gráfico 29).

Gráfico 28 América Latina y el Caribe (16 países): monto promedio mensual de las transferencias monetarias para enfrentar la pandemia de COVID-19 en el período del 1 de marzo de 2020 al 31 de agosto de 2022, según país^{a b}





Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países; CEPAL, Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe [base de datos en línea] https://www.cepal.org/es/temas/covid-19; "Medidas de protección social para enfrentar el COVID-19", Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe [base de datos en línea] https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php; CEPALSTAT[base de datos en línea] https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html; y Fondo Monetario Internacional (FMI), "Exchange rates selected indicators: national currency per U.S. dollar, period average", Washington, D.C., 2022 [en línea] https://data.imf.org/?sk=4c514d48-b6ba-49ed-8ab9-52boc1a0179b&sld=1390030341854.

- ^a El monto mensual de cada medida en el período que va de marzo de 2020 a agosto de 2022 (30 meses) se calcula como el producto del monto mensual en dólares y la duración efectiva (entre marzo de 2020 y agosto de 2022) dividido por 30, según la información anunciada por los países al 31 de agosto de 2022.
- ^b Se consideran las siguientes medidas por país: Tarjeta Alimentar en la Argentina; Bono Universal y Bono contra el Hambre en Bolivia (Estado Plurinacional de); Ayuda de Emergencia (Auxílio Emergencial) en el Brasil; Ingreso Familiar de Emergencia (IFE 1.0 e IFE 2.0), Bono COVID Navidad, IFE Ampliado e IFE Universal en Chile; Ingreso Solidario en Colombia; Bono Proteger en Costa Rica; Bono de Protección Familiar por la Emergencia Sanitaria en el Ecuador; Bono de 300 dólares en El Salvador; Bono Familia en Guatemala; Honduras Solidaria en Honduras; Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (adelanto del pago equivalente a cuatro meses, es decir, dos bimestres) en México; Plan Panamá Solidario y Nuevo Plan Panamá Solidario en Panamá; programas Pytyvő y Pytyvő 2.0 en el Paraguay; Bono Familiar Universal, Segundo Bono Familiar Universal, Bono 600 y Bono Yanapay en el Perú; programa Quédate en Casa en la República Dominicana, y canasta de emergencia alimentaria (Operativo Canasta) en el Uruguay.
- ^c Se utiliza el valor mensual por persona de las líneas de pobreza y pobreza extrema de zonas urbanas de 2020 en dólares corrientes según CEPALSTAT. Las líneas de pobreza y pobreza extrema en zonas urbanas más recientes corresponden a 2014 para Guatemala, y a 2019 para Honduras y Panamá, razón por la cual los valores de estas líneas se llevaron a precios del año equivalente del último dato del monto de las transferencias de cada componente, según corresponda, ajustando por el índice de precios al consumidor (IPC) publicado por CEPALSTAT.

De las medidas que han continuado en 2023, 17 corresponden a modificaciones a programas preexistentes, y las 7 restantes se crearon durante la pandemia y tienen el potencial de formar parte del sistema continuo de protección social no contributiva de emergencia. En el primer conjunto de medidas se encuentra el programa *Tekoporá*, un Programa de Transferencias Condicionadas (PTC) en el Paraguay que anunció la inclusión de 15.000 nuevas familias, o el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro en México, que fortaleció la oferta de cursos y seminarios virtuales destinados a jóvenes que han perdido su empleo y a empresas afectadas por la pandemia. En el segundo conjunto se encuentran medidas como el Bono Crianza en el Uruguay, dirigido a hogares vulnerables con énfasis en alimentación, higiene o compra de productos que ayuden a criar a niñas y niños de o a 3 años. En este conjunto también hay medidas continuas que estaban previstas antes de la pandemia, pero cuya implementación tuvo que adelantarse por la crisis, como la desgravación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) (Giro Social) en Colombia, que compensa la regresividad del IVA mediante la entrega de transferencias monetarias a personas en extrema pobreza. Es relevante considerar que, en al menos dos casos, las medidas de emergencia implementadas dieron paso temporal a modificaciones en sus programas continuos de transferencias condicionadas.

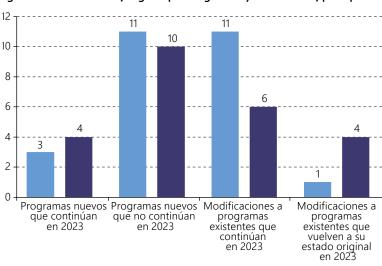


Gráfico 29 América Latina y el Caribe (16 países): número de medidas de transferencias monetarias y en especie de emergencia activas en 2022, según tipo antigüedad y continuidad, por tipo de medida^a

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

■ Transferencia en especie

■ Transferencia monetaria

Finalmente, cabe realizar una reflexión sobre el nivel de oportunidad alcanzado en la respuesta y sus impactos agregados en pobreza y desigualdad. Estudios han destacado que los países de América Latina y el Caribe fueron más lentos en la implementación de medidas de emergencia al inicio de la pandemia, comparado con otras regiones del mundo. En promedio, habrían demorado 72 días en responder desde el primer caso (Beazley, Marzi y Teller, 2021). Desde una perspectiva similar, basado en el índice de políticas de contención y cierre (*Stringency Index*) y de políticas económicas (*Index of economic policies*)²⁸, Filgueira y otros (2021) muestran que la mayoría de los gobiernos de 16 países de América Latina analizados fueron más rápidos en implementar medidas de contención sanitaria que medidas económicas y sociales que casi siempre fueron incorporadas después de las primeras. Ello contrasta con la situación en países con sistemas de protección social más desarrollados, donde los seguros de desempleo y de enfermedad fueron implementados de manera simultánea con las medidas sanitarias, actuando como estabilizadores automáticos.

Cabe también destacar los efectos que tuvo la implementación de las medidas de transferencias monetarias de emergencia en los indicadores de pobreza y desigualdad. La CEPAL estimó que sin estas medidas las tasas de pobreza extrema y pobreza en 2020 hubiesen sido entre 1,8 y 2,9 puntos porcentuales más altas, respectivamente²⁹. Con respecto a la desigualdad, el promedio del coeficiente de Gini de la región habría aumentado de 0,453 en 2019 a 0,471 en 2020 sin la implementación de estas medidas de emergencia, mientras que su nivel fue estimado en 2020 en 0,457 (CEPAL, 2022).

Además del análisis de indicadores clave presentados en esta sección de cobertura y gasto de las medidas de emergencia anunciadas, se deben resaltar las innovaciones producidas en la operación

^a Los países considerados son: Antigua y Barbuda, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Granada, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía y Uruguay.

Los datos e índices pertenecen al Oxford Covid-19 Government Response Tracker. Disponible [en línea] https://www.bsg.ox.ac.uk/research/researchprojects/coronavirus-government-response-tracker. Para mayor información, véase Filqueira y otros (2020).

²⁹ Con base en la información de las encuestas de hogares de 2020 en siete países de América Latina: Bolivia (Est. Plur. de), Chile, Costa Rica, Ecuador, Perú, Paraguay y República Dominicana.

que permitió su implementación en los países de la región. La siguiente sección describe los principales elementos institucionales y operativos de las medidas de emergencia de protección social no contributiva durante la pandemia de COVID-19.

Algunas características del diseño y la organización institucional de las transferencias monetarias y en especie de emergencia y principales innovaciones

Arreglos institucionales e innovaciones

Identificar la forma en que se organizaron internamente los gobiernos para implementar las medidas de emergencia ayuda a entender la capacidad y los obstáculos que sortearon los países en este proceso. Si bien en el capítulo V se aborda con mayor profundidad los elementos institucionales para el fortalecimiento de los sistemas de protección, en esta sección se profundiza sobre las principales características de las innovaciones creadas por los países de América Latina y el Caribe, las que se pueden examinar de acuerdo con los cuatro ámbitos de la institucionalidad social, siguiendo la clasificación de Martínez y Maldonado (2019): i) el ámbito jurídico-normativo, ii) el ámbito organizacional, iii) el ámbito operacional y iv) el ámbito financiero.

En primer lugar, el ámbito jurídico-normativo permite traducir los compromisos adquiridos con la población, constituyéndose en la forma en que se facilita la implementación de políticas sociales y se resguarda la disponibilidad de recursos. Cabe destacar que, al tener que reaccionar rápidamente ante la emergencia, muchas de las normativas fueron elaboradas de manera temporal. Sin embargo, con la extensión de la pandemia algunos de estos protocolos pensados a corto plazo y de manera temporal se extendieron (Cecchini y Holz, 2021). Por ejemplo, en Chile se creó una ley para definir el Ingreso Familiar de Emergencia que luego se modificó tres veces durante el primer año para adaptarse a las necesidades de la población y que se asoció a la vez a un número importante de decretos que establecen los detalles sobre su asignación. Lo mismo ocurrió en la Argentina con el Ingreso Familiar de Emergencia y en el Brasil con el Programa de Ayuda de Emergencia a las Personas en Situación de Vulnerabilidad (Auxílio Emergencial de Proteção Social a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade, Devido à Pandemia da COVID-19). Además, junto con los cambios legislativos y normativos realizados fue necesario introducir modificaciones legales que permitieran liberar los recursos financieros para realizar las transferencias monetarias en algunas de estas medidas. Pero también la legislación y en especial los decretos fueron instrumentos útiles, rápidos y flexibles para ajustar leyes, adecuar procesos o crear disposiciones para enfrentar la pandemia.

Asimismo, la legislación jugó un rol clave en la regulación de las prácticas laborales y sanitarias al designar el COVID-19 como una enfermedad, incorporando regulaciones en los lugares de trabajo para asegurar la seguridad y la salud, y asegurando cuidados médicos, cuidados especiales para los grupos de riesgo, permisos laborales espaciales como jornadas reducidas o horarios flexibles, cuidados en salud mental y teletrabajo como formas seguras de mantener las actividades sin exponer a quienes trabajan a contagios. Estas prácticas se observaron tanto en América Latina como en los países europeos (OIT, 2021).

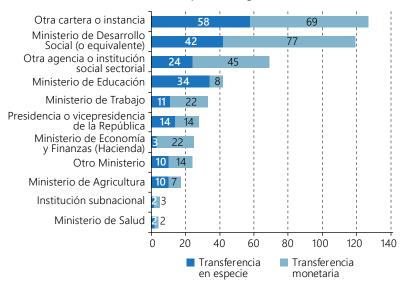
En segundo lugar, la dimensión organizacional refleja, además de la estructura formal y los modelos de toma de decisiones, las funciones de coordinación para la implementación de la protección social, determinando la división del trabajo entre los niveles central, subnacional y local, con las diversas formas de interacción con otros actores como las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y la propia población destinataria. En la mayor parte de los países de América Latina, la autoridad social recae en la presidencia, vicepresidencia o delegado presidencial y más recientemente en los ministerios de desarrollo o inclusión social, y muchas veces presentan instancias de coordinación intersectorial de políticas públicas o sociales³º.

Véase CEPAL, 2021, base de datos de Institucionalidad social para América Latina y el Caribe, actualizada a diciembre 2021 [en línea]: https://dds.cepal.org/bdips/dim21.php.

En particular, se identifica que el papel del sector social fue preponderante en el diseño y ejecución de las medidas de protección social de emergencia. Los Ministerios de Desarrollo Social o carteras equivalentes fueron responsables de 119 medidas de emergencia y las agencias o instituciones sociales sectoriales lo fueron para un total de 69 medidas (véase el gráfico 30).

El desarrollo de los programas de emergencia, no obstante, requirió de la coordinación entre distintos actores, lo que se reflejó en que más de 100 medidas hayan sido implementadas bajo la coordinación de diversas instituciones. Por ejemplo, algunas medidas fueron el resultado de la sinergia entre los Ministerios de Desarrollo Social y otras carteras no sociales como los Ministerios de Agricultura (por ejemplo, el programa Apoyo de Emergencia Alimenticia en Trinidad y Tabago), o con carteras sociales como Ministerios del Trabajo (por ejemplo, el Ingreso Solidario en Colombia). Asimismo, fue relevante la participación de otros ministerios e instituciones como los Ministerios de Educación, la Presidencia, Ministerios de Hacienda e instituciones del sector salud, alimenticio y productivo, entre otros. Esto destaca el papel que tiene la articulación intersectorial en las respuestas frente a las emergencias (CEPAL, 2021b).

Gráfico 30 América Latina y el Caribe (32 países): número de medidas según tipo de entidades responsables y ejecutoras de las transferencias monetarias y en especie de emergencia, según tipo de medida, entre marzo de 2020 y el 31 de agosto de 2022ª bc



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

De acuerdo con Lustig y Tommasi (2020), es fundamental que las instituciones tengan cercanía con los grupos y comunidades y que, además, tengan capacidad de coordinación entre los organismos centrales, ministerios y ejecutores de programas para priorizar y atender las necesidades de comunidades específicas. En ese sentido, durante la pandemia se destacan distintos esfuerzos de coordinación: i) entre niveles territoriales e instituciones y con las organizaciones locales; ii) con el sector privado y la sociedad

^a Los países considerados son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, 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 (Rep. Bol. de).

^b Las distintas entidades responsables y ejecutoras se pueden superponer, es decir que una medida puede tener más de una entidad responsable o ejecutora.

Existen 14 medidas sin información, seis de las cuales son transferencias en especie y ocho transferencias monetarias.

civil en el desarrollo de los programas de inclusión laboral, a través de donaciones monetarias o en especies, en especial para la entrega de alimentos, artículos de cuidado y aseo, en la entrega de *tablets* para apoyar a los estudiantes; iii) con organismos multilaterales para poder implementar las medidas de emergencia en respuesta a la pandemia. Por ejemplo, en Jamaica se contó con el apoyo de la Cruz Roja Jamaiquina a través del *Food for the Poor* o, en el caso de Honduras, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) entregó asesoría técnica al proceso de selección de los territorios en que se focaliza la entrega de alimentos, por nombrar algunos ejemplos.

El tercer ámbito, la dimensión técnico-operativa, se refiere a las herramientas de gestión, planificación, evaluación y transparencia de los programas sociales. Por una parte, en línea con lo expuesto en la sección III.B, cabe destacar tres tipos de adaptaciones que es posible identificar a partir de las modificaciones realizadas a los programas existentes como parte de las medidas de emergencia movilizadas: i) ajustes menores en el diseño (cambios de procesos, protocolos, formas de entrega); ii) expansión vertical (aumento de los montos, la frecuencia de los pagos y el tipo de servicios), así como la suspensión de las condicionalidades de las transferencias monetarias, el levantamiento de algunos requisitos de la oferta programática y la adaptación de protocolos y procesos de funcionamiento como los métodos de entrega de las prestaciones, y iii) expansión horizontal (aumento de la cobertura). Dicha ampliación se realizó al interior de los marcos previstos por los programas³¹ o se buscó alcanzar un número mayor de personas afectadas por la pandemia³² (CEPAL, 2021b). Como es de esperar, los ajustes menores, así como la expansión vertical de los programas, fueron los primeros cambios implementados por los países para generar respuestas rápidas a los efectos de la pandemia y a las medidas sanitarias (Berner y Van Hemelryck, 2020; Beazley, Marzi y Steller, 2021; Palomo y otros, 2022).

Además, un análisis de esta dimensión muestra que los registros de destinatarios potenciales y los registros de participantes son piezas clave para la toma de decisiones de política pública. Estos registros contienen datos de identificación, de caracterización, de las condiciones de vida y de los programas recibidos por las personas y los hogares. Estas fuentes de información conectadas fueron indispensables para el diseño, la elaboración y la operación de las medidas de emergencia durante la pandemia. De acuerdo con Beazley, Marzi y Steller(2021), la existencia y disponibilidad de datos para identificar a potenciales destinatarios de las medidas de emergencia a través de registros sociales o de participantes, permitió a los países responder más rápidamente y con mejores resultados. Estos autores también destacan que ello es coincidente con una mayor fortaleza institucional, incluyendo el contar con infraestructura, legislación y financiamiento para el sistema de protección social y avances en inclusión digital.

Sin embargo, estos instrumentos no fueron suficientes para identificar a todos los grupos vulnerables al no contar con una cobertura completa de la población y al no reflejar de manera actualizada la situación de las personas y sus hogares. En un contexto donde la respuesta frente a emergencias será cada vez más requerida, fortalecer estos registros y los sistemas de información en su conjunto será fundamental.

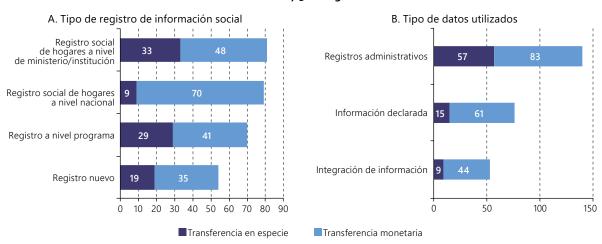
Cabe destacar que en 81 medidas anunciadas se pudo identificar la utilización de registros sociales a nivel de un ministerio o institución, mientras que 79 medidas usaron registros sociales de cobertura nacional. Al mismo tiempo, se usaron los registros de participantes de los programas existentes previos a la pandemia (70 medidas). Sin embargo, estos registros no lograron identificar a toda la población afectada por la crisis, lo que obligó a los gobiernos de la región a complementar los datos obtenidos de los registros mencionados con otras fuentes de información para identificar a poblaciones que usualmente

Por ejemplo, en el caso del Programa *Quédate en Casa* de la República Dominicana se incluyeron familias que formaban parte del Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) que no tenían la Tarjeta solidaridad. En el Brasil, se incluyó a las personas que se encontraban en la lista de espera del programa Bolsa Familia (IPC-IG, 2021).

³² En Trinidad y Tabago, el programa de Apoyo de Emergencia Alimenticia - Canastas Alimenticias (*Emergency Food Support to New Beneficiaries - Food Hampers*) entregó una canasta familiar según criterios de protección social a quienes lo solicitaran, independiente si antes la recibían o no, y en el mismo país fue posible extender la Tarjeta de alimentos (*Food Card - Food Support Program*) con un préstamo del BID, para hogares donde un miembro, que trabajaba en el sector informal, experimentó una pérdida de ingresos debido a la crisis del COVID-19. En la Argentina ocurrió algo similar con el programa del "Subsidio de Contención Familiar", que incrementa la cobertura de la tarjeta alimentar para ahora abarcar a niños de hasta 14 años (antes era hasta 6 años), embarazadas a partir del tercer mes que reciben AUH, personas con discapacidad que reciben AUH y madres con más de siete hijos.

se encontraban invisibilizadas en estas bases de datos, tales como las y los trabajadores informales, la población en situación de calle y las personas migrantes, entre otras. Esto se evidencia en la creación de nuevos registros de usuarios por parte de 54 medidas de emergencia (véase el gráfico 31).

Gráfico 31 América Latina y el Caribe (32 países): número de medidas de transferencias monetarias y en especie de emergencia, según tipo de registro de información y según tipo de medida, entre marzo de 2020 y 31 de agosto de 2022abc



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

- ^a Los países considerados son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, 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 (Rep. Bol. de).
- ^b Las categorías de los gráficos en los paneles A y B no son excluyentes, es decir una medida podría utilizar información de registros sociales y de nuevos registros al mismo tiempo. También es posible que una misma medida utilice registros administrativos y datos declarados por las personas.
- Para identificar el tipo de registro de información social utilizado, 114 medidas no tenían información, mientras que en el caso del tipo de datos utilizados fueron 120 las prestaciones para las cuales no se contaba con el detalle suficiente para poder clasificarlos.

La identificación y posterior selección de la población destinataria de las medidas de emergencia durante la pandemia requirió ciertos tipos de datos específicos. Como se muestra en el panel B del gráfico 8, los datos administrativos fueron los más usados (en 140 medidas) para complementar la información de los registros de información social del Estado, lo que refleja la urgencia de los gobiernos de la región por entregar apoyos a la población afectada por la crisis. Esto se explica por el rápido acceso y el nivel de actualización que tienen este tipo de datos para la toma oportuna de decisiones. Sin embargo, no siempre son exhaustivos, lo que justifica que 76 medidas hayan recurrido a la información declarada directamente de los destinatarios potenciales, mientras 53 medidas integraron información disponible en varias fuentes.

La falta de información en los registros sociales y registros administrativos de algunos de los grupos de población objetivo, como los trabajadores informales, personas indígenas y migrantes, condujo a una rápida adopción de estrategias e innovaciones para buscarlos activamente y entregarles los apoyos. Algunas de las innovaciones fueron la combinación de registros sociales y otras fuentes de información y la creación de nuevos registros de potenciales participantes, como se mencionó anteriormente. También se incorporaron tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para la identificación de nuevos destinatarios, la mejora de los sistemas y registros de información social, la adopción de nuevos enfoques, protocolos o instrumentos para identificar a los posibles destinatarios de los programas de emergencia, y el uso de mapas y de organizaciones locales para complementar la información disponible. Se implementaron plataformas de inscripción abiertas para captar a la población

que no se encontraba visibilizada en los registros y que no tenía suficiente medios o conocimientos para inscribirse a los registros de usuarios nacionales (Berner y Van Hemelryck, 2020; Hammad, Bacil y Soares, 2021; CEPAL, 2022). Estas acciones fueron clave para la inclusión de los trabajadores informales y otros grupos, como la población migrante, que previo a la pandemia no recibían prestaciones de protección social no contributiva ni contributiva.

Además del proceso de identificación y selección de los potenciales destinatarios de las medidas de emergencia, los países de la región desarrollaron innovaciones en las modalidades de suministro de los bienes y servicios entregados por los programas sociales implementados, incluyendo la flexibilidad en el lugar de entrega y la adaptación de los medios de pago (Atuesta y Hemelryck, 2022; Berner y Van Hemelryck, 2020). Evaluar el impacto de estas innovaciones y su potencial articulación con los mecanismos pre-existentes es parte de la tarea que los países tienen por delante para fortalecer la operación de los sistemas de protección social.

El cuarto ámbito de acción de la institucionalidad que es necesario para la ejecución de los planes de protección social, y en especial los planes de emergencia, es el ámbito financiero. Al inicio de la pandemia fue indiscutible que los países debían reasignar recursos presupuestarios para entregar una respuesta oportuna y adecuada a la población. Además, fueron comunes los gastos presupuestarios extraordinarios mediante el uso de estrategias que no significaban directamente un gasto, sino que una merma a los ingresos fiscales como la entrega de alivios tributarios a través de la reducción de impuestos, su pago diferido o su exención y el uso de garantías estatales de crédito, préstamos del gobierno al sector privado, o capitalización de fondos o instituciones públicas financieras (CEPAL, 2020a). También se utilizaron fuentes de financiamiento alternativas como instrumentos de renta fija asociados a proyectos de transición verde o de desarrollo social inclusivo en el Ecuador, Guatemala, Chile o México (CEPAL, 2021c; CEPAL, 2021d). En el caso de los países que presentan niveles importantes de deuda fiscal o cuyos presupuestos nacionales no dejaban espacio suficiente para actuar frente a la crisis, como por ejemplo la Argentina, Belice, Dominica y Jamaica que superaron el umbral de 100% del PIB en deuda en marzo 2021, se acudió a organismos multilaterales (CEPAL, 2021c). Ese fue el caso de los países del Caribe que recibieron el apoyo de Banco de Desarrollo del Caribe (BDC), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial por mencionar algunas (CEPAL, 2021e)33.

2. Transformación digital de los sistemas de protección social: aprendizajes y desafíos de la experiencia en pandemia

Los sistemas de protección social digitales como se conoce a los sistemas que están incorporando tecnologías de la información para el diseño, asignación, implementación y evaluación de prestaciones sociales, pueden mejorar el desempeño, rapidez y escala de las respuestas sociales y ser más flexibles y costo-efectivos (Ohlenburg, 2020). El uso de tecnología y aprovechamiento de herramientas digitales fue clave en la forma y tipo de respuestas que se implementaron durante la pandemia (Berner y Van Hemelryck, 2020). Los países de América Latina y el Caribe incorporaron innovaciones de este tipo tanto a nivel institucional como en la gestión y operación de las medidas, en especial para el registro, identificación, selección y contacto con los destinatarios, y en los métodos de entrega de las prestaciones de protección social. Aun cuando el uso de la tecnología fue una innovación en esos procesos, destacó también su masividad debido a que todos los países de América Latina y el Caribe introdujeron innovaciones digitales de algún tipo.

Sin embargo, la incorporación de la tecnología en la operación de las prestaciones sociales no es algo propio de la pandemia. Desde el inicio del siglo XXI, con la llamada Cuarta Revolución Tecnológica, varios países de América Latina y el Caribe, y también de otros continentes, han estado generando mejoras digitales en los sistemas de protección social, que van desde incorporar nuevas formas de manejo de grandes volúmenes

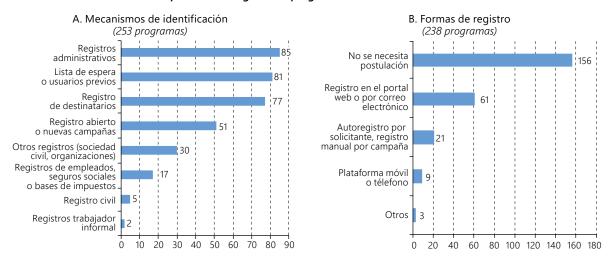
Una experiencia interesante en cuanto a la preparación que pueden tener los países ante emergencias es la de la Agencia Caribeña para el Manejo de Emergencias por Desastres (Caribbean Disaster Emergency Management Agency), una agencia regional intergubernamental cuyo objetivo es apoyar los esfuerzos de veinte países del Caribe ante desastres, incentivar la coordinación e implementación de estructuras para la Gestión del Riesgo de Desastres (CARICOM). Los países miembros del CDEMA se pueden consultar [en línea] https://www.cdema.org/about-us/what-is-cdema#which-states-are-members-of-cdema.

de información (biq data), interoperar los sistemas de información social hasta utilizar inteligencia artificial para automatizar algunos procesos. Los países utilizaron herramientas tecnológicas y digitales para ampliar el intercambio de datos, uso de datos administrativos y registros recogidos a través de plataformas web y teléfonos móviles, la identificación digital, el intercambio de datos consensuados, la interoperabilidad de la información, la entrega y el pago de las transferencias monetarias de manera remota (Berner y Van Hemelryck, 2020; GIZ, 2021). Quizás el rol más visible de las tecnologías en la protección social durante la pandemia fue en el uso de registros sociales y la entrega de las prestaciones. Como se describió en la sección anterior, si bien la forma más rápida de identificar los destinatarios para las medidas implementadas por los países fue a través de base de datos existentes, sobre todo a partir de información de base de datos de la seguridad social y de registros sociales existentes (véase el gráfico 32.A), ante la magnitud de la pandemia dicha información resultó insuficiente. A raíz de esta situación se llevaron a cabo campañas de identificación y de registro adicional para incorporar a las poblaciones más difíciles de encontrar. Entre las diferentes estrategias utilizadas, aproximadamente un 69,8% de la población fue identificado a partir de registros administrativos, registros de usuarios o la información recogida por los programas (lista de participantes). Pero fue necesario utilizar registros nuevos, registros para trabajadores informales y otros registros en 23,9% de los casos para recoger información de aquellas personas que se encuentran fuera de los registros formales del Estado. Al menos 70 medidas utilizaron mecanismos digitales para la postulación de población adicional con el objetivo de captar nuevos participantes (véase el gráfico 32.B).

También se innovó en los mecanismos de pago de las transferencias monetarias y en la entrega en especies de las medidas de emergencia. La mayoría de los países implementaron mecanismos tradicionales y digitales o una combinación de ambos; por ejemplo, se utilizó la tecnología para entregar los aportes a través de los teléfonos celulares o para crear cuentas a partir de aplicativos telefónicos y así minimizar el contacto cara a cara. Sin embargo, y debido a la brecha digital, fue necesario complementar estos mecanismos con formas tradicionales de pago (véase el gráfico 33).

Gráfico 32

América Latina y el Caribe (33): mecanismos de identificación de participantes y formas de registro en programas no contributivos^{a,b}



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

^{*} Los países considerados son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, 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, Uruquay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Una medida puede utilizar múltiples mecanismos.

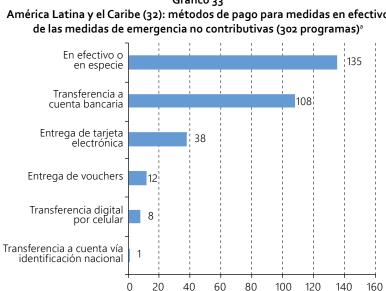


Gráfico 33 América Latina y el Caribe (32): métodos de pago para medidas en efectivo

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

En suma, la pandemia reveló las oportunidades provistas por las tecnologías para facilitar el registro, identificación de potenciales destinatarios y la implementación de medidas de protección social. Por ejemplo, para lograr una expansión horizontal con miras hacia la universalidad es necesario avanzar en la interoperabilidad de los sistemas de información social, lo que significa incorporar tecnología en distintas etapas del proceso, crear o mejorar los registros de usuarios y por sobre todo contar con un sistema de identificación única de la población a través de los registros civiles. Junto a ello es clave avanzar fortaleciendo el contacto directo con las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad, como aquellas que presentan brechas tecnológicas o no tienen acceso a sistemas comunicacionales y tecnológicos (Hammad, Bacil y Soares, 2021). Para alcanzar la inclusividad de las políticas sociales y, en especial, de los mecanismos de identificación y selección de los usuarios se requiere complementar la implementación de soluciones tecnológicas con sistemas manuales como las oficinas locales, las visitas domiciliarias y el contacto cara a cara, por mencionar algunos que permitan asegurar por diferentes canales la comunicación entre el Estado y las personas.

Es por tanto clave considerar los desafíos operativos, limitaciones y potenciales riesgos implicados en las soluciones tecnológicas, tales como las brechas en educación digital, la inequidad tecnológica, los aspectos relacionados con la privacidad, protección y seguridad de los datos, y la calidad de la información, entre otras. Aunque aún no se dispone de información precisa para evaluar las experiencias de los usuarios que recibieron transferencias y las dimensiones de los errores de inclusión y exclusión (Gelb y Mukherjee, 2020), primeras evidencias indican que la identificación precisa de los destinatarios a costa de mayores exclusiones se volvió aún más problemático durante la crisis de la pandemia (Masiero, 2020). Tanto las formas digitales de registro para la identificación de potenciales destinatarios como las entregas requieren de capacidades digitales y de infraestructura digital apropiadas para asegurar que las respuestas de protección social hacia la población sean inclusivas. Lo anterior, cobra aún más relevancia en una región que se caracteriza por una incorporación tecnológica digital limitada y bajos niveles de inversión en innovaciones, y donde la calidad,

a Los países considerados son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, 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 Existen 31 medidas sin información sobre la forma de entrega.

veracidad y oportunidad de la información no siempre está asegurada por la falta de protocolos para verificarla y mantenerla actualizada (Ohlenburg, 2020; GIZ, 2021, Berner y Van Hemelryck, 2020). A su vez, como se destaca en el capítulo V, el excesivo uso de los datos o su recolección sin un marco que justifique su levantamiento e intercambio pueden ir en desmedro del sistema de información, ya que es más fácil infringir la privacidad y seguridad de los datos, pudiendo generar menos precisión en la identificación y selección de usuarios (Chichir y Kidd, 2011), entre otros elementos. Ello es particularmente importante en países de la región cuyos sistemas de información aún están en desarrollo, la capacidad institucional es muy baja o la calidad de la información puede no ser la óptima y podría estar desactualizada.

Junto a ello, la masividad en el uso de las tecnologías evidenció la existencia de una doble brecha digital en la región, entre países y al interior de estos. Dicha brecha se expresa, por un lado, por parte de los gobiernos en la región en cuanto a su infraestructura digital y física, en su capacidad para la gestión de datos e información, en sus capacidades de integración e interoperabilidad entre diferentes bases de datos y plataformas y, también, con respecto a la existencia de normas desactualizadas para regular las tecnologías digitales. Por otro lado, subsisten grandes brechas en el acceso, uso y apropiación de las tecnologías por parte de las personas en los países, que tienden a reflejar la matriz de la desigualdad social en la región y que incluso estarían ampliando las desigualdades existentes al añadir el riesgo de exclusión digital (Martínez, Palma y Velázquez, 2020; Ohlenburg, 2020). Las personas más pobres y vulnerables se enfrentan a una conectividad limitada y a falta de dispositivos tecnológicos, sumado a falta de habilidades digitales y un contexto cultural distante de la transformación tecnológica, lo que durante la pandemia condicionó su derecho a la salud, la educación y el trabajo y aumentó el riesgo del incremento de las desigualdades socioeconómicas (CEPAL, 2020a; Martínez, Palma y Velásquez, 2020). Es preciso poner atención en los efectos distributivos y en los impactos sobre los derechos sociales de la protección social digital (véase el capítulo V).

E. Reflexiones sobre las respuestas de emergencia a través de instrumentos de protección social contributiva y medidas de protección del empleo³⁴

Si bien el capítulo se ha centrado principalmente en el análisis de las medidas de protección social de emergencia con principal foco en los instrumentos de protección social no contributiva y enfocadas en la población en mayor vulnerabilidad, es también clave considerar el rol que jugaron instrumentos de protección social contributiva. En particular, destaca la experiencia de los seguros de desempleo como mecanismo clave de protección social frente a emergencias en combinación con un conjunto de medidas de protección al empleo. Además, como muestran análisis comparativos, cabe destacar que estas medidas fueron las más usadas en regiones con mayor desarrollo de sus sistemas de protección social.

Por una parte, destacan las innovaciones operacionales que fueron implementadas con relación a los seguros de desempleo en aquellos países donde actualmente existen. Sobre la base de información en seis países de la región, la Argentina, Bahamas, Barbados, el Brasil, Chile y el Uruguay, la CEPAL (2022) verificó adaptaciones consistentes en la reducción del número de cotizaciones mínimas demandadas para acceder a esta prestación, la incorporación de nuevos usuarios en situación de desempleo parcial, la extensión de su duración y en los montos, además de otros mecanismos que permitieron agilizar los trámites y retirar sus fondos.

En particular, según Frei, Castillo y Silva (2022), las principales formas de respuesta con base en los seguros de desempleo fueron dos. Por una parte, los países facilitaron el acceso a las prestaciones,

Esta sección se basa en B. Atuesta y T. Van Hemelryck, "Protección social de emergencia frente a los impactos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe: evidencia y aprendizajes sobre sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes de protección social", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/143), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022 y R. Frei, A. Castillo y V.Silva, "Protección social e inclusión laboral en América Latina y el Caribe tras la crisis del COVID-19" (inédito), 2022.

ampliando la cobertura, relejando los requisitos o incorporando a categorías de trabajadoras y trabajadores antes excluidos, así como extendiendo las prestaciones temporalmente. Por ejemplo, el Brasil se abrió al relajamiento de los requisitos y el Uruguay incorporó nuevas categorías de trabajadoras y trabajadores a tiempo parcial. Por otra parte, se verificó también en algunos países la utilización de los fondos del seguro de desempleo para retener empleos y asegurar momentáneamente la protección de los ingresos. Este fue el caso de Chile, que recurrió a estos fondos para financiar la mantención de los puestos de trabajo³⁵. Como indican estos autores, será importante en el futuro establecer y hacer seguimiento de métodos de restitución de estos fondos, especialmente en un contexto de futuras crisis. Asimismo, la baja cobertura efectiva y legal de esta prestación en la región es una limitación importante para su utilización durante crisis y demanda ser atendida prioritariamente. Según datos de la OIT, en 2020 solo un 17,7% de los desempleados en Chile y un 10,3% en la Argentina utilizaban prestaciones de cesantía, mientras que en México esta proporción llegaba al 6% y en el Ecuador al 4,7% (OIT, 2022a)³⁶.

Por otra parte, es posible también destacar una serie de medidas de protección al empleo implementadas durante la pandemia. A continuación, se mencionan algunas de ellas. En primer lugar, es importante destacar el mecanismo del teletrabajo. Según la CEPAL (2021c), 24 países de la región promovieron este tipo de medida, adecuando las normativas respectivas. En segundo lugar, para trabajos que no podían ser realizados a distancia, se diseñaron un segundo tipo de medidas como cambios en las jornadas laborales, establecimiento de horarios de trabajo excepcionales y reducciones salariales en 20 países de la región.

En tercer lugar, se implementaron políticas de retención de empleo e incentivos laborales para mantener los puestos de trabajo. Estas incluyen medidas de regulación, como la prohibición de despedir a trabajadoras y trabajadores o reducir sus horas de trabajo e instrumentos como los incentivos monetarios a la retención de empleo o los aportes estatales para financiar los salarios a empresas más perjudicadas por la crisis. En la región se observó una heterogeneidad en las respuestas. Como indican Frei, Castillo y Silva (2022), países como la Argentina, el Brasil, Chile y Colombia buscaron institucionalizar la protección del empleo a través de decretos y leyes para respaldar las medidas de retención de empleo y subsidios a los salarios, contribuyendo a la articulación de estas medidas con el resto del sistema de protección social y con las políticas laborales.

En cuarto lugar, se identifican también el mecanismo de uso de licencias e indemnizaciones por despido. En el caso de Chile, destaca la incorporación en pandemia de este mecanismo para trabajadoras y trabajadores de casa particular a través de la obligación de las y los empleadores de abonar un porcentaje del salario para un fondo de indemnización. En el caso del Brasil, en cambio, se permitió que los empleadores suspendieran el pago del *Fundo de Garantia do Tempo e Serviço*, fondo de donde provienen las indemnizaciones por despido y se permitió a las y los trabajadores retirar parte de este fondo como medida alternativa de protección social, con potenciales implicancias negativas sobre futuros escenarios de alta desocupación (Frei, Castillo y Silva, 2022). En quinto lugar, se ha identificado a 17 países de América Latina y el Caribe³⁷ que otorgaron licencias para trabajadores de grupos vulnerables al COVID-19 y a trabajadores y trabajadoras con responsabilidades de cuidado (CEPAL, 2021c).

En sexto lugar, con respecto a políticas de protección y fomento al desarrollo de las MiPymes, se identificaron medidas orientadas a aumentar los créditos y relajar las condiciones crediticias (disminución de tasas de interés, aplazamientos de pagos y moratorias de deuda) y, en menor medida, subsidios directos, como en los casos de la Argentina y Chile. También se establecieron otras medidas,

²⁵ Esta medida difiere de los retiros de los fondos de pensiones de capitalización individual aprobados en pandemia.

³⁶ Cabe destacar que este es un fenómeno global. Según la OIT, solo un 18,6% de la fuerza laboral a nivel global tiene acceso a un seguro de desempleo, incluyendo también transferencias y apoyo público por desempleo (OIT, 2022b).

Jos países de América Latina que implementaron este tipo de medida corresponden a la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Cuba, El Salvador, Guatemala, Haití, el Paraguay, el Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). En el Caribe, Belice, Guyana, Suriname y Trinidad y Tabago adoptaron estas medidas.

como el aplazamiento del pago de impuestos o la eximición de pagos de licencias, como en los casos del Brasil y Chile. Contrario a la experiencia en algunos países de la Unión Europea, las medidas de apoyo como préstamos y subvenciones en general no estuvieron condicionadas en América Latina y el Caribe³⁸. Por otro lado, en la región, las medidas no tuvieron condiciones especiales, salvo por excepciones como el programa "Modalidad Apoyo Solidario a la Palabra para MiPymes" en México, destinado a MiPymes que no hayan despedido a trabajadores, ni bajado los sueldos en el año. Al mismo tiempo, se identifican algunos casos de programas focalizados, como el de "Jóvenes y MyPymes en Argentina", y los programas para ayudar a Pymes de sectores económicos específicos como el turismo ("Reactívate turismo" en Chile), o la pesca ("Componente de Apoyo para el Bienestar de Pescadores y Acuicultores" en México) (Frei, Castillo y Silva, 2022).

Finalmente, cabe destacar las medidas que articulan respuestas en protección social e inclusión laboral en emergencias: los programas de empleo de emergencia. Si bien existe una larga experiencia con este tipo de programas en la región (Velásquez, 2021), este ámbito ha permanecido poco explorado (Frei, Castillo y Silva, 2022). Respecto a las economías de la OCDE y la Unión Europea, un tercio de ellas implementó programas de creación directa de trabajo por parte del sector público desde el comienzo de la pandemia en el año 2020 (OCDE y otros, 2021).

El gráfico 34 resume las principales medidas adoptadas en esta dimensión, de acuerdo con las definiciones de la CEPAL (2021c).

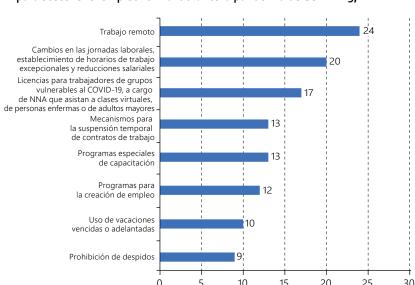


Gráfico 34

América Latina y el Caribe (33 países): número de países que han adoptado las principales medidas para sostener el empleo formal durante la pandemia de COVID-19, 2020-2021

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

Una mirada comparada a las respuestas de los países europeos y de América Latina y el Caribe frente a la crisis entrega luces sobre el rol de las políticas contributivas y de protección del empleo frente a eventos de esta magnitud. En Europa se identificó una trayectoria divergente en dichas respuestas, cobrando una mayor centralidad las políticas de protección social asociadas a los seguros de desempleo y otros esquemas de transferencias monetarias permanentes, en el marco de Estados de bienestar

³⁸ Ciertos países de Europa exigían que las MiPymes no estuvieran con dificultades financieras antes de la crisis y, en otros, se privilegió a Pymes que hayan hecho mayor hincapié en innovación, digitalización y sostenibilidad ecológica (OCDE, 2022).

consolidados. El piso básico de protección social pre-existente en estos países, así como su capacidad de ajuste y flexibilidad frente a emergencias, son elementos clave a considerar en las rutas hacia el fortalecimiento de la protección social en América Latina y el Caribe.

De acuerdo con la información proporcionada por Gentilini y otros (2022, 2021), las respuestas a la emergencia en los países europeos, sobre todo en los países de la Unión Europea, se caracterizaron por la combinación de los instrumentos vinculados a la protección social contributiva (seguridad social) en 28,1% de los casos, no contributiva (asistencia social) en 44,6% de los casos y mercado laboral (27,3%). En América Latina y el Caribe, en tanto, la proporción de medidas de asistencia social (60,3%) fue significativamente mayor a las vinculadas a la seguridad social (17,6%) y del mercado laboral (22%).

F. Síntesis de algunos aprendizajes de la respuesta en emergencia para el futuro de la protección social

Tras revisar la serie de esfuerzos movilizados por los países de América Latina y el Caribe durante la pandemia, es fundamental sintetizar algunos de los aprendizajes acumulados. Esto es particularmente relevante en un contexto de aceleradas transformaciones y crecientes riesgos que pueden conducir a nuevas crisis y emergencias como la vivida durante la pandemia y son retomados en el capítulo IV. En particular, es importante enfatizar cuatro ámbitos de aprendizajes y recomendaciones, los que son reforzados en el capítulo final de este documento.

En primer lugar, se espera que los gobiernos de la región tomen nota de lo vivido durante la pandemia y fortalezcan los instrumentos necesarios para alcanzar sistemas de protección social más amplios e incluyentes. Frente a la experiencia de países con sistemas de protección social más desarrollados al momento de iniciarse la pandemia y, en particular, la experiencia europea, la región tuvo que afrontar una crisis de grandes proporciones con importantes déficits estructurales en sus sistemas de protección social y en la cobertura legal y efectiva de instrumentos clave, como los seguros de desempleo. Frente a futuras crisis, estos instrumentos pueden cumplir un papel fundamental para proteger los niveles de vida de los trabajadores y sus familias. Asimismo, contar con mecanismos institucionalizados para resguardar las condiciones de vida de la población en las diversas dimensiones comprendidas en la respuesta de emergencia, fortaleciendo la articulación y coordinación intersectorial, es clave (Atuesta y Van Hemelryck, 2022).

En segundo lugar, es importante destacar el papel que cumplieron instrumentos previamente existentes. Queda en evidencia la importancia de la infraestructura de los programas continuos de transferencias condicionadas, de pensiones no contributivas y de inclusión laboral en la rápida reacción de los países de la región para apoyar a la población más vulnerable ante la crisis. La institucionalidad e instrumentos de estos programas no solo se usaron para entregar apoyo a las personas y hogares ya identificados en situación de pobreza y vulnerabilidad, sino también para referir y entregar nuevos apoyos a quienes estaban excluidos de estos programas, como los trabajadores informales, migrantes y personas en situación de calle, entre otros. La pandemia hizo evidente la falta de cobertura de una población altamente vulnerable frente a crisis y que no estaba cubierta por los programas continuos de protección social no contributiva. Por lo mismo, un elemento esencial del futuro de los programas continuos radica en continuar con la identificación de esta población, haciendo uso de la información y los sistemas utilizados durante la pandemia. Asimismo, es necesario integrar a esta población, antes no identificada o "invisible", como parte de la cobertura permanente de los programas continuos. Esto es particularmente destacable en el caso de los trabajadores informales. No obstante, la capacidad de estos instrumentos para hacer frente a desafíos de más amplio espectro es una asignatura pendiente en la región. En particular, es clave profundizar el análisis respecto a aspectos como la oportunidad, suficiencia y duración de las medidas implementadas, así como comprender mejor el alcance y futuro de las nuevas medidas puestas en implementación durante la pandemia.

En tercer lugar, junto a la capacidad de adaptación mostrada por los sistemas de protección social en la región de los instrumentos de los que ya disponían, se evidenciaron también una serie de oportunidades y desafíos respecto al fortalecimiento de diversos elementos vinculados con su diseño y operación. La disponibilidad de información oportuna con datos actualizados sobre los grupos más vulnerables de la población es un elemento esencial en este camino, especialmente para el caso de las personas de estratos medios que en muchos países no son parte de los sistemas de información por no ser parte del grupo con pobreza que estos registros suelen cubrir primero. Para ello, es fundamental contar con sólidos registros sociales, criterios e instrumentos adecuados para definir a la población en situación de pobreza y mayor vulnerabilidad, legislación que apoye el intercambio de datos y la interoperabilidad entre las dependencias gubernamentales, así como el uso de métodos digitales de identificación, registro, evaluación y pago de transferencias. El diseño programático debe garantizar flexibilidad e infraestructura adecuada para la comunicación con los destinatarios de las prestaciones y los servicios bancarios.

En virtud de lo anterior, en cuarto lugar, es necesario que los países puedan identificar, ponderar y comunicar el potencial uso de las herramientas digitales y tecnológicas para mejorar el funcionamiento de los sistemas de protección social. Para ello, se requiere profundizar en el entendimiento sobre qué datos se requieren, de quiénes, para qué, cómo se utilizarán y con qué resquardos, ya que sin esas definiciones será difícil justificar y legitimizar su uso ante la población. Asimismo, se vuelve muy relevante definir qué tecnologías utilizar asociado al proceso en el que se aplicarán. La tecnología y los sistemas digitales pueden ser especialmente relevantes, por ejemplo, para generar un único repositorio de datos de las personas que permita reunir diferentes fuentes de información para caracterizar a la población y contribuir a determinar las mejores estrategias para garantizar sus derechos. El uso de los recursos técnicos, digitales e informáticos para unificar los datos de las personas implica avanzar hacia la interoperabilidad de los sistemas informáticos estatales. En segunda instancia, puede permitir utilizar la información reunida para disponibilizar de manera más transparente y eficiente la oferta pública de bienes y servicios que dispone el Estado para las personas. Junto con ello, entre otros aportes, puede facilitar la entrega de información y de las prestaciones generando diferentes canales para comunicarse y vincularse con los ciudadanos. Como se aborda en el capítulo V, para el exitoso desarrollo de los sistemas de información y su transformación digital es clave asegurar la gobernanza de los datos incorporando las regulaciones necesarias para garantizar la protección y privacidad de los datos lo que se traduce en instalar protocolos y planificar la incorporación de las tecnologías en el sistema de protección social para que se realice de manera progresiva (Newlands y otros, 2021). Los protocolos de seguridad y protección de datos deberán considerar todas las etapas por la que estos datos transitan, es decir, la recolección, procesamiento, almacenamiento e intercambio de los datos, identificando tanto a los usuarios de los datos y los responsables de generar la información, como parte de los profundos desafíos del futuro de la protección social.

Bibliografía

- Atuesta, B. yT. Van Hemelryck (2022), "Protección social de emergencia frente a los impactos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe: evidencia y aprendizajes sobre sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes de protección social", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/143), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Beazley, R., M. Marzi y R. Steller (2021), "Drivers of Timely and Large-Scale Cash Responses to COVID-19: what does the data say?", Social Protection Approaches to COVID-19 Expert Advice Service (SPACE), DAI Global UK Ltd, United Kingdom.
- 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).

- Cecchini, S., R. Holz y C. Robles (2021), "Los sistemas de protección social ante desastres", en S. Cecchini, S., R. Holz y H. Soto de la Rosa (coords.), *Caja de herramientas. Gestión e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad en América Latina y el Caribe*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020a), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/6-P), Santiago.
- (2021a), Panorama Social de América Latina, 2020 (LC/PUB.2021/2-P), Santiago.
- _____(2021b), Desastres y desigualdad en una crisis prolongada: hacia sistemas de protección social universales, integrales, resilientes y sostenibles en América Latina y el Caribe, (LC/CDS.4/3), Santiago.
- _____(2021c), Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2021 (LC/PUB.2021/10-P), Santiago.
- _____(2021d), Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2021 (LC/PUB.2021/5-P), Santiago.
- _____(2021e), Construir un futuro mejor: acciones para fortalecer la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (LC/FDS.4/3/Rev.1), Santiago.
 - ____(2022), Panorama Social de América Latina, 2021 (LC/PUB.2021/17-P), Santiago.
- Chirchir, R. y S. Kidd (2011), "Good Practice in Development of Management Information Systems for Social Protection", *Briefing no. 5, HelpAge International*. Disponible [en línea] http://www.developmentpathways.co.uk/publications/good-practice-in-the-development-ofmanagement-information-systems-for-social-protection
- 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).
- Frei, R., A. Castillo y V. Silva (2022), "Protección social e inclusión laboral en América Latina y el Caribe tras la crisis del COVID-19" (inédito).
- Gelb. A. y A. Mukherjee (2020), "Digital Technology in Social Assistance Transfers for COVID-19 Relief: Lessons from Selected Cases", CGD Policy Paper 181, Washington, DC: Center for Global Development. Disponible [en línea] https://www.cgdev.org/publication/digital-technology-social-assistance-transfers-covid-19-relief-lessons-selected-cases.
- Gentilini, U. y otros (2022), "Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures (Vol. 2): Global Database on Social Protection Responses to COVID-19" (English). COVID-19 Living Paper Washington, D.C.: World Bank Group. Disponible [en línea] http://documents.worldbank.org/curated/en/482751643897737073/Global-Database-on-Social-Protection-Responses-to-COVID-19.
- Gentilini, U. y otros (2021), "Global Database on Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: Version 15 (May 14)". World Bank, Washington D.C.
- GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) (2021), "Towards a shared understanding of digital social protection: What are the lessons from the COVID-19 crisis and the implications for the future?" Report from a regional workshop in Latin America and the Caribbean. Disponible [en línea] https://socialprotection.org/sites/default/files/publications_files/Workshop%20DigiTech%20 SP_LAC.pdf.
- Hammad, M., F. Bacil y F. Soares (2021), "Next Practices Innovations in the COVID-19 social protection responses and beyond", *Research Report* No. 6o. New York and Brasília: United Nations Development Programme and International Policy Centre for Inclusive Growth. Disponible [en línea] https://ipcig.org/sites/default/files/pub/en/RR6o_Next_Practices_Innovations_in_the_COVID_19_IPC_UNDP.pdf.
- Lustig, N. y M. Tommasi (2020), "El COVID-19 y la protección social de los grupos pobres y vulnerables en América Latina: un marco conceptual". *Revista CEPAL-Edición Especial* (LC/PUB.2021/4-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- Martínez, R. y C. Maldonado (2019), "Institucionalidad y desarrollo social", en R. Martínez (ed.), *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 146 (LC/PUB.2017/14-P/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, R., A. Palma y A. Velásquez (2020), "Revolución tecnológica e inclusión social: reflexiones sobre desafíos y oportunidades para la política social en América Latina", serie Políticas Sociales, Nº 233, (LC/TS.2020/88), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Masiero, S. (2020), "COVID-19: What does it mean for digital social protection?". *Big Data & Society*, 7(2). Disponible [en línea] https://doi.org/10.1177/2053951720978995.

- Newlands, G. y otros (2021), "Innovation under pressure: Implications for data privacy during the COVID-19 pandemic", *Big Data & Society*, 7(2). Disponible [en línea] https://doi.org/10.1177/205395172097668.
- OECD y otros (2021), *Perspectivas económicas de América Latina 2021: Avanzando juntos hacia una mejor recuperación*, OECD Publishing, Paris. Disponible [en línea] https://doi.org/10.1787/2958a75d-es.
- Ohlenburg, T. (2020), "Al in social protection exploring opportunities and mitigating risks". Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. Disponible [en línea] https://www.adb.org/publications/ai-social-protection-exploring-opportunities-mitigating-risks.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2022a), Base de datos de estimaciones modeladas de la OIT, ILOSTAT. Disponible [en línea] https://ilostat.ilo.org/data/.
- _____(2022b), Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022: La protección social en la encrucijada: en busca de un futuro mejor. Ginebra, OIT. Disponible [en línea] https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_817576/lanq--es/index.htm.
- _____(2021), "Protecting the life and health of workers during the COVID-19 pandemic: Overview of national legislative and policy responses", Research Brief. Disponible [en línea] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_767389.pdf.
- Palomo, N. y otros (2022), "Social protection and response to COVID-19 in Latin America and the Caribbean: Innovations in registration and payment systems", Research Report, N° 63, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), Brasilia.
- Robles, C. y C. Rossel (2021), "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).
- Velásquez, M. (2021), "La protección social de los trabajadores informales ante los impactos del COVID-19", Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/37), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

IV. Apuestas estratégicas para afrontar los desafíos del futuro de la protección social

Claudia Robles María Luisa Marinho Nincen Figueroa Isabel Jacas

A. Orientaciones para la identificación y diseño de instrumentos estratégicos

En la región persisten amplias brechas de protección social, tal como se presentó en el capítulo II. En el actual escenario, caracterizado por una serie de crisis en cascada (CEPAL, 2022a) y una estructura de riesgos en proceso de renovación, es fundamental afrontar y erradicar estas brechas y desigualdades. Para ello, se requieren acciones concertadas en el marco de políticas públicas y estrategias que tengan en consideración una triple perspectiva. En primer lugar, deben estar caracterizadas por procesos orientados a abordar los déficits estructurales, cerrando progresivamente las brechas y desigualdades de cobertura legal y efectiva, y suficiencia de las prestaciones contributivas y no contributivas de la protección social en un contexto de sostenibilidad financiera. En segundo lugar, deben considerar la creación o fortalecimiento de mecanismos de adaptación y respuesta frente a emergencias y crisis contribuyendo a sostener la acumulación de capacidades humanas y afrontar el riesgo de la pobreza desde una lógica transformadora (CEPAL, 2021). En tercer lugar, deben abordar los cambios de mediano plazo requeridos para afrontar una estructura de riesgos que condiciona la protección social, adelantándose y planificando los cambios requeridos. En este capítulo, en primer lugar, se propone un conjunto de orientaciones que puedan contribuir al diseño de políticas que busquen abordar esta triple perspectiva. En segundo lugar, se identifican instrumentos de política que pueden resultar clave para contribuir a confrontar los desafíos del actual contexto.

Cabe destacar que, dado el escenario actual de riesgos renovados, los procesos de transformación de los sistemas de protección social deben considerar los puntos de partida diferenciados en los niveles de desarrollo de dichos sistemas en cada país (Robles y Rossel, 2021). El fortalecimiento de los sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes debe ser visto como un proceso estratégico en la senda hacia la construcción de un Estado de bienestar en la región. Ello implica reconocer

que se trata de un proceso gradual y progresivo, marcado por la identificación de sucesivas etapas o componentes estratégicos de expansión que deben ser considerados según el estado de avance en los regímenes de bienestar y sistemas de protección social de cada país. Asimismo, la sostenibilidad financiera debe ser un criterio transversal que acompañe la implementación de una estrategia que aborde la triple perspectiva señalada y asegure la óptica de sostenibilidad planteada en términos de cobertura, suficiencia y calidad de las prestaciones y sostenibilidad financiera (Arenas de Mesa, 2019).

Es posible plantear cuatro orientaciones que pueden ser transversalmente consideradas en el diseño de políticas estratégicas para avanzar hacia el fortalecimiento de los sistemas de protección social. Estas orientaciones son: i) avanzar en el cierre de brechas en el acceso a los sistemas de protección social; ii) adoptar enfoques transversales en el diseño de las políticas desde un enfoque sensible a las diferencias; iii) aumentar la suficiencia y calidad de las prestaciones regulares y ante emergencias; y iv) considerar la centralidad de priorizar las acciones de manera efectiva. A continuación, se desarrollan cada uno de estos elementos.

1. Avanzar en el cierre de brechas en el acceso a los sistemas de protección social

Este primer criterio se vincula con la necesidad de abordar los persistentes déficits estructurales de los sistemas de protección social. Para ello, es fundamental avanzar en una concepción amplia e integral de los sistemas de protección social y cerrar las actuales brechas de cobertura, así como de suficiencia de sus prestaciones. Comprendiendo que la protección social busca erradicar el riesgo a la pobreza, reducir las desigualdades y abordar los fenómenos de vulnerabilidad y exclusión social a lo largo del ciclo de vida (CEPAL, 2020; OIT, 2021), se aspira a consolidar una matriz de protección social que incluye los diversos componentes de estos sistemas: las políticas contributivas y no contributivas, así como a las políticas de inclusión y regulación laboral, las políticas de cuidado, y aquellas orientadas a garantizar la cobertura universal en salud y el acceso a la educación (véase el diagrama 8). Todas estas políticas contribuyen a alcanzar estos objetivos y son también medulares frente al contexto de transformaciones en curso.

Primera Personas Ciclo de vida Infancia Adolescencia Juventud Adultos infancia mayores Políticas de transferencia en efectivo o especie, sujetas o no a corresponsabilidad (PTC, inclusión laboral y otras), permanentes y de emergencia. Se incluyen asignaciones y prestaciones familiares Subsidios y mecanismos de acceso a servicios sociales universales permanentes y de emergencia Puede incluir figura de apoyo familiar que brinde apoyo para acceder No Contributiva a un esquema de acceso priorizado a oferta existente Sistemas de Pensiones no Protección Social contributivos de vejez Pensión por discapacidad Sistemas Asignaciones familiares de pensiones (IVM) Contributiva Licencias Seguros sociales frente a accidentes y enfermedades laborales, prestaciones monetarias de enfermedad, prestaciones de maternidad, seguro de desempleo Normativa y estándares laborales para el trabajo decente (formalización y contratos, negociación colectiva, salario mínimo y erradicación del trabajo infantil, entre otros) Políticas de inclusión v regulación laboral Políticas activas de mercado de trabajo y programas de empleo en contextos de emergencia Acceso y cobertura universal de la salud (población cubierta, prestaciones y calidad, Salud protección financiera y determinantes sociales de la salud) Educación Acceso a educación de calidad Formación continua Políticas integrales de cuidado

Diagrama 8
Matriz de políticas de protección social

Fuente: Elaboración propia

Como muestra el diagrama 8, para cada uno de estos componentes existen diversas políticas que pueden ser contempladas por los países. En el caso de las políticas no contributivas, estas incluyen el conjunto transferencias monetarias y en especie, y políticas que buscan proteger los ingresos de los hogares, como es el caso de las asignaciones y prestaciones familiares. Se incluyen, asimismo, el conjunto de subsidios para acceder a servicios sociales. Se incluyen también los sistemas de pensiones de vejez y por discapacidad. Por su parte, la protección social contributiva incluye los seguros sociales tendientes a asegurar a las personas frente a las nueve ramas de la seguridad social. El componente vinculado con las políticas de inclusión laboral, integra a políticas centradas en esta dirección, así como al conjunto de normativas que permite que la inserción laboral se dé en condiciones de trabajo decente. Las políticas tendientes a asegurar el acceso a la salud y la educación de calidad incluyen instrumentos que en el actual contexto se tornan aún más prioritarias para el desarrollo de capacidades humanas en un marco de transición y para la recuperación frente a los impactos de la pandemia. Finalmente, se incluye también en el esquema a las políticas integrales de cuidados por su rol central en prevenir la pobreza y reducir las desigualdades, incluyendo las desigualdades de género.

El examen en los países de la cobertura de sus instrumentos en los diversos componentes de los sistemas de protección social podrá dar lugar a la creación de marcos normativos para el desarrollo de determinadas políticas o instrumentos, o bien, a procesos de reformas estructurales (en los casos de los sistemas de salud o pensiones) o paramétricas (en el caso de los sistemas de pensiones), según cada caso. Cerrar las brechas de cobertura implica, por una parte, avanzar en la cobertura legal y, por otra, asegurar crecientes niveles de cobertura efectiva para las prestaciones identificadas como parte de los sistemas de protección social en los países.

El avance en la cobertura legal se refiere a la disponibilidad de las diversas prestaciones que deberían estar establecidas en la dimensión normativa de un sistema de protección social (véase el diagrama 8). El marco para la identificación de estas prestaciones está dado, en primer término, por los instrumentos internacionales de derechos humanos que definen el derecho a la seguridad social y, más ampliamente, el conjunto de derechos sociales. El Convenio sobre la seguridad social (norma mínima) de la OIT, 1952 (núm. 102), donde se definen las nueve ramas básicas de seguridad social establecidas por la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 (núm. 202), entregan lineamientos concretos sobre las prestaciones básicas que debieran estar resguardadas en los países. Pese a ello, la región enfrenta importantes retos en esta dimensión. A su vez, es crucial asegurar un aumento en la cobertura efectiva para dichas prestaciones, es decir, el número de personas que efectivamente recibe las prestaciones reguladas a nivel nacional y con base en estos instrumentos jurídico-normativos.

La atención a las brechas de cobertura de los instrumentos de los sistemas de protección social en los países debe considerar también la necesidad de garantizar prestaciones regulares y otras diseñadas específicamente ante emergencias y crisis recurrentes, en particular, los impactos de los desastres y la crisis climática, y las eventuales repercusiones del cambio epidemiológico. Ello implica reconocer la naturaleza diversa de la estructura renovada de riesgos que se enfrenta. Por una parte, se requiere fortalecer específicamente instrumentos vinculados desde los sistemas de protección social a la gestión frente a desastres y emergencias (véase la sección II.B). Este es el caso de los impactos más directos y evidentes del cambio climático, como la mayor ocurrencia de incendios forestales, sequías, huracanes y otros fenómenos climáticos extremos. Las transferencias monetarias y las prestaciones tendientes a asegurar el acceso a servicios sociales y a políticas integrales de cuidado están entre aquellos instrumentos que deben ser considerados. Por otra parte, frente a cambios progresivos en su instalación y de mayor duración en sus impactos, se requiere una estrategia de transición y transformación

Las nueve ramas de la seguridad social, establecidas por el Convenio sobre la seguridad social, 1952 (núm. 102) de la OIT, son: asistencia médica, prestaciones monetarias de enfermedad, prestaciones de desempleo, prestaciones de vejez, prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedad profesional, prestaciones familiares, prestaciones de maternidad, prestaciones de invalidez, y prestaciones de sobrevivientes.

sostenida y planificada con antelación. Estos son los casos de los desafíos que remiten a la protección social digital (y la necesidad de avanzar hacia una canasta digital y prestaciones que busquen cerrar la brecha de exclusión digital), la transición demográfica, la transición epidemiológica y nutricional y las violencias Desarrollar estrategias específicas para cada uno de estos cambios es una de las tareas que deberá confrontar la protección social del futuro hoy. Estos elementos se profundizan en las siguientes secciones.

Adoptar enfoques transversales en el diseño de las políticas desde un enfoque sensible a las diferencias

La pandemia evidenció poblaciones que permanecían, en diversos grados, invisibilizadas respecto a su situación de exclusión en el acceso a los sistemas de protección social. Aquí se destacan poblaciones en mayor situación de vulnerabilidad y pobreza, así como las y los trabajadores informales y personas pertenecientes a estratos de ingresos medios, que por sus niveles de ingresos con frecuencia no han sido destinatarias de prestaciones no contributivas, pero que, ante la contingencia de desastres y crisis son igualmente vulnerables. Es clave, por tanto, considerar mecanismos y puntos de entrada al sistema que garanticen el acceso a todas las personas en el proceso de diseño de manera de no dejar a nadie atrás.

Se propone avanzar en diseño de políticas que incorporen, por una parte, un enfoque centrado en los ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social en América Latina (CEPAL, 2016) y, por otra, las dinámicas que constituyen una estructura renovada de riesgos sociales, a partir de los elementos identificados en el capítulo I. Ello implica, por un lado, atender el proceso de diseño de las políticas a través de enfoques transversales específicos que aborden los ejes que estructuran la desigualdad social en la región y que incluyen el nivel socioeconómico, el género, el ciclo de vida, la condición étnico-racial y el territorio, además de otros múltiples factores como la discapacidad y la migración (CEPAL, 2016). Es así como la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo indica la centralidad del enfoque de universalismo sensible a las diferencias, el que refiere a la adopción del principio de universalidad para el acceso a los servicios sociales desde un enfoque de derechos, junto con orientar el diseño de las políticas a superar activamente las brechas y desigualdades vigentes de modo de no dejar a nadie atrás y reconocer las diversas identidades y demandas de las personas destinatarias de las políticas (CEPAL, 2020).

Como indica la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, "[...] el enfoque de derechos, con sus principios de igualdad y no discriminación, de participación y empoderamiento y de rendición de cuentas y transparencia, constituye la base normativa de las políticas sociales orientadas al logro del desarrollo social inclusivo y del desarrollo sostenible" (CEPAL, 2020, pág. 12-13). Asimismo, su primera línea de acción sobre sistemas de protección social fortalecidos indica la necesidad de avanzar hacia "[...] sistemas de protección social integrales y universales y que, en su diseño y operación y en el de sus políticas y modelos de intervención, consideren transversalmente los enfoques de derechos, de género, étnico y racial, de ciclo de vida, territorial y de discapacidad" (CEPAL, 2020, pág. 32), en línea con el enfoque de universalismo sensible a las diferencias. Ello considera, por ejemplo, el enfoque de ciclo de vida, de igualdad de género, y étnico o intercultural, entre otros (véase el recuadro 2).

La incorporación de estos diversos enfoques transversales en el diseño de las prestaciones y políticas de protección social es fundamental para garantizar las necesidades básicas y el acceso al bienestar a toda la población, con especial énfasis en aquellos grupos que han sido históricamente excluidos. A su vez, cada uno de estos enfoques tiene una especificidad particular y se vinculan a las diversas etapas involucradas en las políticas sociales: i) identificación del problema (diagnóstico); ii) elaboración del diseño (diseño); iii) trayectoria de aprobación (administrativa o legal); iv) implementación; y v) evaluación (CEPAL, 2023a).

Recuadro 2

Enfoques transversales que posibilitan el universalismo sensible a las diferencias aplicados al diseño de los sistemas de protección social

Desde un enfoque de derechos y el principio del universalismo sensible a las diferencias, es posible identificar un conjunto de perspectivas que han sido destacadas en diversos análisis para ser consideradas en el diseño de las políticas y sistemas de protección social para atender a la situación de poblaciones determinadas. Estas perspectivas se encuentran estrechamente articuladas con los ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social en América Latina (CEPAL, 2016).

El enfoque de ciclo de vida, al identificar los requerimientos diferenciados de protección social de las personas en sus diversas etapas y la de sus familias, es clave para el ordenamiento de las prestaciones de los sistemas de protección social. Reconociendo la interseccionalidad en la acumulación de desigualdades y discriminaciones estructurales, es importante contemplar un enfoque de ciclo de vida en las políticas de protección social que busquen abordarlas. Este enfoque reconoce que los riesgos y vulnerabilidades que enfrentan las personas, incluyendo aquellas relacionadas con el género, la etnia y raza y el territorio, entre otras dimensiones, no son incidentes aislados, sino interconectados a lo largo de la vida de una persona, por lo que las intervenciones que aborden estos riesgos deben adecuarse a las diferentes etapas y garantizar un apoyo integral para las personas. A su vez, reconoce que cada etapa del ciclo de vida trae consigo oportunidades, desafíos y riesgos particulares (CEPAL, 2016). El enfoque de ciclo de vida puede considerarse, por tanto, un eje articulador de las prestaciones a ser planificadas y priorizadas en protección social para hacer frente a un contexto de crisis recurrente.

En el caso del enfoque de igualdad de género, la llamada perspectiva responsiva al género (gender responsive) es un enfoque que reconoce y aborda los distintos desafíos y vulnerabilidades que enfrentan mujeres y niñas debido a las desigualdades de género y discriminación. Estas circunstancias requieren políticas que aseguren la inclusión, el empoderamiento y el bienestar general de las mujeres y niñas. En un marco de análisis que evalúa el grado de integración de esta perspectiva a las políticas y programas de protección social, se busca trascender perspectivas abiertamente discriminatorias o "ciegas" ante las cuestiones de género, hacia una posición transformadora, donde las políticas y programas abordan las causas estructurales de la desigualdad de género para transformar las relaciones desiguales y discriminadoras (UNICEF, 2020; Holmes, 2023).

Por otra parte, un enfoque étnico o intercultural en la política social puede ser comprendido a partir de la combinación de acciones y prestaciones orientadas al acceso universal a la protección social y aquellas orientadas a la realización de los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas, incluyendo la adecuación de los servicios desde una perspectiva de pertinencia cultural. De esta forma, la implementación de este enfoque para reducir activamente las desigualdades étnicas en el acceso a la protección social implicaría contemplar conjuntamente acciones para abordar los elementos normativos y operativos contenidos en los instrumentos de derechos humanos y, al mismo tiempo, reducir brechas interétnicas y la pobreza indígena (Robles, 2009).

El enfoque territorial en las políticas de protección social puede tener también implicancias en diversas etapas del diseño de los sistemas y políticas de protección social. Por ejemplo, en el caso de su atención en las poblaciones rurales se ha indicado la importancia de identificar y abordar los obstáculos que estas poblaciones enfrentan de manera específica en su acceso a los diversos regímenes y prestaciones de los sistemas de protección social. Ello implica considerar diversos mecanismos de financiamiento para las políticas que cubran a esta población y estrategias que aborden el tránsito de la asistencia social al seguro social para estas poblaciones (OIT/FAO, 2021).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2016), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2), Santiago; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2023), *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe: eje central para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo* (LC/CDS.5/3), Santiago; UNICEF (2020). Gender-responsive age-sensitive social protection: a conceptual framework.; Holmes, R. (2023), "Integrating gender equality and inclusion into social protection systems. Social Protection Technical Assistance, Advice and Resources" (STAAR) Facility, DAI Global UK Ltd, United Kingdom; Robles, C. (2009), "Pueblos indígenas y programas de transferencias monetarias con corresponsabilidad. Avances y desafíos desde un enfoque étnico", *Serie Políticas Sociales 156* (LC/L.3170-P), Santiago; OIT/FAO (2021). *Extender la protección social a las poblaciones rurales: Perspectivas para un enfoque común de la FAO y la OIT*. Ginebra.

3. Aumentar la suficiencia y calidad de las prestaciones regulares y ante emergencias

Un tercer criterio para avanzar hacia el fortalecimiento y universalización de los sistemas de protección social ante una estructura renovada de riesgos es implementar diseños de políticas orientados a aumentar la suficiencia de las prestaciones para alcanzar niveles de mayor calidad en la protección social y afrontar el riesgo de la pobreza y los impactos de la desigualdad. Los niveles de expansión en la suficiencia dependerán, entre otros factores, del espacio fiscal de los países y de los acuerdos transversales que puedan alcanzarse para su ampliación. Ello remite a la legitimidad social que se otorque a esta tarea y a la posibilidad de los países para construir pactos sociales y fiscales en materia de los umbrales de protección social que se acuerde garantizar. Por ejemplo, ante el objetivo consensuado de que todas las niñas, niños y adolescentes estén fuera de la pobreza, es posible movilizar diversas opciones de políticas para expandir la suficiencia de las prestaciones familiares y transferencias dirigidas a la infancia y adolescencia. De igual forma, considerando los niveles de progreso en los sistemas de pensiones no contributivos, avanzar en los objetivos de suficiencia al interior de este componente de los sistemas de pensiones debiera ser también una prioridad (véase la sección IV.C). El umbral que se adopte respecto de los niveles de suficiencia a ser incorporados en el diseño de las prestaciones dependerá de los arreglos y consensos establecidos en cada país. Como ha indicado CEPAL (2023a) es posible avanzar en metas de financiamiento que puedan definirse en el marco de una institucionalidad social fortalecida que permita resguardar los recursos necesarios para brindar sostenibilidad a las políticas sociales, comprendidas como una inversión social por sus impactos en el desarrollo sostenible. Nuevamente, es clave considerar los marcos contemplados por los instrumentos internacional de derechos humanos en esta materia, incluyendo el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima) de la OIT, 1952 (núm. 102) y la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 (núm. 202).

4. Considerar la centralidad de priorizar las acciones de manera efectiva

Finalmente, el cuarto criterio a ser considerando en la definición de apuestas estratégicas para el fortalecimiento de los sistemas de protección social hace referencia a la necesidad de una priorización efectiva de las acciones a ser impulsadas de cara al desafío de la universalización, integralidad, sostenibilidad y resiliencia de los sistemas de protección social. Ello implica asumir que no es posible abordar simultáneamente todas las brechas identificadas y que una planificación con gradualidad en la expansión de las coberturas y niveles de suficiencia es fundamental. Este es un elemento que debe ser recogido centralmente por las instancias institucionales encargadas del diseño, aprobación, implementación y evaluación de las políticas de protección social.

Una forma de avanzar en la priorización de las intervenciones es considerar las brechas de cobertura y suficiencia en los instrumentos de los sistemas de protección social (véase el diagrama 8) conforme a las etapas del ciclo de vida, los ejes estructurantes que reproducen la desigualdad social en la región y las dimensiones que componen la renovada estructura de riesgos sociales (véase el diagrama 9). Dicha priorización puede orientar el diseño de marcos normativos en protección social, incluyendo, por ejemplo, documentos marco de política que luego tengan una correspondencia con la institucionalidad social prevista en esta materia (véase el capítulo V).

Asimismo, dicha priorización debe atender a los estadios diferenciados de desarrollo de los sistemas de protección social de los países. En el caso de los países donde estos sistemas son más recientes y tienen un menor nivel de expansión, cobertura y suficiencia de sus prestaciones, y conforme al enfoque de los pisos de protección social, es clave reforzar la consolidación de un conjunto de prestaciones tendientes a garantizar niveles básicos de protección de los ingresos de las personas, conforme a estándares definidos a nivel nacional y que pueden considerar metas clave como superar la pobreza extrema y alcanzar la seguridad alimentaria y nutricional, y el acceso a la salud. Ello puede ser priorizado, en primer término, a las personas en situación de pobreza y pobreza extrema, conforme a la línea de acción 1.3 de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (CEPAL, 2020). Desde el enfoque de ciclo de vida, resquardar la

protección de los ingresos de los hogares con niñas, niños y adolescentes y personas mayores, tanto por la vía contributiva como no contributiva, resulta fundamental (véanse las secciones IV.B y IV.C). Asimismo, es clave avanzar en la disponibilidad de prestaciones para las personas en edad activa fuera del mercado de trabajo, fomentando también su vinculación, en los casos en que ello sea posible, con un mercado de trabajo en transformación (véanse las secciones IV.B y IV.F). El énfasis en este primer momento de construcción está puesto en la edificación de una infraestructura institucional para los sistemas de protección social, que resulta clave para posteriores expansiones.



Diagrama 9 Elementos propuestos para la identificación de la política de protección social

Fuente: Elaboración propia.

Posteriormente, es posible avanzar con estrategias que busquen articular las prestaciones existentes, acercando la oferta pública en protección social a la ciudadanía. En este proceso, la atención a las dinámicas territoriales es clave. Así lo ha mostrado la experiencia recorrida por la región en la expansión de los programas de transferencias condicionadas, la instalación de la figura de apoyos familiares en los territorios y, más recientemente, la lógica de ventanillas únicas presenciales en el territorio o digitales, como mecanismos articuladores (CEPAL, 2023a). Ello requiere la existencia de servicios sociales que puedan ser efectivamente articulados con niveles de cobertura adecuados y resultados de calidad, comprendiendo este término en un sentido amplio, de modo que permita su accesibilidad y pertinencia con atención a los ejes estructurantes de la desigualdad social. En este sentido, en esta priorización debe también contemplarse la necesaria expansión de las coberturas en el acceso a servicios básicos de salud, educación de calidad y otros servicios que son imperativos para el funcionamiento del sistema de protección social en su conjunto.

Finalmente, algunos países de la región muestran un avance hacia sistemas integrales y multisectoriales en la atención a determinadas problemáticas sociales. Este es el caso, por ejemplo, de la instalación de sistemas o políticas integrales de cuidado, de atención integral a la primera infancia, y también las experiencias de expansión de la cobertura de prestaciones a trabajadores independientes e informales

con mayores grados de articulación entre los sistemas contributivos y no contributivos. Un abordaje sistémico es también requerido para hacer frente a riesgos de gran complejidad, como, por ejemplo, los que se vinculan a las implicancias que genera las violencias en los territorios en los niveles de bienestar de la población. Frente a este escenario, una estrategia de despliegue de la oferta estatal en protección social a nivel territorial podría hacer parte de una estrategia más amplia de prevención de violencia.

En suma, el fortalecimiento de los sistemas de protección social requiere una triple atención estructural, hacia los déficits que han persistido históricamente y que mostró la pandemia, frente a emergencias crecientes y frente a los desafíos de futuro que condicionarán a la protección social. Este nuevo contexto impacta de manera transversal todas las etapas que involucran el desarrollo de sistemas de protección social y, por tanto, es clave tener en consideración estos riesgos estructurales y desafíos futuros para repensar las prestaciones y los servicios de protección social de manera que se adecuen a los nuevos paradigmas. Para ello, es central tener en consideración los criterios desarrollados en esta sección para efectivamente avanzar hacia sistemas de protección social que estén preparados para enfrentar crisis de manera resiliente y considerando la sostenibilidad como concepto articulador de las metas de avance de dichos sistemas.

Considerando los elementos revisados en esta sección, las siguientes secciones del capítulo profundizarán en cinco ámbitos de recomendaciones de políticas que pueden ser considerados para el fortalecimiento y avance progresivo de los sistemas de protección social. Estos lineamientos no pretenden tener una aspiración de exhaustividad en el conjunto de instrumentos e iniciativas que pueden identificarse para consolidar sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes de protección social, sino que responden más bien a un análisis del recorrido histórico de estos sistemas en la región y la evidencia acumulada⁴⁰. De este modo, se orientan a contribuir con propuestas catalizadoras para avanzar en el fortalecimiento de sistemas de protección social como pilar transversal de un Estado de bienestar conforme a los distintos niveles de desarrollo de los países y para hacer frente a un contexto de crisis recurrentes. Estas propuestas se centran en los ámbitos de: i) la protección de ingresos; ii) las prestaciones familiares y políticas de cuidado con un foco en los extremos del ciclo de vida y la reducción de las desigualdades; iii) las reformas estructurales en sectores clave (sistemas de pensiones y salud), y v) los desafíos de crecientes articulaciones entre las políticas de protección social e inclusión laboral.

Cabe destacar que estas propuestas son también sinérgicas con aquellas que han venido siendo relevadas por la Comisión Europea (2023) y la OIT (2021) para el futuro de la protección social. La Comisión Europea destaca el papel que juegan las políticas orientadas al inicio del ciclo de vida, la protección social inclusiva y para el aprendizaje continuo; el acceso a políticas de inclusión laboral, el apoyo a un ingreso adecuado y cuidados de calidad en la vejez; los servicios inclusivos y de alta calidad, compartiendo la preocupación por la sostenibilidad financiera para un Estado de bienestar resiliente (véase el recuadro 3). Por su parte, la OIT (2021), además de destacar las necesarias transformaciones estructurales de las economías y las sociedades y el fortalecimiento de los sistemas de protección social con resiliencia y una inversión sostenible y equitativa, ha relevado el papel que cumplen una serie de políticas en esta coyuntura. Estas incluyen aquellas orientadas al cierre de brechas de cobertura y el apoyo a las transiciones en la vida y en el trabajo, destacando, entre otros ámbitos, el rol de las políticas activas de mercado de trabajo y su vínculo con el desarrollo de competencias, aquellas orientadas a promover la conciliación entre la vida laboral y la vida personal y el acceso a los servicios de cuidados, y el rol de la protección social para una transición justa.

Además del análisis de fuentes secundarias, parte de esta evidencia ha sido elaborada a partir de asistencias técnicas a siete países de América Latina —Brasil, Costa Rica, Honduras, México, Paraguay, Perú y República Dominicana— en el marco del Proyecto CEPAL-BMZ/GIZ "Reactivación transformadora: superando las consecuencias de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe". Las recomendaciones para el fortalecimiento de la institucionalidad de los sistemas de protección social a partir de estas asistencias técnicas son incorporadas en el capítulo V de este documento.

Recuadro 3 Propuesta de la Comisión Europea sobre el futuro de la protección social

Las propuestas desarrolladas en este capítulo resuenan, en parte, con aquellas recientemente priorizadas por la Unión Europea en su informe sobre el futuro de la protección social y el Estado de bienestar en esta región, elaborado por un Grupo de Alto Nivel constituido en esta materia (Comisión Europea, 2023). Este grupo se abocó a reflexionar sobre cómo reforzar los sistemas de protección social y el Estado de bienestar frente a diversas mega-tendencias, incluyendo el cambio climático, los impactos de las nuevas formas de empleo y las transiciones digital y verde. Como resultado de este trabajo, se arribó a 21 recomendaciones estratégicas, las que se agruparon como se detalla a continuación:

- En el inicio del ciclo de vida, se priorizaron acciones orientadas a alcanzar educación y cuidados
 de la primera infancia a un costo accesible; apoyo a los ingresos y acceso a servicios para prevenir
 la pobreza infantil; prestaciones orientadas a apoyar el inicio de una familia, y empleos de
 alta calidad para las y los jóvenes, complementados con apoyo financiero para la educación y
 capacitación adicional.
- Garantía de una protección social inclusiva y para el aprendizaje continuo, incluyendo el acceso
 a la protección social para todas las personas en el empleo, sin importar su estatus laboral; el
 acceso a empleos de alta calidad a lo largo de la vida laboral; a oportunidades de capacitación y
 re-entrenamiento para las transiciones digital y verde; la inclusión de migrantes en las políticas
 sociales y de mercado laboral, y a esquemas de retención de empleo para proteger los ingresos,
 empleos y habilidades durante las crisis.
- Apoyo a un ingreso adecuado y cuidados de calidad en la vejez: facilitando la continuidad laboral
 de personas mayores con buena salud a través de jornadas laborales flexibles y lugares de trabajo
 adaptados a sus requerimientos; acceso a una pensión adecuada y prestaciones mínimas decentes
 para enfrentar la pobreza en la vejez; reconocimiento previsional de los tiempos de cuidado y servicios
 de cuidado de largo plazo de alta calidad y costo accesible.
- Promoción de servicios inclusivos y de alta calidad, incluyendo vivienda y transporte de costos accesibles y eficientes energéticamente, y servicios sociales de alta calidad e inclusivos.
- Garantizar la sostenibilidad financiera para un Estado de bienestar resiliente, mediante la ampliación de la tasa impositiva a través de impuestos progresivos según ingresos, consumo, capital, carbón y energía; consideración de una tasa de impuestos mínima al nivel de la Unión Europea y aseguramiento de las finanzas públicas para la sostenibilidad del gasto en protección social.
- Fortalecer la capacidad de la Unión Europea para asegurar el acceso a la protección social en el futuro, a través de legislación para la realización e implementación de los principios del Pilar Europeo de Derechos Sociales, incluyendo un paquete mínimo de derechos sociales, basado en este instrumento y garantizado a nivel nacional (Comisión Europea, 2023).

Las acciones precisadas trascienden los ámbitos de acción tradicionalmente asociados a los sistemas de protección social en América Latina y el Caribe y se vinculan estrechamente con la concepción de Estados de bienestar, abordando los ámbitos sectoriales y de empleo requeridos para avanzar en un bienestar integral. Se alinean estrechamente con el Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS), el que data de 2017 y define 20 principios en tres áreas sustantivas: igualdad de oportunidades y acceso al mercado laboral, condiciones de trabajo justas, y protección y seguridad social para avanzar hacia una Europa inclusiva, justa, fuerte y llena de oportunidades. Incluye entre estos principios la protección de los ingresos a través de una renta mínima, la que puede ser combinada con incentivos a la (re)integración en el mercado laboral para quienes pueden trabajar, para todas las personas que carezcan de recursos suficientes para vivir una vida digna. Se incluye también el acceso a bienes y servicios de capacitación (Comisión Europea, 2022).

Fuente: Comisión Europea (2023), The future of social protection and of the welfare state in the EU, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Publications Office of the European Union, 2023, https://data.europa.eu/doi/10.2767/35425.

B. La protección de ingresos: una función transversal que debe ser fortalecida por los sistemas de protección social en la región

Los sistemas de protección social, comprendidos desde la lógica de los Estados de bienestar, tienen un papel central en garantizar a la ciudadanía niveles adecuados de vida para proteger sus ingresos, consumo y oportunidades y ejercer sus derechos (CEPAL, 2020; Marcel y Rivera, 2008; OIT, 2021). Para ello, los arreglos que los Estados hagan en torno a la organización de la función de protección de ingresos al interior de los sistemas de protección social son fundamentales. Ello determinará la medida en que estos sistemas avancen hacia un Estado de bienestar, contribuyendo a garantizar dos de sus funciones principales: garantizar un nivel de ingreso mínimo, con independencia de la posición laboral, y reducir la vulnerabilidad frente a riesgos sociales (Briggs, 1961, CEPAL, 2021). En el actual contexto, la protección de ingresos cobra una gran relevancia ante una coyuntura marcada por una estructura de riesgos en renovación y la prevalencia de amplias desigualdades en la población, incluyendo en el grado de vulnerabilidad a la pobreza.

Como dejaron de manifiesto los profundos impactos de la pandemia, la región enfrenta un déficit estructural en la protección de ingresos. América Latina presenta elevados niveles de informalidad, los que, acompañados de un acceso a la protección social limitado, dejan en evidencia un nivel de desprotección de ingresos importante y una tarea pendiente en la región. Esto no solo perjudica las condiciones de vida de la población en la actualidad, sino que evidencia un gran riesgo de vulnerabilidad ante crisis futuras. Pese a la evolución de los programas de transferencias monetarias, particularmente, aquellas condicionadas, la protección de ingresos enfrenta importantes limitaciones para resguardar los niveles de ingreso y consumo de las personas y las familias (véase la sección II.A). La actual cascada de crisis ha demostrado que los esfuerzos son insuficientes para prevenir los incrementos en la pobreza y las pérdidas en capacidades, costos que pueden superar los recursos necesarios para financiar una política de transferencias monetarias de más amplio espectro. Esto debería hacerse de manera complementaria al avanzar en la expansión de los servicios básicos y otras prestaciones indicadas en el diagrama 8.

Si bien una parte de los esfuerzos movilizados durante la pandemia se basó en las medidas preexistentes de programas de transferencias monetarias condicionadas, cabe destacar que la gran mayoría de las medidas anunciadas por los gobiernos fueron nuevas (véase el capítulo III). Esta lógica se ha vuelto a identificar en el marco de la respuesta de los países frente al incremento en la inflación y, especialmente, en medidas de transferencias monetarias y en especie. Al realizar una revisión de las medidas implementadas por los países de la región para enfrentar los crecientes niveles de inflación y disminuir sus impactos, se identificaron un total de 51 políticas considerando transferencias monetarias, transferencias en especie, nuevos subsidios y aumento en la cobertura de programas de subsidios y pensiones no contributivas, de las que 22 son nuevas medidas⁴¹.

Esto evidencia tres fenómenos complementarios: en primer lugar, la flexibilidad de los sistemas de protección social y la presencia de mecanismos institucionales de adaptación al interior de los gobiernos para movilizar recursos financieros y de diseño de dichas medidas, lo que da cuenta de una ventana de oportunidad; en segundo lugar, la adaptabilidad de los programas existentes para adaptarse vertical (suficiencia) y horizontalmente (cobertura) frente a emergencias, lo que, sumado al punto anterior, refleja un nivel de resiliencia en los sistemas de protección social; y, en tercer lugar, un déficit estructural en esta dimensión, que se vuelve evidente frente a emergencias, y que refleja niveles todavía insuficientes de cobertura legal y efectiva de la protección social contributiva y no contributiva. Se plantean a continuación cuatro elementos que condicionan la dimensión de protección de ingresos de los sistemas de protección social en el presente y en el futuro.

Para esta revisión, se analizó la información oficial relacionada con las medidas que han implementado diferentes países de la región para combatir los efectos del aumento de precios derivados de la crisis inflacionaria. Los países considerados en este estudio son los siguientes (18 en total): Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, y República Bolivariana de Venezuela.

Elementos condicionantes de la protección de ingresos de los sistemas de protección social en el presente y en el futuro

El primer elemento que condiciona la protección de ingresos desde los sistemas de protección social es el reconocimiento que tanto los aportes contributivos como no contributivos son requeridos y que el fortalecimiento conjunto de ambos componentes será medular en el futuro de la protección social. En particular, urge fortalecer los sistemas contributivos de protección social, cerrando las brechas de cobertura legal y efectiva (véase la sección II.A).

El segundo elemento es que el acceso a la protección social de ingresos debiera ser resguardado para una proporción significativamente mayor de la población que la que hoy es destinataria de programas de transferencias monetarias condicionadas en la región. De hecho, es preciso que esta protección sea concebida como una garantía de acceso universal para ser activada cuando se requiera. Dada la estratificación social imperante y los altos niveles de vulnerabilidad, la ocurrencia de eventos con un potencial desestabilizador de los niveles de bienestar alcanzados, como los impactos de las transformaciones en el mundo del trabajo y el cambio en las condiciones climáticas de manera temporal o permanente, requerirán que los mecanismos de protección de ingresos estén disponibles de manera más transversal.

Un tercer elemento condicionante de esta función de la protección social es la capacidad de resiliencia o adaptación de las prestaciones frente a eventos de emergencias y crisis que se han vuelto recurrentes. En este sentido, se puede evaluar el diseño de un ingreso básico de emergencia que pueda activarse frente a crisis, como la atravesada durante la pandemia de COVID-19. Este evento ya anticipó la resiliencia y capacidad de adaptación de los sistemas y sus programas para implementar medidas de esta naturaleza, mostrando una serie de innovaciones y adaptaciones en su diseño que condujeron a la modificación temporal de las prestaciones existentes, aumentando los montos o adecuando sus requisitos de acceso e, incluso, levantando las condicionalidades. Su diseño requeriría considerar, anticipadamente, los niveles de cobertura y suficiencia que podrían otorgarse (Robles, Atuesta y Santos Garcia, 2023; Robles y Santos Garcia, 2023). Para ello es necesario: i) la existencia de un marco jurídico que brinde estabilidad y rápida capacidad de actuación ante determinadas crisis⁴²; ii) la existencia de un marco presupuestario que brinde sostenibilidad financiera a una prestación de esta naturaleza, para lo que es clave que el mecanismo previsto a ser diseñado para financiar esta medida sea explorado y predefinido, de manera de cautelar su rápida puesta en marcha; y iii) que la institucionalidad social considere avanzar en la dimensión tecnológica asociada a la rápida identificación de las personas que requieren de esta transferencia frente a emergencias, especialmente relevante frente a los desafíos de los desastres, el cambio climático y nuevos fenómenos vinculados con la transición epidemiológica.

En cuarto lugar, un aspecto transversal a estos elementos es el de sostenibilidad financiera y las potenciales restricciones que enfrentan los países de la región para avanzar en una ampliación de coberturas y del nivel de suficiencia de las prestaciones más estable, más allá de los mecanismos a ser activados durante crisis Esquemas incrementales, priorizados y sostenibles son requeridos con urgencia para asegurar accesos que otorguen las necesarias certezas a las personas frente al nuevo contexto.

2. Mecanismos y políticas para la protección de ingresos

Con relación a los mecanismos para la protección de ingresos que pueden implementarse de manera simultánea y articulada según las necesidades de los países, existen diversas alternativas en el debate regional y global. Una primera estrategia necesaria para el fortalecimiento de la protección de ingresos plantea, como se mencionó anteriormente, fortalecer los sistemas de protección social contributivos. En este contexto, los seguros de desempleo son políticas cruciales para la protección de ingreso, y deben ajustarse para hacer frente a los períodos de crisis y a los nuevos riesgos estructurales, junto con fortalecer los sistemas de pensiones.

⁴² Por ejemplo, en Chile se propuso a inicios de 2023 tramitar un proyecto de ley que estableciera la activación del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) en caso de confinamiento, de manera de prever un mecanismo de protección de los ingresos de los hogares. Véase [en línea] https://www.gob.cl/chileapoya/.

Un segundo mecanismo se basa en el aumento de la cobertura de los esquemas no contributivos de protección de ingresos. En las últimas décadas, América Latina se ha caracterizado por la expansión de programas de transferencias condicionadas (PTC) como estrategia clave para la superación de la pobreza. Aun cuando la implementación de los PTC se ha masificado en la región y ha mostrado impactos positivos en el acceso a servicios como la educación y la salud y la reducción de pobreza y pobreza extrema (Cecchini y Madariaga, 2011; Cecchini y Martínez, 2011; Vargas, Robles y Espíndola, 2021), todavía enfrenta importantes desafíos de cobertura y suficiencia, y junto con otras prestaciones de la protección social, no fueron suficientes para enfrentar la magnitud de la pandemia de COVID-19. Además, el enfoque de las condicionalidades ha sido objeto de permanente análisis, en función de sus potenciales implicancias respecto al principio de no discriminación y confusión en los destinatarios (Rossel, Courtoisie y Marsiglia, 2014). Existe un debate en curso sobre el rol de las condicionalidades y los efectos que transferencias (monetarias y en especia) pueden tener en indicadores clave de desarrollo humano con y sin condicionalidades (véase, por ejemplo, ODI/UNICEF, 2020).

Frente a este panorama, el diseño y la implementación de esquemas de transferencias que apuntan a la universalización son una opción de política intensamente debatida. En este contexto, el enfoque de ciclo de vida es crucial para proteger a las personas según los desafíos que enfrenten en los distintos momentos del tiempo y para priorizar las políticas a implementar. Las prestaciones dirigidas a los extremos del ciclo de vida son un planteamiento inicial en esta materia, y buscan proteger prioritariamente los ingresos de la infancia y la vejez, ya que son dos etapas en que las personas enfrentan una alta vulnerabilidad, limitada capacidad de autonomía económica e importantes brechas de protección social. Ejemplos de políticas en esta línea son las prestaciones universales o cuasi-universales para la infancia y las personas mayores y los sistemas de pensiones no contributivos (Robles y Santos Garcia, 2023; Farías, Santos Garcia y De Wispelaere, 2023).

Otra opción explorada en el debate regional son las políticas de ingreso mínimo para la protección de ingresos en la región. En esta línea es posible mencionar las políticas de ingreso básico y de ingreso mínimo garantizado. El ingreso básico consiste en una transferencia monetaria entregada de manera periódica, individual, universal e incondicional. Esta prestación puede configurarse de distintas maneras según los niveles de cobertura de distintos grupos de la población y de suficiencia con respecto a la línea de la pobreza. Se trata, en la comprensión aquí abordada, de una política complementaria al conjunto de las políticas que hacen parte de los sistemas de protección social en los países. Por otro lado, las políticas de ingreso mínimo garantizado, que están sujetas a la comprobación de medios, garantizan una transferencia a todos los hogares que se encuentren por debajo de un umbral de ingreso determinado para alcanzar este nivel. Generalmente, las políticas de ingreso mínimo se articulan con incentivos a la inclusión laboral en la experiencia comparada (De Wispelaere y Farías, 2023; Farías, Santos Garcia y De Wispelaere, 2023). En un contexto de transformaciones en el mundo del trabajo, este puede ser un instrumento importante a impulsar frente a los eventuales procesos de transición y reconversión laboral (véase la sección IV.F).

Dada la nueva estructura de riesgos y la creciente incidencia de desastres y *shocks* en el contexto regional, se reitera la importancia que han tenido dentro de los sistemas no contributivos las transferencias de emergencia. Estos programas fueron cruciales durante la pandemia de COVID-19 para la contención de la pobreza, y aun cuando no fueron suficientes para amortiguar por completo los efectos adversos de la crisis, son políticas fundamentales para reducir la brecha entre la respuesta de los gobiernos y la recuperación de la población afectada. Asimismo, estas medidas instalan precedentes al aumentar la resiliencia de los hogares y comunidades y mitigar riesgos de desastres futuros (Farías, Santos Garcia y De Wispelaere, 2023).

Con respecto al mecanismo de fortalecimiento y expansión de la cobertura no contributiva para la protección de ingresos, Espíndola (2023) realiza una estimación del costo de reducir la pobreza a través de transferencias priorizadas en la población en situación de pobreza. En este análisis, se realiza el ejercicio de estimar el costo de una transferencia equivalente a la brecha absoluta de pobreza para tres escenarios: i) toda la población, ii) la población de o a 17 años y iii) la población de 65 años y más. Los resultados muestran que el costo de cerrar esta brecha a través de una transferencia que cubra la diferencia entre los ingresos de los hogares y la línea de pobreza es, en promedio en la región, de 2,1% del PIB cuando se considera a toda la población. Este porcentaje es de 0,9% para la población menor de 17 años, y 0,1%

para la población de 65 años o más. Al repetir este ejercicio basado en la brecha a la línea de pobreza extrema, los promedios regionales del costo de la transferencia serían 0,3% para la población total, 0,1% para niñas, niños y adolescentes, y 0,02% para la población de 65 años y más (véase los cuadros IV.A1.1 y IV.A1.2 en el anexo IV.A1 para las brechas relativas a la población de niñas, niños y adolescentes).

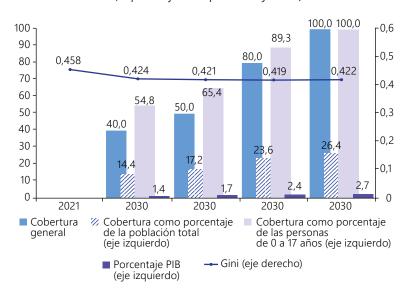
Implementar una política de esta naturaleza requiere previamente de la existencia de un sólido sistema de información social, con actualizaciones frecuentes, que permita identificar adecuadamente a las personas que se encuentran en situación de pobreza o pobreza extrema en un momento y requieran recibir una prestación orientada a suplir dicha brecha. Esto permitiría minimizar o evitar los errores de inclusión y exclusión entre la población destinataria, lo que conlleva altos costos de administración. Aprender de la experiencia acumulada en países con Estados de bienestar de larga data, como la europea, puede permitir avanzar en la identificación de los requerimientos para su adecuado diseño e implementación (Espíndola, 2023).

En este contexto, Espíndola (2023) desarrolla estimaciones del costo anual que significaría la implementación de prestaciones para la infancia, la adolescencia y las personas mayores, equivalentes a una línea de pobreza extrema, independientemente de su situación de ingresos. El gráfico 35 se enfoca en la situación de una transferencia para niñas, niños y adolescentes y muestra la estimación de un aumento progresivo en la cobertura de las prestaciones, hasta alcanzar el total de la población objetivo en 2030. Por ejemplo, si se quisiera implementar una prestación que llegara a cubrir al 50% de esta población dicho año, esta representaría un costo equivalente al 1,7% del PIB, mientras que si la meta fuera llegar a una prestación cuasi-universal de niñas, niños y adolescentes pertenecientes al 80% más pobre de la población, tendría un costo de 2,4% del PIB.

Gráfico 35

América Latina y el Caribe (15 países): estimación de las coberturas, costos e impacto redistributivo de una transferencia dirigida a la infancia y adolescencia, considerando una transferencia mensual por persona equivalente a una línea de pobreza extrema^a en 2030

(En porcentajes de las poblaciones y del PIB)



Fuente: A. Arenas de Mesa (2023), adaptado de Espíndola, E. (2023), "Estimación del costo de transferencias monetarias asociadas a la implementación de opciones para proteger niveles de ingresos en América Latina", en: Santos Garcia, R., C. Farías y C. Robles (coords.) (2023). "La protección social de los ingresos en América Latina y el Caribe: Debates sobre opciones de política", *Documentos de proyectos* (LC/TS.2023/27), Santiago, Comisión Económica para la América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: Al final de la gráfica se presenta adicionalmente el costo de cubrir en 2030 a personas mayores pertenecientes al 40% o 50% más pobre de la población, y al 100%.

^a Líneas de pobreza extrema a nivel nacional calculadas por CEPAL. Se presenta el costo adicional que representan estas estimaciones respecto de los programas actualmente vigentes.

En suma, existen diversas opciones que los países pueden explorar para fortalecer la función de protección de ingresos en sus sistemas de protección social. Revisitar el diseño de las actuales prestaciones puede ser una vía para avanzar tanto en un enfoque de ciclo de vida como en un diseño hacia la universalidad.

C. Protección social y ciclo de vida: prestaciones familiares y cuidados de largo plazo como parte de las prioridades estratégicas con foco en la infancia y las personas mayores

De acuerdo con Esping-Andersen y Myles (2012), la reducción de las desigualdades a través de los Estados de bienestar demanda el abordaje de tres tipos de riesgos: i) los vinculados al ciclo de vida y que requieren de un enfoque de aseguramiento permanente (redistribución horizontal); ii) los vinculados a la estratificación social entre grupos más y menos desaventajados (redistribución vertical), y que requieren de medidas de erradicación de la pobreza o para la progresividad de los impuestos; y, iii) políticas orientadas a la redistribución intergeneracional, que aborda los riesgos derivados de la herencia social a través de mecanismos que fomenten la igualdad de oportunidades, como las políticas de salud y educación.

A la luz de las transformaciones demográficas en curso, con un acelerado proceso de envejecimiento poblacional, así como de los riesgos persistentes y renovados que demandarán trayectorias protegidas para el pleno desarrollo de capacidades, implementar un enfoque de ciclo de vida en el fortalecimiento de los sistemas de protección social cobra especial relevancia. Los extremos de dicho ciclo son etapas de la vida donde la capacidad autónoma para generar ingresos y el vínculo con el mercado laboral no existe o se ve reducida, siendo fundamental una estrecha articulación entre los instrumentos contributivos y no contributivos de protección social. Esta priorización no implica invisibilizar la relevancia de políticas vinculadas a otras etapas del ciclo de vida y a intervenciones que resguarden el tránsito hacia la juventud y la adultez, sino más bien contribuir a identificar políticas estratégicas que dentro de estas etapas debieran ser fortalecidas en el marco de la estructura de riesgos caracterizada y puedan aportar sinérgicamente a la expansión de capacidades. La mirada simultánea sobre ambas etapas del ciclo de vida permite superar las limitaciones impuestas por las especificidades de las políticas sectoriales, poniendo el foco en los individuos y en las familias, así como en las conexiones que existen entre las políticas que proveen bienestar a lo largo del ciclo de vida (Filgueira, 2014).

Un enfoque priorizado en los extremos del ciclo de vida, es decir, en la infancia, la adolescencia y la vejez, muestra un conjunto amplio de políticas que pueden ser movilizadas por los sistemas de protección social.

1. Prestaciones familiares⁴³

Uno de los pilares de los Estados de bienestar desarrollados es la consolidación de un sólido sistema de prestaciones familiares, que incluya prestaciones tendientes a garantizar el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes, así como políticas de cuidado que consideran tanto a la población que requiere de cuidado como a las personas que cuidan, elementos claves para la modificación de la organización social de los cuidados.

Las prestaciones familiares agrupan políticas y programas destinados a proporcionar bienestar a las familias con hijas e hijos, de forma directa o indirecta. Estas pueden entregarse a través de transferencias y servicios, o expresarse a través de regulaciones orientadas a promover la corresponsabilidad entre la vida laboral y la doméstica. Estas prestaciones incluyen: i) políticas de transferencias para familias con hijas e hijos menores de 18 años, que cubren la compensación monetaria por los costos de tener hijas e hijos, ii) políticas de licencias, y iii) servicios de cuidado y educación preescolar (OECD, 2011).

Esta sección se basa en parte en el documento de Cecilia Rossel "Prestaciones familiares y cuidados de larga duración: lecciones de Europa y apuestas estratégicas para un Estado de bienestar en América Latina" (véase Rossel, 2023).

Las prestaciones familiares han tenido un importante desarrollo en los países europeos en las últimas décadas. Por un lado, la mayor parte de estos países tienen algún tipo de subsidio familiar anclado en la legislación nacional, con criterios de elegibilidad relativamente amplios, a través de mecanismos de seguro social o de sistemas universales no contributivos, o bien de exoneración fiscal. En muchos de esos países, existen prestaciones específicas adicionales para las familias en situación de vulnerabilidad, así como también para padres o madres en hogares monoparentales. En este contexto, existen prestaciones específicas condicionadas a características familiares (prestaciones para padres o madres solteras, avances de pensión alimenticia o asignaciones para familias numerosas), características de las niñas, niños y adolescentes (prestaciones para niñas y niños pequeños o prestaciones relacionadas a educación), o a la situación de los padres en el mercado laboral (créditos fiscales de trabajo o asignación específicas para el cuidado infantil). En este contexto, las transferencias universales para familias con niñas, niños y adolescentes en Europa se transformaron en una herramienta crucial para reducir la pobreza y la desigualdad en los primeros años de vida, con efectos de mediano y largo plazo en el desarrollo infantil y en el desarrollo económico y social de los países. Estas prestaciones son previsibles, pagándose regularmente para otorgar seguridad a las y los destinatarios; son incondicionales, sin necesidad de que se cumplan ciertas conductas por parte de las y los receptores para recibir la transferencia; y son universales, dirigidas a todas las niñas, niños y adolescentes del país, independiente del nivel de la situación de vulnerabilidad que enfrente la familia.

América Latina se encuentra todavía muy rezagada con relación al desarrollo de las prestaciones familiares en comparación con Europa. Sin embargo, en las últimas décadas ha dado algunos pasos importantes. Por un lado, pese a estar lejos aún del nivel alcanzado por los países europeos, la mayor parte de los países de América Latina vienen consolidando sistemas de transferencias a familias con niñas, niños y adolescentes, sobre todo con el desarrollo de transferencias monetarias para población en situación de vulnerabilidad (Cecchini y Atuesta, 2017; Cecchini y Madariaga, 2011). Sin embargo, muchos de estos esfuerzos carecen de respaldo en leyes nacionales y, cuando lo tienen, no existen mecanismos explícitos de financiación o indexación, lo que los convierte en sistemas relativamente volátiles (Filgueira y Rossel, 2017). Los niveles de cobertura de estas prestaciones, así como su suficiencia, son limitados, como se revisó en la sección II.A. En particular, la dimensión de ingresos ha estado débilmente presente en las políticas de atención integral a la primera infancia. De esta forma, junto con seguir promoviendo intervenciones intersectoriales para el desarrollo integral de la primera infancia y avanzar también en una nueva generación de políticas para el desarrollo integral de la adolescencia (López, 2021), se ha planteado la importancia de impulsar y fortalecer las prestaciones familiares dirigidas al conjunto de hogares con niñas, niños y adolescentes en la región (Filgueira y Rossel, 2017; Rossel, 2023).

Las licencias de maternidad y paternidad son, a su vez, una parte central de las prestaciones familiares. En cuanto a la duración de dichas licencias, la OIT establece un estándar de al menos 14 semanas⁴⁴. En un estudio realizado a 24 países de la región, todos cuentan con licencias por maternidad, aunque con importantes variaciones en su alcance y duración. Por otro lado, con respecto a las licencias de paternidad, solo un tercio de los países de la región otorgan licencias de 8 o más días, mientras que el resto otorgan licencias de menos días o no otorgan (IPC-IG/UNICEF, 2020). En este contexto, el déficit más importante de las licencias de maternidad y paternidad en América Latina se presenta en la cobertura básica y el nivel de estratificación que existe para el acceso a estas prestaciones. Aunque aún incipientes, existen avances en la región en la creación de licencias parentales (ejemplo de ello son los componentes parentales en las licencias de Chile y el Uruquay).

Finalmente, los servicios de atención y educación en primera infancia en América Latina registran avances significativos, aunque se encuentran aún muy rezagados en comparación al avance en Europa y otras regiones desarrolladas. La cobertura de estos servicios ha sido creciente en las últimas dos décadas, pero persisten desafíos importantes en la estratificación del acceso y en la calidad (López Boo y Ferro, 2019; Vegas y Santibáñez, 2010). En la región, los servicios de desarrollo educativo de la primera

La Convención 183 de la OIT establece que las licencias no deben ser de menos de 14 semanas (OIT, 2000a), mientras que la Recomendación 191 sugiere que sean de al menos 18 semanas (OIT, 2000b).

infancia (o a 2 años) tenían una cobertura del 18,6% en 2020 (CEPAL, 2022c). Así, se ubican bajo los niveles europeos, donde, por ejemplo, países como Luxemburgo, los Países Bajos (Reino de los), Islandia, Noruega y Dinamarca presentan tasas de cobertura en servicios de educación y cuidado para niñas y niños de o a 2 años que superan el 50%. En promedio, en 26 países de la Unión Europea alrededor de 2020, esta cobertura alcanzaba el 32,6% (OECD, 2016c). Cabe destacar de la experiencia europea la diversidad de los formatos en que se prestan los servicios, su duración y flexibilidad, incluyendo modelos de servicios de atención diaria que alcanzan máximo hasta 10 horas de cuidado, así como servicios de baja carga horaria y en horarios fuera de los rangos estándar (OCDE, 2016a y 2016b). Estas son políticas relevantes a considerar para la región mientras se discuten diversas alternativas y políticas integrales de cuidado.

Cabe destacar, en particular, dos desafíos críticos que enfrenta la región (Rossel, 2023). En primer lugar, los avances no alcanzan aún el establecimiento de un sistema universal de transferencias y servicios interrelacionados. Las transferencias monetarias cubren objetivos específicos y, a veces, limitados; las licencias no cubren a la población en situación de pobreza y pobreza extrema ni a los trabajadores informales, y la cobertura de los servicios de cuidado sigue siendo limitada y segmentada en calidad. En segundo lugar, el esfuerzo fiscal en la mayoría de estas políticas sigue siendo modesto y no ocupa un lugar estable en los sistemas de protección social. Las prestaciones de transferencias y servicios no suelen estar ancladas a lógicas de financiamiento firmes, y no existen criterios legalmente vinculantes con respecto a la suficiencia y/o calidad (Filgueira y Rossel, 2017).

En años recientes, se ha resaltado, en particular, el papel que tienen intervenciones multisectoriales en esta etapa del ciclo de vida y que se destacan por altos niveles de coordinación intersectorial. Desde esta lógica, el marco del cuidado cariñoso y sensible⁴⁵ busca articular intervenciones en cinco componentes centrales: i) buena salud, ii) nutrición adecuada, iii) atención receptiva, iv) protección y seguridad, y v) oportunidades para el aprendizaje temprano. Esta intervención conjunta conlleva a resultados virtuosos para el desarrollo de habilidades requeridas para el aprendizaje y las capacidades personales y sociales que son asimiladas durante la primera infancia (Castillo y Marinho, 2022). En este marco, la región ha visto un desarrollo muy relevante de sistemas para la protección integral de los derechos de la primera infancia constituidos en torno a cadenas prestacionales de inversiones, bienes, servicios y transferencias que abordan simultáneamente las diversas dimensiones para el desarrollo de las capacidades durante esta etapa (D'Alessandre, 2018; López, 2021). Una expresión de este enfoque ha sido la conformación de políticas o sistemas de atención integral a la primera infancia que consolidan intervenciones en los ámbitos de salud, nutrición, educación y servicios de cuidado (De Achaval y Aulicino, 2015).

Este modelo de atención integral sin duda requiere de un desarrollo previo de la institucionalidad de los sistemas de protección social. Su funcionamiento requiere de sistemas que permitan interconexiones y derivaciones a prestaciones sectoriales con cobertura en los territorios. Se trata de iniciativas sistémicas que pueden promoverse como parte de las intervenciones integrales para el abordaje de problemáticas específicas, como se identificó en la sección IV.A.

Políticas de cuidado de largo plazo para personas mayores

En atención a las dinámicas de acelerado envejecimiento de la población en la región, las políticas de protección social para las personas mayores y, en particular, los sistemas de pensiones y salud y las políticas de cuidado se tornan cada vez más centrales. En especial, las políticas de cuidados de largo plazo conforman un núcleo de políticas que se estima experimentarán una creciente carga fiscal sobre los países a partir del proceso en curso, además de tener un rol transversal en la forma en que se estructuran los sistemas de protección social en la región.

⁴⁵ El cuidado cariñoso y sensible comprende el "[...] conjunto de condiciones que permiten la atención óptima de los niños pequeños. Se refiere a un entorno estable creado por los padres y otros cuidadores, con apoyo de las políticas, los servicios y la comunidad, que asegura la salud y nutrición adecuadas de los niños, los protege de los riesgos y les brinda oportunidades para el aprendizaje temprano, mediante interacciones que son emocionalmente propicias y receptivas" (OMS, UNICEF y Banco Mundial, 2018, p.15). Véase también Castillo y Marinho (2022).

Las políticas para el cuidado y atención de largo plazo para personas mayores responden a la necesidad de asegurar mínimos de atención a una población crecientemente envejecida, con una esperanza de vida cada vez mayor junto una alta incidencia de enfermedades no transmisibles o crónicas que tiene un impacto directo sobre la calidad de vida de las personas. El cuidado a largo plazo incluye servicios y asistencias para personas mayores que requieren ayuda para realizar actividades de la vida diaria o necesitan algún tipo de cuidado permanente (Comisión Europea, 2021).

Estas políticas agrupan distintos dispositivos de apoyo para la realización de las actividades de la vida diaria, entre los que se encuentran las políticas de aseguramiento y transferencias para el cuidado, los servicios de cuidado de largo plazo para las personas mayores dependientes, las políticas de promoción de cuidado en el hogar y las políticas de apoyo a las personas cuidadoras. Asimismo, los servicios de cuidado pueden clasificarse en: i) servicios de cuidado institucional o residencial; ii) cuidado parcial o semi-residencial y iii) cuidado basado en el hogar. El cuidado institucional o residencial es el cuidado provisto en una institución hospitalaria o residencia donde las personas mayores receptoras de cuidado viven con personal de atención permanente. El cuidado parcial o semi-residencial también se enmarca en un entorno institucional que no implica la residencia permanente de las personas receptoras de cuidado, como sucede en centros de día o de cuidado nocturno, servicios de corta estadía y cuidado ambulatorio. Por último, las políticas de cuidado basado en el hogar refieren a la asistencia realizada por profesionales o personas en el hogar de la persona destinataria de cuidados, como por ejemplo en servicios de enfermería a domicilio o cuidado en el hogar (Comisión Europea, 2021).

Para la reflexión en América Latina, cabe destacar que, en las últimas décadas, buena parte de los países europeos han hecho esfuerzos relevantes para el desarrollo de políticas de cuidado de larga duración. Una dimensión en que esto es notorio es el desarrollo de políticas de seguro social universal y obligatorio vinculadas al cuidado de larga duración, en distintas modalidades, que incluyen combinaciones con seguros privados, modelos basados exclusivamente en la dinámica contributiva y modelos financiados con base en rentas generales. En las últimas dos décadas, países como Alemania, los Países Bajos (Reino de los), y países nórdicos como Dinamarca, Finlandia y Suecia han avanzado en modelos de financiamiento del cuidado de larga duración basado en impuestos o en sistemas nacionales de seguros obligatorios, lo que impacta en el acceso, las prestaciones que se cubren, el gasto de bolsillo y los proveedores del cuidado. En general, los cambios han ido en la dirección de flexibilizar criterios de elegibilidad y definir obligatoriedad de aportes para expandir cobertura y prestaciones. En este marco, algunos países han creado políticas de transferencias específicas para el cuidado de larga duración, a veces asociadas a los sistemas de aseguramiento, que proveen a las personas que requieren cuidados de alternativas para recibir los servicios que requieren por los proveedores que deseen y en las condiciones de su preferencia. Los países europeos también han avanzado en la expansión de servicios de cuidados institucionalizados de larga duración (como las nursing homes o residencias para personas mayores) y, sobre todo, en políticas para favorecer el cuidado en el hogar. Por último, en Europa se ha realizado un importante despliegue de políticas para apoyar y fortalecer a las y los cuidadores, tanto formales como informales. Esto incluye el reforzamiento de las regulaciones laborales y normativas para fijar estándares mínimos de capacitación del personal de cuidado (Cès y Coster, 2019; Comisión Europea, 2021) y los servicios de respiro⁴⁶, que incluyen un aumento de estas políticas para situaciones de emergencia, vacaciones, estadías cortas, estadías nocturnas y rehabilitación, entre otros (Colombo y otros, 2011). Por otro lado, los países europeos han avanzado de manera importante en el desarrollo de estándares específicos para regular la calidad de la oferta de servicios de cuidado de largo plazo. En gran parte de los países, los marcos de calidad establecidos van acompañados de sistemas de registro, evaluación y acreditación de la calidad (Cès y Coster, 2019).

⁴⁶ Las políticas de respiro son alternativas de apoyo al cuidador o cuidadora principal, de corto plazo en general, asociadas a vacaciones, emergencias y otras necesidades de descanso.

A diferencia de lo que ocurre en los países europeos, en América Latina las necesidades de cuidado de largo plazo en la vejez son resueltas principalmente por las familias, a través del cuidado no remunerado provisto por familiares o del gasto de bolsillo de los hogares. Esto se acompaña de un muy escaso desarrollo de servicios de cuidados para la población adulta y mayor dependiente (Batthyány, 2015; Rossel y Filgueira, 2015), con riesgos vinculados a la calidad y con fuertes costos sobre el sistema de salud (Roffman y Apella, 2021). Este déficit también se traduce en obstáculos a la inclusión laboral de las mujeres, que son quienes casi exclusivamente desempeñan las tareas de cuidado.

Aunque la mayor parte de los países de la región tiene instituciones y políticas específicas orientadas a las personas mayores, así como regulaciones en relación con los servicios para los dependientes, estos esfuerzos no se han materializado en políticas comprehensivas ni articuladas, con un alcance y nivel de calidad adecuados a la creciente demanda de cuidados de largo plazo que enfrenta la región. Costa Rica y el Uruguay pueden considerarse excepciones a este panorama. Costa Rica cuenta con servicios de apoyo al cuidado de personas mayores basado principalmente en centros diurnos de atención y asistentes domiciliarios (Sauma, 2012). En el Uruguay, el Sistema Nacional de Cuidados (SNC) implementado en 2016 (Ley 19.353) considera la atención a dependientes (infancia, discapacidad y personas mayores dependientes) y un pilar de fortalecimiento de los cuidadores profesionales. Para personas mayores, el sistema incluye: asistentes personales, teleasistencia y centros de día⁴⁷. La cobertura del SNC es universal, pero se enfoca en personas con discapacidad severa.

En suma, la región enfrenta importantes desafíos en esta materia, de manera de avanzar en cobertura, financiamiento, regulación y calidad de los servicios provistos, en línea con la experiencia de los países europeos. En este apartado se ha abordado la situación de las prestaciones familiares, incluyendo políticas de cuidado de calidad para la infancia, así como las políticas específicas de cuidado de larga duración para personas mayores. Estos desafíos se insertan en el reto más amplio de consolidar políticas integrales de cuidado que intervengan en la organización social de los cuidados en su conjunto (CEPAL, 2023b). Dichas políticas deben atender, simultáneamente, las necesidades de las personas que requieren y proveen de cuidados. Estas poblaciones incluyen también a las personas cuidadoras y las personas con discapacidad que requieren de apoyos y cuidados. El conjunto de instrumentos de las políticas integrales de cuidados incluye, junto a la ampliación de la oferta de servicios de cuidado, su regulación y la de las condiciones laborales de las y los trabajadores del sector cuidados, los programas de formación en este ámbito (ONU Mujeres y CEPAL, 2022), además de políticas vinculadas a los recursos y tiempos para el cuidado (Rico y Robles, 2016). El diseño y consolidación de estas políticas es uno de los desafíos trascendentales para el presente y futuro de los sistemas de protección social.

D. Hacia sistemas sostenibles de pensiones con integralidad y solidaridad⁴⁸

Los sistemas de pensiones representan un elemento constitutivo de los sistemas universales de protección social y de las arquitecturas de bienestar de los países, siendo determinantes en la seguridad de ingresos de millones de personas mayores. La importancia de los sistemas de pensiones dentro de los sistemas de protección social no hará sino crecer en los próximos años como resultado del acelerado envejecimiento poblacional. Además, la dinámica migratoria impone también una serie de desafíos para la gestión de los sistemas de pensiones, de manera de avanzar hacia mayores grados de interoperabilidad entre los

⁴⁷ El sistema también incluye cuidados en atención residencial, aunque se establecen objetivos de regulación del mercado de residencias de adultos mayores.

⁴⁸ Esta sección está basada en Arenas, Robles y Vila (2023), "El desafío de avanzar hacia la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina", *Serie de Políticas Sociales*, Publicación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (en prensa).

sistemas en los países que permitan a las personas acceder a una pensión en la vejez. Las oportunidades y también riesgos de la protección social digital tendrán un papel clave en este proceso. Asimismo, la inestabilidad que pueden generar las diversas fuerzas que intervienen en las transformaciones en curso en el mundo del trabajo puede conllevar riesgos para mantener los niveles de cotizaciones requeridos para asegurar la sostenibilidad financiera de los sistemas. Anticipar los impactos de estas transformaciones será clave, velando por un equilibrio en que la articulación de las prestaciones contributivas y no contributivas redunden en un aseguramiento universal y de calidad, contribuyendo al logro de uno de los objetivos de los sistemas de pensiones: la erradicación de la pobreza en la vejez.

Como la CEPAL ha indicado, es fundamental consolidar sistemas de pensiones sostenibles desde una triple óptica, de cobertura, suficiencia y financiera, que consideren centralmente en su diseño los principios de la seguridad social, incluyendo la solidaridad social y la igualdad de género (Arenas de Mesa, 2019; Arenas de Mesa, Robles y Vila, 2023). En esta línea se han enmarcado un conjunto de reformas recientes a los sistemas de pensiones, particularmente en aquellos países que, tras la reforma estructural al sistema de pensiones en Chile en 1981, incorporaron un esquema de capitalización individual. Un análisis elaborado para 10 países de América Latina49 sobre reformas implementadas y en discusión sobre el esquema privado de pensiones entre 2008 y 2021, mostró que en al menos ocho de ellos se apreciaba una tendencia a la ampliación y mejora del componente de seguridad social, mientras que en ninguno se proponía profundizar el esquema de capitalización individual (Mesa-Lago, 2022). Se observa en estas discusiones una tendencia a profundizar los principios de la seguridad social, y en particular, la solidaridad social en al menos parte de los componentes contemplados en los procesos de reforma. Esta tendencia ya había sido identificada en análisis anteriores durante la década pasada (Arenas de Mesa, 2019; CEPAL, 2018). Pese a ello, los sistemas de pensiones en la región enfrentan una serie de desafíos en cada una de sus dimensiones constitutivas y requieren ser fortalecidos con prioridad frente a la creciente demanda que seguirán experimentando.

En primer lugar, los sistemas de pensiones siguen enfrentando desafíos sustantivos de cobertura que, además, fueron profundizados por las crisis gatilladas por la pandemia de COVID-19. Pese a que las cifras de cobertura muestran un incremento en 2021, comparado con la situación de América Latina en 2020, todavía se encuentran en niveles por debajo de 2019. En 2021, 45,7% de la población económicamente activa en 17 países de América Latina cotizaba a los sistemas de pensiones. En otros términos, 54,3% de esta población, equivalente a cerca de 140 millones de personas no estaba cubierta por esta prestación (véase el gráfico 36). Esta situación constituye un desafío muy relevante y un llamado urgente de atención. Debe considerarse que las condiciones laborales y de sostenibilidad financiera actuales en la región son limitadas para alcanzar a procesar en muy breve plazo los déficits de cobertura y una presión fiscal creciente por pensiones, comparado con la experiencia europea. Si en 1960 la razón de dependencia entre las personas de 65 años y más y la población entre 15 y 64 años era 13,6% en Europa y 6,2% en América Latina y el Caribe, en 2020 esta razón llegaba en Europa a 29,4% y en América Latina y el Caribe, a 13,1%. Para 2050, se espera que en Europa esta tasa llegará a 50,4% mientras que para América Latina y el Caribe, se observaría un valor de 29,5%. Es decir, mientras entre 1960 y 2050 dicha tasa se habría más que triplicado en Europa, en la región se habrá más que cuatriplicado (Arenas de Mesa, Robles y Vila, 2023).

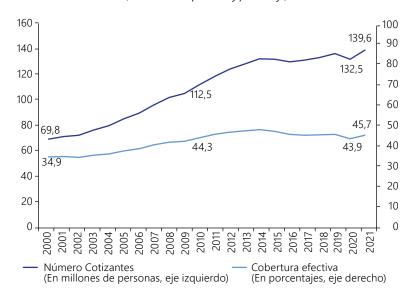
Ante los déficits de los sistemas de pensiones contributivos, los sistemas de pensiones no contributivos han permitido incrementar considerablemente el porcentaje de personas cubiertas en la vejez y reducir las brechas de género existentes. Su cobertura ha crecido vertiginosamente, de modo que si en 2000 se identificaban 11 países que contaban con un sistema de esta naturaleza, en 2021, eran 28 países de América Latina y el Caribe en esta situación. Esto implica un incremento en la cobertura estimada de 1 millón de personas de 65 años y más en 2000 a más de 16 millones de personas de 65 años y más en 2021; es decir, un aumento de 3,4% a 26,7% de esta población entre 2000 y 2021.

⁴⁹ Estos países son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, El Salvador, México, Panamá, Perú, República Dominicana y el Uruguay. Para mayores antecedentes, véase el cuadro 7 en Mesa-Lago (2022).

Al analizar los datos para el agregado, esto se traduce en que un 54,8% de las personas de 65 años y más está cubierta por sistemas contributivos, mientras que, sumando las prestaciones de los sistemas no contributivos, la cobertura llega a 86,4% (Arenas de Mesa y Robles, 2023). Además, se ha estimado que sin estos sistemas, la pobreza entre personas de 65 años y más se elevaría de 13,4% a 18,5%, y la pobreza extrema de 3,6% a 7,8% (Arenas de Mesa, Robles y Vila, 2023).

Gráfico 36
América Latina (17 países): población económicamente activa (PEA) que cotiza al sistema de pensiones (cobertura de activos), 2000-2021

(En millones de personas y porcentaje)



Fuente: A. Arenas de Mesa, C. Robles y J. Vila (2023), "El desafío de avanzar hacia la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina", Serie de Políticas Sociales, Publicación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (en prensa).

La expansión de los sistemas de pensiones no contributivos es sin duda uno de los hechos destacados de la política social de las últimas dos décadas. En la actualidad, solo 5 de 33 países de América Latina y el Caribe carecen de estos sistemas y programas⁵⁰. Su presencia sienta una infraestructura clave en los países de la región que permitirá confrontar uno de los grandes desafíos pendientes: la erradicación de la pobreza en la vejez. Asimismo, es fundamental destacar la contribución de estos sistemas al acortamiento de las brechas de género en el acceso a los sistemas de pensiones, contribuyendo a reducir la desigualdad en esta materia (Arenas de Mesa y Robles, 2023).

No obstante, la expansión de los sistemas de pensiones no contributivos no soluciona todos los problemas de los sistemas de pensiones en la región. Destacan los desafíos de suficiencia, los que en países que han alcanzado mayores niveles de cobertura requieren ser confrontados con prioridad. En 2020, un 21,2% de las personas de 65 años y más recibían pensiones inferiores a la línea de pobreza en 13 países de América Latina, alcanzando un 23,2% entre las mujeres, por lo que casi una de cada cuatro mujeres recibía pensiones insuficientes para cubrir sus necesidades básicas. Adicionalmente, los niveles que alcanzaban las pensiones no contributivas eran considerablemente menores a los de las pensiones contributivas. Desde la óptica de la sostenibilidad financiera, el gasto promedio en 17 países de América Latina se habría incrementado de 4,6% a 5,4% del PIB entre 2017 y 2020 (Arenas de Mesa, Robles y Vila, 2023).

⁵⁰ Estos países son Granada, Haití, Honduras, Nicaragua y Santa Lucía. Para más información, véase la Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe, Santiago [en línea] https://dds.cepal.org/bpsnc/. Esta base contiene información para la situación de 35 programas de pensiones no contributivas en 25 países de América Latina y el Caribe. No se tiene información para los sistemas de pensiones no contributivos existentes en la actualidad en Dominica, Jamaica y Suriname.

En suma, la región enfrenta la tarea de llevar adelante un nuevo ciclo de reformas que enfrenten los déficits estructurales que han venido arrastrando los sistemas de pensiones. Deberán hacerlo confrontando también nuevos desafíos, con mercados laborales en transformación y nuevos riesgos que pueden afectar su funcionamiento. Como se evidenció en 2020, entre otras de las repercusiones para los sistemas de pensiones, la pandemia implicó un retroceso de una década en su cobertura de activos (CEPAL, 2022b).

Algunos de los elementos que pueden ser considerados por estas reformas en este contexto son, en primer lugar, visibilizar el papel que juegan los diseños de los sistemas de pensiones en sus resultados finales y el rol central del Estado en su definición y operación. Si bien las desigualdades en materia de pensiones son en su mayoría reflejo de aquellas que se originan en el mercado de trabajo, estas pueden ser mitigadas por un diseño previsional que busque reducirlas y no profundizarlas. Ello puede hacerse, por ejemplo, identificando todas aquellas medidas que pueden tener un efecto discriminatorio y de mayor desigualdad, como es el caso de la aplicación de las tablas de mortalidad diferenciadas según sexo en los esquemas de capitalización individual. Otro ejemplo es el rol que pueden cumplir diversos mecanismos existentes para reconocer los períodos de cuidado y con ello reducir las desigualdades de género en esta materia. Por supuesto, el aporte fiscal seguirá siendo clave en la expansión que deberá seguir ampliándose de los sistemas de pensiones no contributivas, de modo de erradicar el riesgo de la pobreza en la vejez.

En segundo lugar, es fundamental seguir avanzando en estrategias que permitan ampliar la base contributiva de los sistemas de pensiones, incorporando a los trabajadores independientes e informales y fortaleciendo la institucionalidad para erradicar la evasión previsional. Ello implicará también avanzar en mayores niveles de articulación ente las prestaciones contributivas y no contributivas de los sistemas de pensiones, de manera de evitar incentivos a mantenerse fuera de los sistemas contributivos. En tercer lugar, frente a la mayor incertidumbre, se requerirán grados crecientes de solidaridad en el diseño y funcionamiento de los sistemas de pensiones. En este marco, dejar enteramente al mercado los niveles de prestaciones que serán otorgados no parece viable ni deseable. Ello implicará acordar niveles básicos de protección social que puedan brindarse a través de los sistemas de pensiones como parte de los pactos sociales, fiscales e intergeneracionales requeridos para su sostenibilidad en el presente y futuro.

E. Hacia sistemas universales de salud articulados con los sistemas de protección social universales

Como parte de las reformas sectoriales estructurales, con un impacto directo sobre los diversos elementos que componen una estructura renovada de riesgos en la región, la expansión de sistemas universales de salud resalta como prioridad estratégica. La salud es un derecho humano, comprendido según la constitución de la Organización Mundial de la Salud (OMS), como el estado de completo bienestar físico, mental y social. De acuerdo con la OMS, "el goce del grado máximo de salud que se puede lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología o condición económica o social" (OMS, 1949, pág. 1). Junto a ello, la salud también ha sido reconocida como una de las garantías básicas de los sistemas de seguridad social. Es así como, de acuerdo con lo establecido en la "Recomendación sobre los pisos de protección social (R202)" de la OIT (2012), el acceso a una atención de salud esencial durante el ciclo de vida se plantea como una garantía mínima de protección social. Junto con ello, garantizar el derecho a la salud contribuye al desarrollo social inclusivo y sostenible, con profundos impactos también en el desarrollo económico y la sostenibilidad ambiental (Marinho, Dahuabe y Arenas de Mesa, 2023).

No obstante, alcanzar la salud universal permanece como un desafío para los países de América Latina y el Caribe. La crisis sanitaria que se gatilló a raíz de la pandemia de COVID-19 reveló las debilidades estructurales que afectan a los sistemas de salud de la región y su insuficiente articulación con los sistemas de protección social. Indicadores tales como el exceso de muertes, la interrupción de servicios esenciales de salud, la demanda insatisfecha en salud, el efecto de desplazamiento y la

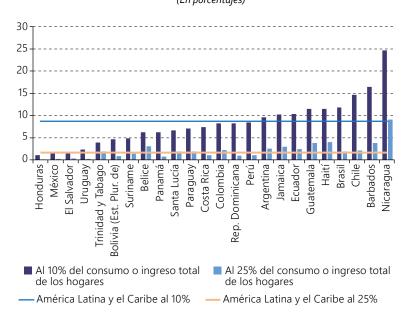
disminución en la esperanza de vida dan cuenta del gran impacto que tuvo la pandemia tanto en los sistemas sanitarios como en la salud de la población (CEPAL/OPS, 2021; Cid y Marinho, 2022). Frente a eventuales nuevas crisis sanitarias que devengan en riesgos epidemiológicos, es fundamental fortalecer estos sistemas.

Una parte importante de las dificultades experimentadas por los sistemas de salud para atender a la población durante la pandemia de COVID-19 responde a las debilidades estructurales que caracterizan al sector en los países de la región. El subfinanciamiento, la segmentación y la fragmentación que los caracteriza se tradujo en una serie de obstáculos para contener la propagación del virus y entregar una respuesta integral y oportuna a la pandemia (CEPAL, 2022b). Los sistemas de salud de América Latina y el Caribe se caracterizan por tener un bajo gasto público que se traduce, por ejemplo, en una insuficiente disponibilidad de personal médico y camas hospitalarias. Ello está acompañado por altos gastos de bolsillo, que no solo perpetúan la desigualdad en el acceso a la salud, sino que también dan lugar a situaciones de gastos catastróficos y empobrecedores⁵¹ (véase el gráfico 37). Estos indicadores dejan en evidencia la situación de desprotección financiera de las personas ante eventualidades en salud y las barreras de acceso a la salud vinculadas a los ingresos que permanecen en la región.

Gráfico 37

América Latina y el Caribe (23 países): incidencia del gasto catastrófico en salud como porcentaje del consumo o ingreso total de los hogares, umbrales 10% y 25%, año más reciente disponible^a

(En porcentajes)



Fuente: M. L. Marinho, A. Dahuabe y A. Arenas de Mesa (2023), "Salud y desigualdad en América Latina y el Caribe: la centralidad de la salud para el desarrollo social inclusivo y sostenible", serie de Políticas Sociales, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (en prensa).

La falta de financiamiento crónica se combina con la presencia de segmentos o subsistemas con distintas modalidades de financiamiento, afiliación y provisión de servicios, que no están relacionados entre sí, impidiendo la solidaridad entre distintos niveles de ingreso y condicionando el acceso a la atención de salud a la capacidad de pago de la población y no a su necesidad. Ello se traduce en importantes dificultades

^a Para Bolivia (Est. Plur. De) y Perú se considera como año reciente el 2019; para Belice, Costa Rica y República Dominicana el año 2018; para Argentina, Brasil y Panamá el 2017; para Barbados, Chile, Colombia, México, Santa Lucía, Suriname y Uruguay el 2016; para El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y Trinidad y Tabago el 2014; para Ecuador y Haití el 2013, y para Honduras y Jamaica el 2004.

⁵¹ El gasto catastrófico en salud es aquel gasto de bolsillo que impone una carga sustantiva al presupuesto de los hogares. Se mide bajo los umbrales del 10% o el 25% del ingreso o consumo total de los hogares.

de acceso a la salud y brechas en términos de calidad y prestaciones cubiertas, principalmente entre aquellos grupos de la población en situación de vulnerabilidad. Los sistemas segmentados se reflejan, generalmente, en la presencia de un sistema público para la población que accede a prestaciones no contributivas, un sector de seguridad social para la población que tiene acceso a la salud contributiva, principalmente personas que trabajan de manera formal y sus familias, junto a una minoría de la población afiliada al sector privado. Mientras que en países con altos niveles de segmentación la salud tiene diferencias en términos de acceso y calidad, aquellos países de la región con menores niveles de segmentación y que tienen un financiamiento que tiende a la universalidad y la solidaridad, como Costa Rica y el Uruguay, se caracterizan por tener mejores resultados en salud en términos de indicadores de salud, tales como mortalidad materna e infantil y la esperanza de vida (CEPAL, 2022b). Además, al considerar la organización y coordinación de los servicios de salud, la región destaca por sus altos niveles de fragmentación, reflejada en la existencia de establecimientos sanitarios que operan de forma desintegrada sin permitir la adecuada normalización de contenidos, calidad y costo de atención.

Estas debilidades se combinaron de manera negativa, al momento de responder a la pandemia, dejando al descubierto las dificultades que padecen los sistemas de salud de la región para garantizar el derecho a la salud frente a los desafíos que emergen de una estructura de riesgos en proceso de reconfiguración. Es innegable la presión que nuevos riesgos y procesos en curso ejercen sobre los sistemas sanitarios. Ejemplo de ello son los retos asociados a la transición epidemiológica actual, marcada por una prevalencia en aumento de enfermedades no transmisibles y crónicas, que se traduce en una gran carga para los sistemas de salud y un deterioro significativo para la salud de las personas. Esta transición va de la mano con la transición demográfica, marcada por un envejecimiento de la población que acentúa y acelera el nuevo perfil de las enfermedades predominantes en los países de la región (véase la sección I.A.4).

Ahora bien, la salud de las personas no depende exclusivamente de su acceso a los sistemas de salud, sino también de las condiciones en que nacen, crecen, viven, trabajan y envejecen, es decir, de los determinantes sociales de la salud (OMS/CSDH, 2008). Dichos determinantes se encuentran desigualmente distribuidos en la sociedad según los ejes estructurantes de la matriz de desigualdad social (CEPAL, 2016). El impacto que estas dimensiones tienen sobre la salud explica la necesidad de fortalecer la articulación entre las políticas sanitarias y los demás componentes de los sistemas de protección social (CEPAL, 2021).

A través de su acciones y programas, la protección social contribuye de manera significativa al ejercicio del derecho a la salud de todas las personas, por ejemplo, mediante licencias laborales pagadas, programas de transferencias monetarias, programas de inclusión laboral, sistemas de pensiones, sistemas y políticas de cuidados, programas de vivienda y acceso a servicios básicos, entre otros. Dichos mecanismos de apoyo contribuyen positivamente al estado de salud de las personas y a la reducción de las desigualdades en salud a lo largo del ciclo de vida. A su vez, considerando la interdependencia que existe entre el derecho a la salud y los demás derechos, las políticas sanitarias pueden potenciar la acción de los sistemas de protección social al contribuir a reducir la pobreza y las desigualdades en todas sus dimensiones y (Hone y otros, 2018).

La Atención Primaria de Salud (APS) ocupa un lugar estratégico tanto para la articulación con la protección social como para impulsar las transformaciones que requieren los sistemas de salud para avanzar hacia la universalidad, por lo que se plantea como un área prioritaria (Marinho, Dahuabe y Arenas de Mesa, 2023). Por una parte, la APS aporta directamente a reducir las desigualdades y superar la pobreza a través de su acción sobre los determinantes sociales de salud, principalmente a través del primer nivel de atención de salud. Desde allí, la APS implementa programas de nutrición y entrega de alimentos, protección financiera, acceso a salud sexual y reproductiva y monitoreo de riego de vulneración de los derechos a poblaciones en situación de vulnerabilidad, entre otros, que potencian la acción de los sistemas de protección social. Asimismo, la APS contribuye a incrementar el acceso a y la cobertura efectiva de los sistemas de salud.

A su vez, a través del fortalecimiento de la APS es posible enfrentar la fragmentación de los servicios de salud y la segmentación de la demanda de atención en torno a la capacidad de pago de las personas (CEPAL, 2022b). Junto con incrementar el gasto público en salud de la región, buscando alcanzar la recomendación de la OPS de destinar al sector un gasto público de 6% del PIB, la consolidación de

una estrategia de APS sólida y robusta contribuye a avanzar hacia sistemas de salud que i) garanticen el acceso y cobertura universal; ii) se articulen con otros sectores y políticas públicas, en particular con las demás dimensiones de la protección social; iii) aseguren la sostenibilidad financiera de la cobertura y las prestaciones, para las futuras generaciones, y iv) tengan la resiliencia necesaria para adelantarse a los desafíos y adaptarse a los cambios, sin vulnerar el derecho a la salud de la población. Ello es fundamental para enfrentar los riesgos que emergen de la estructura en reconfiguración, consolidando una estrategia de desarrollo social inclusivo y sostenible, sin dejar a nadie atrás.

F. Avanzar hacia una mayor articulación entre las políticas de protección social e inclusión laboral

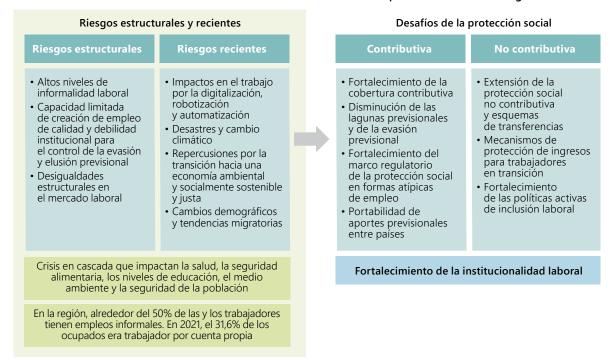
Como ha planteado la CEPAL, el empleo es la llave maestra para la reducción de las desigualdades (CEPAL, 2010). No obstante, para que esta afirmación se cumpla, no basta con consolidar amplios niveles de ocupación, sino que es preciso avanzar en la inclusión laboral. La inclusión laboral es un objetivo del desarrollo social inclusivo que busca que todos los integrantes de la fuerza laboral puedan acceder a trabajos decentes que aseguren niveles adecuados de remuneración y cobertura en protección social, es decir, combina una doble función de inserción laboral y la atención a las condiciones del empleo al que se accede (CEPAL, 2023b). El acceso a la protección social juega una doble función para el logro de este objetivo: por una parte, permite la necesaria acumulación de capacidades requeridas para que las personas accedan a empleos de mayor calidad, contribuyendo a reducir parte de las barreras de entrada al mercado de trabajo; por otra parte, les asegura una protección permanente frente a los vaivenes de las trayectorias laborales y el mercado de trabajo, y la protección económica en la vejez.

Los desafíos para una inclusión laboral con acceso garantizado a la protección social son diversos frente a los riesgos estructurales y recientes que enfrenta la región (véase el diagrama 10). La región muestra, por una parte, una promesa inconclusa de acceso universal a la protección social por medio del empleo formal, dado los altos niveles de informalidad laboral que bordean a la mitad de la población ocupada en la región. Ello, a su vez se explica por y refuerza la capacidad limitada de creación de empleo de calidad y, por tanto, de generar una inserción laboral con niveles de remuneración y condiciones laborales adecuadas y acceso a la protección social. Un tercer factor articulado es la debilidad de la institucionalidad laboral, pese a los avances, para dar seguimiento al cumplimiento de las obligaciones previsionales en los países, lo que también contribuye en ciertos casos a reducir la cobertura efectiva en protección social de los trabajadores formales, limitando su acceso o suficiencia de las prestaciones como pensiones por lagunas previsionales ocurridas en el pasado (CEPAL, 2018), o incluso, manteniendo ocupaciones informales dentro del sector formal de la economía (Abramo, Cecchini y Morales, 2019).

A esto se suman las persistentes desigualdades en el acceso al mercado laboral, las que determinan que ciertas poblaciones experimenten mayores dificultades para acceder a empleos de calidad. En el caso de las mujeres, esto se ve fuertemente vinculado a las desigualdades en el mercado del trabajo y el déficit de políticas integrales de cuidado. Estas desigualdades afectan también a otras poblaciones como las y los jóvenes, las personas pertenecientes a Pueblos Indígenas y poblaciones afrodescendientes, personas con discapacidad y migrantes, entre otros, en las que interactúan los ejes de la desigualdad social y factores como la discriminación (CEPAL, 2023b).

Como se detalló en el capítulo I, a estos riesgos estructurales, se suman aquellos riesgos de naturaleza más reciente y vinculados con las transformaciones en el mundo del trabajo. Estas transformaciones incluyen aquellas asociadas a la revolución tecnológica y los impactos de la incorporación de la digitalización, la robotización, la automatización y la implementación de nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones en los procesos productivos y en los empleos. Incluyen también los impactos de la transición demográfica y el progresivo envejecimiento de la población, además del incremento en la migración, y las repercusiones asociadas con los desafíos de la transición hacia una economía ambientalmente sostenible y justa (CEPAL, 2019; Weller, 2023; Huepe, 2023). Estas últimas que podrán generar también nuevos procesos de destrucción y generación de empleos.

Diagrama 10 Los desafíos de la inserción laboral con acceso al l sistema de protección social en la región



Fuente: Elaboración propia con información del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) de CEPAL.

Frente a estos riesgos, existen diversos desafíos para los sistemas de protección social (véase el diagrama 10). Desde las políticas contributivas, estos abarcan: i) la necesidad de fortalecer las estrategias para expandir la cobertura de las y los trabajadores, usualmente de mayor calidad en términos de la suficiencia de sus prestaciones y cobertura del aseguramiento; ii) el fortalecimiento de la inspección laboral, incluyendo la fiscalización de la evasión y elusión previsional; iii) la regulación de las nuevas formas de empleo; y iv) la portabilidad de los aportes previsionales, entre otras posibles medidas. A ello se añado el fortalecimiento de la institucionalidad laboral. Por otra parte, en el ámbito de las políticas no contributivas, junto con su expansión para asegurar una cobertura universal a todas las personas, se requiere su mayor articulación con las políticas de inclusión laboral y, particularmente, para hacer frente a contextos de transición laboral ante potenciales períodos de reinserción laboral producto de las transformaciones en curso. En tercer lugar, estos riesgos también plantean desafíos para el diseño de las políticas de inclusión laboral y el fortalecimiento de las políticas activas, particularmente aquellas dirigidas a las personas en situación de pobreza o mayor vulnerabilidad o exclusión social, de modo que puedan efectivamente viabilizar el acceso a una inserción laboral en condiciones de trabajo decente, con niveles de remuneración adecuada, seguridad en el lugar de trabajo y un acceso garantizado a la protección social. La evidencia regional es dispar respecto a este punto y muestra importantes retos de modo que estas políticas puedan efectivamente garantizar el acceso a la protección social a sus destinatarios.

Tomando en consideración estos elementos, es posible identificar un conjunto de recomendaciones para las políticas de protección social que buscan confrontar los desafíos de la inclusión laboral y avanzar en la protección social universal de las y los trabajadores. Las recomendaciones se pueden agrupar en cuatro tipos: i) la expansión de la cobertura en protección social a trabajadores informales y por cuenta propia; ii) el fortalecimiento de las políticas activas para la inclusión laboral, en especial, para quienes están en situación de mayor vulnerabilidad; iii) la inclusión de mecanismos para la protección de ingresos en un contexto de transición justa; y, iv) el fortalecimiento de la regulación e institucionalidad laboral (véase el diagrama 11). A continuación, se desarrollan cada una de estas recomendaciones.

Diagrama 11 Propuestas de política para fortalecer la protección social frente a los desafíos de la inclusión laboral

en protección social a trabajadores informales Políticas de acción Expansión de Extensión de la cobertura Avanzar la cobertura contributiva afirmativa para abordar en la consolidación de las prestaciones de los trabajadores con especificidad las continuas y para institucional para hacer trabajadores por por cuenta propia necesidades de frente a los desafíos poblaciones que enfrentan cuenta propia de protección social barreras y desigualdades e informales e inclusión laboral estructurales de los trabajadores Creación de regímenes de Políticas activas Profundización Fortalecer la inspección monotributo e inciativas de mercado de trabajo y fiscalización de mecanismos para articular protección que faciliten la transición de protección de ingresos de las instituciones social contributiva a empleos para en períodos de transición de los sistemas y no contributiva una economía sostenible de protección social Políticas que promuevan Fortalecimiento Adaptación de requisitos Consolidar sistemas la inserción laboral para acceder de políticas de de fiscalización del pago con acceso garantizado intermediación laboral a prestaciones efectivo de aportes a la protección social de la seguridad social ante los desafíos previsionales de capacitación de empleadores v reconversión Políticas integrales y reinserción laboral de cuidado para una mayor corresponsabilidad y participación laboral femenina

Fuente: Elaboración propia.

Expansión de la cobertura en protección social a trabajadores informales y por cuenta propia

La región cuenta con una amplia experiencia en el diseño de políticas tendientes a la expansión de la cobertura contributiva a las y los trabajadores por cuenta propia (Bernal, 2022; Gontero y Weller, 2017; Robles, Tenenbaum y Jacas, 2023). Estas políticas incluyen legislaciones que han buscado regular la contribución obligatoria o voluntaria (dependiendo de los países) de los trabajadores por cuenta propia a la seguridad social, como es el caso de la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y el Uruguay (Bertranou, 2009). Si bien estas regulaciones no siempre son universales y existen dificultades para efectuar las articulaciones y monitoreo requerido para su implementación, pueden contribuir a expandir la cobertura contributiva de manera significativa.

En segundo lugar, también se observa la creación o implementación de políticas de monotributo, como en los casos de la Argentina, el Brasil, Colombia y el Uruguay. Estos mecanismos permiten afiliar a las prestaciones de la seguridad social a trabajadores por cuenta propia a través de un mecanismo de simplificación de los aportes tributarios y a la seguridad social. Los aportes fiscales requeridos para sostener esta medida, sumado a la alta inestabilidad de los ingresos de las y los trabajadores por cuenta propia y las eventuales dificultades que tengan para cumplir con los compromisos de pago de cotizaciones previsionales (Gontero y Welller, 2017), puede complejizar la sostenibilidad financiera de esta medida⁵². Por otra parte, es clave enfatizar la importancia de definir una estrategia para que estos trabajadores transiten gradualmente al régimen general de seguridad social, con acceso completo a las prestaciones de la seguridad social y no sólo a parte de ellas como es el caso con este tipo de políticas (Abramo, 2021).

⁵² Aguiar y otros (2023) dan cuenta de otros desafíos respecto del régimen de monotributo social en el Uruguay. En particular, de una posible consolidación de un "régimen de seguridad social de segunda" que no entregue prestaciones que permitan superar la precariedad laboral y aumentar los niveles de protección social de la población.

De todos modos, estos regímenes pueden presentar una posibilidad para estrechar las articulaciones entre la protección social contributiva y no contributiva, por ejemplo, abriendo la opción para la inserción a estos regímenes a través de la participación en programas de transferencias monetarias.

En tercer lugar, la adaptación de requisitos para acceder a prestaciones de la seguridad social es una medida que también contribuye a la expansión de la cobertura de la protección social a quienes no tienen un empleo formal. Ejemplo de ello es la Pensión Rural en el Brasil; el sistema de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) en Colombia⁵³; la Asignación Maternal para trabajadoras independientes, el Subsidio Familiar para mujeres dueñas de casa y el Subsidio Maternal en Chile⁵⁴; y la Asignación por Embarazo para Protección Social en la Argentina⁵⁵. Estas políticas ejemplifican posibles alternativas para extender la cobertura en protección social de las y los trabajadores por cuenta propia e informales, pudiendo incluir a trabajadores en nuevas formas de empleo. Con relación a quienes trabajan en formas de empleo atípico o en plataformas, se han identificado también diversas adaptaciones de los requisitos de entrada de instrumentos existentes que pueden ampliar dicha cobertura a través de la eliminación o reducción de los umbrales mínimos de horas trabajadas, ingresos, duración del empleo o tiempos, continuidad y mínimos de contribución (Behrendt y Nguyen, 2018; Spasova y otros, 2022).

Fortalecer políticas activas para la inclusión laboral de las personas, en especial aquellas en situación de vulnerabilidad

Al menos tres ámbitos deben ser considerados en la creciente articulación entre las políticas de inclusión laboral y el conjunto de las políticas de protección social. En primer lugar, desde un enfoque de universalismo sensible a las diferencias y en atención a los ejes estructurantes de la desigualdad social en la región, las políticas de inclusión laboral deben considerar las barreras específicas y necesidades de apoyo de las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad. Ello implica, por ejemplo, generar incentivos específicos para la inclusión laboral de las poblaciones más excluidas, a través de políticas de acción afirmativa para abordar con especificidad las barreras que enfrentan e implementar programas de capacitación específicos (Huepe, 2023). En este ámbito, es fundamental considerar las barreras y desigualdades de género que enfrentan especialmente las mujeres para su inclusión laboral y articular de manera transversal la expansión de los sistemas de cuidados a las políticas de inclusión laboral.

En segundo lugar, en el marco de las discusiones sobre transición justa y en contexto de crisis recurrentes, es clave fortalecer las políticas activas de mercado de trabajo de manera que estas puedan facilitar la transición a empleos para una economía sostenible, incluyendo la oferta de formación en nuevas competencias y apoyo en la búsqueda de oportunidades de empleo y reinserción laboral (ITUC, 2019; OIT, 2018).

En tercer lugar, es imperativo que los programas de inclusión laboral en funcionamiento en gran parte de los países de la región contemplen el acceso de las y los trabajadores a los sistemas de protección social, de modo de alcanzar el objetivo de la inclusión laboral. Por ejemplo, en el caso de los esquemas de entrenamiento en el empleo, del fomento al microemprendimiento o de creación directa de empleo, se debe prever que dichas inserciones consideren el acceso a los sistemas protección social. La experiencia regional muestra una realidad dispar en esta materia (Espejo y otros, 2023).

3. La protección de ingresos en un contexto de transición justa

Para atender las brechas estructurales de cobertura en protección social que afectan especialmente a las y los trabajadores por cuenta propia e informales, y frente a los desafíos que imponen las transformaciones en curso, es fundamental continuar profundizando los mecanismos existentes de protección social de sus

Véase Bernal, 2022.

⁵⁴ Véase [en línea] https://www.chileatiende.gob.cl/hito-vida/Tener+un+hijo+o+hija/Solicita+apoyo+econ%C3%B3mico+durante+el+embarazo.

Véase[enlínea]https://www.argentina.gob.ar/justicia/derechofacil/leysimple/asignacion-por-embarazo-para-proteccion-social#:~: text=%C2%BFQu%C3%A9%2oes%2ola%2oasignaci%C3%B3n%2opor,cobrar%2og%2omeses%2ocomo%2om%C3%A1ximo.

ingresos. Ello implica extender instrumentos clave con baja cobertura legal y efectiva en la región, como es el caso de los seguros de desempleo. Asimismo, es clave también seguir profundizando en mecanismos que continúen extendiendo la cobertura de protección de los ingresos a trabajadores informales y por cuenta propia. Estos mecanismos son identificables, por ejemplo, en el caso de transferencias durante períodos de maternidad si se carece de cobertura de una licencia (en la Argentina y Chile, por ejemplo) y los aportes a los sistemas de pensiones (los casos del Brasil y Colombia, por ejemplo), entre otros. Es posible diseñar estas políticas con vías a la incorporación de estos trabajadores a la protección social contributiva, así como cubrir las brechas de cobertura que persisten en la región.

En segundo lugar, es clave contar con prestaciones dirigidas a resguardar los niveles de ingresos de las y los trabajadores en proceso de reconversión y reinserción laboral en el marco de estrategias de transición justa o ante los impactos de los cambios tecnológicos en el empleo. La experiencia de las políticas de ingreso mínimo en Europa puede ofrecer una vía para ello. Se trata de políticas que con frecuencia combinan transferencias monetarias con mecanismos para potenciar la inclusión laboral de las personas destinatarias (Frazer y Marlier, 2015), como es el caso del Ingreso Mínimo Vital en España. Por su parte, los programas de transferencias condicionadas han incluido, en algunos casos, condicionalidades sujetas a una contraprestación laboral. Este enfoque puede repensarse y fortalecerse en la actual coyuntura, de modo que los esquemas de transferencias monetarias consideren a las y los trabajadores informales en la región y puedan apoyar su inserción en ocupaciones alineadas con una transición medioambiental y tecnológica justa. Durante emergencias, es posible fortalecer las sinergias entre un ingreso básico de emergencia y políticas de inclusión laboral, particularmente, aquellas tendientes a la formación de capacidades, tal como mostró la pandemia, como parte de las sinergias ente políticas activas y pasivas de mercado laboral.

Esto se vincula, a su vez, con el papel estratégico que pueden jugar las políticas de intermediación laboral en estos procesos. Su rol será crecientemente central ante los desafíos de capacitación y reconversión y reinserción laboral derivados de la revolución digital y la transición hacia una economía ambientalmente sostenible, vinculando a las y los trabajadores con nuevas ofertas de empleo y programas que permitan la ampliación de sus capacidades. Estas políticas pueden articularse con los seguros de desempleo en un mayor grado, de modo que durante la recepción de la prestación se tenga acceso a programas tendientes a la reinserción laboral y formación en nuevas habilidades.

4. Fortalecimiento de la regulación e institucionalidad

Finalmente, cabe destacar el papel que cumple una institucionalidad social fortalecida en el abordaje conjunto de los desafíos de protección social e inclusión laboral. Parte de la institucionalidad laboral alude a las reglas que mandatan la relación entre empleadores y empleados y que abarcan "[...] la legislación laboral, las políticas de inspección, los mecanismos de negociación colectiva y la fijación de salarios mínimos, entre otras acciones que delimitan las condiciones generales del trabajo" (Huepe, 2023, pág. 208). La función de inspección y fiscalización es central en su funcionamiento para cautelar el efectivo pago de los aportes previsionales de los empleadores y que permiten, durante y al final de la vida activa, acceder conjunto de las prestaciones de la seguridad social. Este rol debe ser fortalecido en un contexto de crisis recurrentes y frente a las transformaciones del mundo del trabajo, atendiendo al papel esencial que cumple la protección social en garantizar las condiciones de vida en momentos coyunturales y a lo largo del ciclo de vida. Es relevante, en este marco, fortalecer las capacidades y recursos para garantizar una inspección laboral más efectiva. En particular, es clave robustecer los mecanismos para el correcto pago de las cotizaciones previsionales, reduciendo la elusión y evasión previsional.

G. Reflexiones de cierre

Si bien las propuestas que han sido desarrolladas en el capítulo no apelan a un criterio de exhaustividad, pueden ser consideradas como parte de las orientaciones estratégicas frente a los desafíos del futuro de los sistemas de protección social. Constituyen posibles vías para avanzar hacia su universalidad, reduciendo

Perspectiva transformadora de mediano plazo

brechas de cobertura y suficiencia, con atención a las necesidades diferenciadas de las poblaciones destinatarias, con un foco en la integralidad y articulación entre las diversas políticas y componentes de estos sistemas y su resiliencia frente a crisis recurrentes. Para avanzar en su sostenibilidad se requiere diseñar atentamente los avances planificados y priorizados que puedan darse en la incorporación o extensión de prestaciones existentes, conforme a las orientaciones entregadas al inicio del capítulo. El fortalecimiento de la institucionalidad social será clave en esta materia, como se aborda en el siguiente capítulo.

Como muestra el diagrama 12, las políticas analizadas en esta sección abordan en su conjunto la serie de fenómenos que explican la actual estructura renovada de riesgos sociales, contribuyendo también a los riesgos estructurales que presenta la región y que incluyen la pobreza, la vulnerabilidad, la desigualdad, la informalidad y las brechas en acceso a servicios sociales para el desarrollo de capacidades. Estas políticas se vinculan también con los componentes de los sistemas de protección social identificados en el diagrama 8, los que comprenden el conjunto de políticas contributivas y no contributivas, las políticas de inclusión y regulación laboral, las políticas integrales de cuidados y aquellas orientadas a garantizar el acceso y la cobertura universal a la salud y el acceso a la educación de calidad, junto a la formación continua.

Cambio Transición Cambios en el mundo del trabajo epidemiológica climático Violencias tecnológicos y desastres y nutricional Políticas de protección de ingresos (contributivas y no contributivas) con enfoque de ciclo de vida Fortalecimiento de los sistemas de pensiones y expansión de sistemas de pensiones no contributivos Políticas de inclusión laboral y regulación laboral Cobertura universal de salud Acceso a educación de calidad y formación continua Prestaciones familiares y políticas integrales de cuidado Respuestas de emergencia

Diagrama 12 Políticas para hacer frente a una estructura de riesgos en renovación

Fuente: Elaboración propia.

De esta forma, abordan la triple perspectiva de atender a los déficits estructurales de los sistemas de protección social, crear o fortalecer los mecanismos de adaptación y respuesta frente a emergencias y crisis y atender a los cambios en la estructura de riesgos que condicionará la protección social del futuro. Cada uno de estos fenómenos requiere de políticas específicas y combinan un foco de respuesta frente a emergencias y de transformaciones de mediano plazo, conforme a la naturaleza diversa de los riesgos. En el caso de políticas tendientes a sentar procesos de transformación de mediano plazo, se cuentan políticas orientadas a preparar los sistemas de protección social y sus diversos componentes para hacer frente a la transición demográfica y nutricional, la crisis climática, los cambios en el mundo

del trabajo y las transformaciones tecnológicas. Por otra parte, se cuentan aquellas políticas requeridas ante eventos con una alta probabilidad de generar *shocks* inmediatos en los niveles de bienestar de la población, como es el caso de los desastres y las crisis económicas.

Avanzar hacia una mirada integral del futuro de la protección social en América Latina y el Caribe es un desafío para garantizar el bienestar colectivo y controlar la incertidumbre a través de políticas que avancen hacia el desarrollo social inclusivo y sostenible. La protección social está al centro de estas políticas y la consolidación de apuestas estratégicas condiciona esta posibilidad.

Bibliografía

- Abramo, L. (2021), "Políticas para enfrentar los desafíos de las antiguas y nuevas formas de informalidad en América Latina", *Serie Políticas Sociales* (LC/TS.2021/137), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- 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).
- Aguiar, S. y otros (2023) "Monotributo y Monotributo Social en Uruguay: Apreciaciones de los y las monotributistas", Organización Internacional del Trabajo (OIT) Cono Sur Informes Técnicos, 38-2023, Disponible [en línea] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_890780.pdf.
- Arenas de Mesa, A. (2023), "Protección social universal, integral, sostenible y resiliente para erradicar la pobreza, reducir la desigualdad y avanzar hacia un desarrollo social inclusivo", Revista CEPAL edición especial 75 aniversario, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- _____(2019), Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina, Libros de la CEPAL, N° 159 (LC/PUB.2019/19-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arenas de Mesa, A., C. Robles y J. Vila, (2023), "El desafío de avanzar hacia la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina", *Serie de Políticas Sociales*, Publicación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Arenas de Mesa, A. y C. Robles (2023), "Introducción", en Arenas de Mesa y Robles (eds.) (2023) Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: avanzar hacia la sostenibilidad con solidaridad, Libros de la CEPAL, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Batthyány, K. (2015). Las políticas y el cuidado en América Latina Una mirada a las experiencias regionales. Serie Asuntos de género 124, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Behrendt, C. y Q. A. Nguyen (2018), "Innovative approaches for ensuring universal social protection for the future of work", *ILO Future of Work research paper series No.* 1, Geneva, International Labour Office.
- Bernal, N. (2022), "Opciones para expandir la cobertura contributiva de pensiones entre los trabajadores independientes en el Perú", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/104). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bertranou, F. (2009), *Trabajadores independientes y protección social en América Latina*. Santiago, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Briggs, A. (1961), "The welfare state in historical perspective", European Journal of Sociology 2: 221-258.
- Castillo, C. y M. L. Marinho (2022), "Los impactos de la pandemia sobre la salud y el bienestar de niños y niñas en América Latina y el Caribe: la urgencia de avanzar hacia sistemas de protección social sensibles a los derechos de la niñez", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/25), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, S., y Atuesta, B. (2017), "Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: Tendencias de cobertura e inversión". Serie Políticas Sociales, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Cecchini, S., y Madariaga, A. (2011). *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Cuaderno de la CEPAL No. 95. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, S. y R. Martínez (2011). *Protección social inclusiva em América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos.* (LC/G.2488-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2023a), Institucionalidad social en América Latina y el Caribe: eje central para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo (LC/CDS.5/3), Santiago.
 - ___(2023b), Panorama Social de América Latina y el Caribe 2023, Santiago, en prensa.
- (2022a) Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad (LC/SES.39/3-P), Santiago.
- _____(2022b) Panorama Social de América Latina, 2021 (LC/PUB.2021/17-P), Santiago.
- (2022c) Panorama Social de América Latina, 2022 (LC/PUB.2023/6), Santiago.
- (2021), Desastres y desigualdad en una crisis prolongada: hacia sistemas de protección social universales, integrales, resilientes y sostenibles en América Latina y el Caribe (LC/CDS.4/3), Santiago.
 - ___(2020) Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (LC/CDS.3/5), Santiago.
- _____(2019), Nudos críticos del desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe: antecedentes para una agenda regional (LC/CDS.3/3), Santiago.
- _____(2018) Panorama Social de América Latina, 2017 (LC/PUB.2018/1-P), Santiago.
- _____(2016), La matriz de la desigualdad social en América Latina (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago.
- _____(2010), La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
- CEPAL/OPS (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Panamericana de la Salud) (2021), "La prolongación de la crisis sanitaria y su impacto en la salud, la economía y el desarrollo social", Informe COVID-19, Santiago.
- Cès, S. y S. Coster (2019), "Mapping long-term care quality assurance practices in the EU European Social Policy Network" (ESPN), Brussels: European Commission.
- Cid, C. y M.L. Marinho (2022), "Dos años de pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe: reflexiones para avanzar hacia sistemas de salud y de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/63), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Colombo, F. y otros (2011), Help Wanted?: Providing and Paying for Long-Term Care. OECD. https://doi.org/10.1787/9789264097759-en.
- Comisión Europea (2023), "The future of social protection and of the Welfare State in the EU", Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Directorate Social Rights and Inclusion, Unit D.2 — Social Protection.
- _____(2021). 2021 Long-Term Care Report Trends, challenges and opportunities in an ageing society.
- D'Alessandre, V. (2018), "Avances en la construcción de Sistemas para la Protección Integral de los Derechos de la Primera Infancia en Iberoamérica". OEI IIPI. Disponible [en línea] https://www.siteal.iiep.unesco. org/ investigacion/1730/avances-construccion-sistemas-proteccion-integral-derechos-primera-infancia.
- De Achaval, O., y C. Aulicino (2015), "Estrategias de protección a la primera infancia en la experiencia internacional", *Documento de Trabajo*, 145, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
- De Wispelaere, J. y C. Farías (2023), "Ingreso básico: elementos conceptuales y sobre su debate", en R. Santos Garcia, C. Farías y C. Robles (coords.) (2023), "La protección social de los ingresos en América Latina y el Caribe: debates sobre opciones de política", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/27/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Espejo, A. y otros (2023), "Políticas activas de mercado de trabajo en américa latina: Desafíos para la inclusión laboral con protección social", *Documentos de Proyectos*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Espíndola, E. (2023) "Estimación del costo de transferencias monetarias asociadas a la implementación de acciones para proteger niveles de ingresos en América Latina", en R. Santos Garcia, C. Farías y C. Robles (coords.), "La protección social de los ingresos en América Latina y el Caribe: debates sobre opciones de política", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/27/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Esping-Andersen, G., y J. Myles (2012), "Economic Inequality and the Welfare State", en Brian Nolan, W. S. y T. M. Smeeding (eds) (2012), *The Oxford Handbook of Economic Inequality* (2011; online edn, Oxford Academic, 18 Sept. 2012).
- Farías, C., R. Santos Garcia y J. De Wispelaere (2023), "El ingreso mínimo garantizado, las transferencias universales para la infancia y las personas mayores y otras opciones para brindar protección de ingresos", en R. Santos Garcia, C. Farías y C. Robles (coords.) (2023), "La protección social de los ingresos en América Latina y el Caribe: debates sobre opciones de política", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/27/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Filqueira, F. (2014), Ciclo de vida, cambio demográfico y transferencias intergeneracionales. CIPPEC.
- Filgueira, F. y C. Rossel (2017), "Social protection for families and early childhood through monetary transfers and care worldwide". Paper prepared for the Economic Commission for Latin America and the Caribbean Project "Social Protection System and Inequality".
- Frazer, H. y E. Marlier (2015), "Minimum Income Schemes in Europe. A study of national policies", European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission. Disponible [en línea] https://www.researchgate.net/publication/299652131 Minimum income schemes in Europe A study of national policies.
- Gontero, S. y J. Weller (2017), "Consideraciones para aumentar la participación de los trabajadores por cuenta propia en los sistemas contributivos de protección social en América Latina", *Serie Macroeconomía del Desarrollo* N° 189 (LC/TS.2017/69). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Holmes, R. (2023). Integrating gender equality and inclusion into social protection systems. Social Protection Technical Assistance, Advice and Resources (STAAR) Facility, DAI Global UK Ltd, United Kingdom.
- Hone, T. y otros (2018), "Revisiting Alma-Ata: what is the role of primary health care in achieving the Sustainable Development Goals?", *The Lancet*, 2018 Oct 20;392(10156):1461-1472.
- Huepe, M. (2023) "Políticas de inclusión laboral: una estrategia integrada, sostenible y con enfoque territorial" en Huepe (ed.) (2023), "Desigualdades, inclusión laboral y futuro del trabajo en América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/63), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- IPC-IG/UNICEF (International Policy Centre for Inclusive Growth/Fondo de las Naciones Unidas para la infancia) (2020). "Maternidad y paternidad en el lugar de trabajo en América Latina y el Caribe políticas para la licencia de maternidad y paternidad y apoyo a la lactancia materna". Brasilia y Ciudad de Panamá: Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- ITUC (International Trade Union Confederation) (2019), Informe de la CSI de Política Económica y Social: El papel de la protección social en una transición justa; ITUC CSI IGB: Ginebra, Suiza.
- López, N. (2021) "Hacia una generación de políticas para el desarrollo integral de las y los adolescentes de América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/128), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- López Boo, F., y Ferro, M. P. (2019). Calidad de procesos y desarrollo infantil en los Espacios de Primera Infancia del Gran Buenos Aires: Validación de una lista corta de monitoreo de centros infantiles. IADB. https://publications.iadb.org/es/calidad-de-procesos-y-desarrollo-infantil-en-los-espacios-de-primera-infancia-del-gran-buenos-aires.
- Marcel, M. y E. Rivera (2008), "Regímenes de Bienestar en América Latina", en Tironi (ed.) (2008), Redes, Estado y Mercados. Soportes de la Cohesión Social Latinoamericana. Santiago, Chile: CIEPLAN, pp. 151-226.
- Marinho, M. L., A. Dahuabe y A. Arenas de Mesa (2023), "Salud y desigualdad en América Latina y el Caribe: la centralidad de la salud para el desarrollo social inclusivo y sostenible", *Serie de Políticas Sociales*, N° 244 (LC/TS.2023/115), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Mesa-Lago, C. (2022), "Pensiones de capitalización individual en América Latina: efectos, reformas, impacto del COVID-19 y propuestas de política", serie Políticas Sociales, N° 242 (LC/TS.2022/99), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2016a), "PF3.3: Informal childcare arrangements". OECD Family Database. OECD Social Policy Division Directorate of Employment, Labour and Social Affairs. http://www.oecd.org/els/soc/PF3_2_Enrolment_childcare_preschool.pdf.

- (2016b). "Typology of childcare and early education services" (PF13). OECD Family Database. OECD Social Policy Division Directorate of Employment, Labour and Social Affairs.
 (2016c). "PF3.2: Enrolment in childcare and pre-school". OECD Family Database. OECD Social Policy Division Directorate of Employment, Labour and Social Affairs. https://www.oecd.org/els/soc/PF3_2_Enrolment_childcare_preschool.pdf.
 (2011), Doing better for families. OECD.
- ODI/UNICEF (Overseas Development Institute/Fondo de las Naciones Unidas para la infancia) (2020), Universal Child Benefits: policy issues and options.
- OIT (Organización Internacional el Trabajo) (2021), Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022: La protección social en la encrucijada: en busca de un futuro mejor. Ginebra, OIT. Disponible [en línea] https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_817576/lang--es/index.htm.
- _____(2018) Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2018: Sostenibilidad medioambiental con empleo, Oficina Internacional del Trabajo (OIT): Ginebra.
- _____(2012), "Recomendación sobre los pisos de protección social (R202)", OIT, Disponible [en línea] https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:3065524,es.
- _____(2000a), C183 Convenio sobre la protección de la maternidad (núm. 183). Disponible [en línea] https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C183.
- _____(2000b), R191 Recomendación sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 191). Disponible [en línea] https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R191.
- OIT/FAO (Organización Internacional el Trabajo/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2021). Extender la protección social a las poblaciones rurales: Perspectivas para un enfoque común de la FAO y la OIT. Ginebra.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (1949), "Constitución de la Organización Mundial de la Salud", Disponible [en línea] https://www3.paho.org/gut/dmdocuments/Constituci%C3%B3n%2ode%2o la%2oOrganizaci%C3%B3n%2oMundial%2ode%2ola%2oSalud.pdf#:~:text=La%2osalud%2oes%2o un%2oestado,o%2ocondici%C3%B3n%2oecon%C3%B3mica%2oo%2osocial.
- OMS/CSDH (Organización Mundial de la Salud/Commision on Social Determinants of Health) (2008), "Closing the gap in a generation: health equity through action on the social determinants of health", Final Report of the Commission on Social Determinants of Healt, Ginebra, OMS.
- OMS (Organización Mundial de la Salud), UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la infancia) y Banco Mundial (2018). Cuidado cariñoso y sensible para el desarrollo en la primera infancia: un marco para ayudar a los niños a sobrevivir y prosperar para transformar la salud y el potencial humano. Ginebra: OMS.
- ONU Mujeres y CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022), Hacia la construcción de sistemas integrales de cuidados en América Latina y el Caribe: elementos para su implementación, (LC/TS.2022/26), Santiago.
- Rico, N. y C. Robles (2016), "Políticas de cuidado en América Latina. Forjando la igualdad", Serie Asuntos de Género No. 140, (LC/L.4226), Santiago.
- Robles, C. (2009) "Pueblos indígenas y programas de transferencias monetarias con corresponsabilidad. Avances y desafíos desde un enfoque étnico". Serie Políticas Sociales 156 (LC/L.3170-P), Santiago.
- Robles, C., B. Atuesta y R. Santos Garcia (2023), "The role of an emergency basic income: lessons from the Latin American experience to confront the COVID-19 pandemic", *Special edition International Social Security Review* (en prensa).
- Robles, C. y C. Rossel (2021), "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).
- Robles, C. y Santos Garcia, R. (2023) "Recomendaciones finales" en Santos Garcia, Farías y Robles (coords.) (2023), "La protección social de los ingresos en América Latina y el Caribe: debates sobre opciones de política", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/27/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Robles, C., V. Tenenbaum e I. Jacas (2023), "Los desafíos de la protección social de las y los trabajadores de plataformas: reflexiones para América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/116), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Roffman, R., y Apella, I. (2021). When we're sixty four. World Bank.

- Rossel, C. (2023) "Prestaciones familiares y cuidados de larga duración: lecciones de Europa y apuestas estratégicas para un Estado de bienestar en América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/29), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rossel, C., y Filgueira, F. (2015). Vejez. En Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R., y Rossel (2015), C. Instrumentos de protección social: Caminos latinoamericanos hacia la universalización. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rossel, C., D. Courtoisie y M. Marsiglia (2014), "Programas de transferencias, condicionalidades y derechos de la infancia: apuntes a partir del caso del Uruguay", *Serie Políticas Sociales no. 215* (LC/L.3927), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sauma, P. (2012), "Protección social y trabajo no remunerado: Redistribución de las responsabilidades y tareas del cuidado. Estudio de caso Costa Rica", *Serie Mujer y Desarrollo, No 116.* (LC/L.3519), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Spasova, S. y otros (2022), "Social protection for atypical workers during the pandemic: Measures, Policy Debates and Trade Union Involvement in Eight Member States", ETUI: European Trade Union Institute.
- UNICEF (2020). Gender-responsive age-sensitive social protection: a conceptual framework.
- Vargas, L., C. Robles y E. Espíndola (2021), "Estimación del costo de una garantía de ingreso seguro para la infancia en Chile", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/216), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Vegas, E., y Santibáñez, L. (2010). La promesa del desarrollo en la primera infancia en América Latina y el Caribe. World Bank.
- Weller, J. (2023) "Principales tendencias globales y su impacto en la inclusión laboral" en Huepe (ed.), (2023) "Desigualdades, inclusión laboral y futuro del trabajo en América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/63), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Anexo IV.A1

Cuadro IV.A1.1

América Latina (15 países): valores mensuales y anuales^a de una prestación equivalente a la brecha absoluta de pobreza para población de o a 17 años, alrededor de 2021

(En dólares de 2018 y porcentajes)

Brecha de pobreza									
País	Año	Incidencia de la pobreza	Valor promedio mensual de la prestación	Población destinataria	Gasto anual				
		En porcentajes	En dólares	En miles de personas	En millones de dólares	Como porcentaje del PIB de 2022			
Argentina ^b	2021	42,1	62	3 388	2 635	0,5			
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2021	40,2	38	1 671	809	2,0			
Brasil	2021	38,8	45	20 608	11 676	o , 6			
Chile	2020	20,3	64	913	732	0,2			
Colombia	2021	49,8	39	7 361	3 626	0,9			
Costa Rica	2021	30,2	47	362	216	0,3			
República Dominicana	2021	36 , 0	30	1 171	445	0,5			
Ecuador	2021	38,9	31	2 403	928	0,9			
Honduras	2019	61,7	43	2 036	1 095	4,2			
México	2020	50,6	45	18 753	10 620	0,9			
Panamá	2021	25,3	37	299	141	0,2			
Perú	2021	27,7	38	2 834	1 373	o , 6			
Paraguay	2021	29,5	26	730	242	0,6			
El Salvador	2021	41,8	39	748	363	1,3			
Uruguay	2021	9,8	34	85	36	0,1			
Promedio simple ^c		36,2	41	63 363	34 937	0,9			

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Espíndola (2023), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Las cifras agregadas anuales y como porcentaje del PIB incluyen un costo administrativo equivalente al 5% del monto de las prestaciones.

^b Zonas urbanas.

^c Promedio simple de los países, con la excepción de la población destinataria y el gasto anual en millones de dólares, que corresponden a un agregado de 15 países.

Cuadro IV.A1.2

América Latina (15 países): valores mensuales y anuales^a de una prestación equivalente a la brecha absoluta de extrema pobreza para población de o a 17 años, circa 2021

Brecha de extrema Pobreza								
País	Año	Incidencia de la pobreza extrema	Valor promedio mensual de la prestación	Población destinataria	Gasto anual			
		En porcentajes	En dólares	En miles de personas	En millones de dólares	Como porcentaje del PIB de 2022		
Argentina ^b	2021	6,0	31	484	183	0,0		
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2021	14,6	24	607	175	0,4		
Brasil	2021	13,0	23	6 939	1885	0,1		
Chile	2020	5,0	44	225	119	0,0		
Colombia	2021	22,7	20	3 357	786	0,2		
Costa Rica	2021	6,8	23	82	23	0,0		
República Dominicana	2021	9,5	15	307	55	0,1		
Ecuador	2021	11,2	14	689	117	0,1		
Honduras	2019	25,2	13	833	130	0,5		
México	2020	14,1	18	5 219	1 126	0,1		
Panamá	2021	10,1	19	119	27	0,0		
Perú	2021	6,4	18	654	137	0,1		
Paraguay	2021	8,9	11	221	28	0,1		
El Salvador	2021	12,0	20	214	51	0,2		
Uruguay	2021	0,1	24	1	0	0,0		
Promedio simple ^c		11,0	21	19 950	4 843	0,1		

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Espíndola (2023), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Las cifras agregadas anuales y como porcentaje del PIB incluyen un costo administrativo equivalente al 5% del monto de las prestaciones.

^b Zonas urbanas.

c Promedio simple de los países, con la excepción de la población destinataria y el gasto anual en millones de dólares, que corresponden a un agregado de 15 países.

V. Oportunidades y desafíos para robustecer las capacidades institucionales de la protección social

Raúl Holz Amalia Palma

En un mundo que enfrenta simultáneamente múltiples crisis y una estructura de riesgos en reconfiguración, la capacidad institucional para abordar las brechas de los sistemas de protección social con sostenibilidad financiera se ve desafiada permanentemente. A pesar de los avances registrados en los últimos años, persisten desafíos para avanzar en la consolidación de una institucionalidad lo suficientemente sólida y flexible que pueda hacerse cargo de los nuevos retos, pero también para garantizar el acceso a la protección social para erradicar la pobreza y reducir significativamente las desigualdades (CEPAL, 2023).

Como indicado previamente, es posible caracterizar la institucionalidad social a partir de cuatro dimensiones: i) jurídico-normativa; ii) organizacional; iii) técnico-operativa ligada con la implementación de las políticas y, iv) financiera (CEPAL, 2015, 2022, 2023; Martínez y Maldonado, 2019) (véase la sección III.D.1). Desde esta perspectiva, y aunque en la región los modelos de institucionalidad social y los alcances en cada país son heterogéneos, entre los desafíos comunes aplicables a los sistemas de protección social se reconocen: i) ajustar los marcos normativos nacionales a los estándares y compromisos internacionales adoptados por los países; ii) articular políticas sociales que se encuentran fraccionadas por una dinámica sectorial y entre diferentes niveles de gobierno, y disponer de una rectoría de la política social que esté claramente definida; iii) establecer herramientas técnico-operativas que viabilicen la política social a través de todo el ciclo de la política, incluyendo la capacidad de gestionar de manera eficaz y transparente los recursos para generar confianza y certidumbre entre la ciudadanía; y iv) contar con recursos financieros sostenibles acorde a los objetivos (CEPAL, 2021, 2023; Martínez y Maldonado, 2019). Para los Ministerio de Desarrollo Social (MDS), muchas veces designados como el ente rector de la política social y encargado de la protección social no contributiva, se plantea además el desafío de cómo avanzar de manera simultánea en las cuatro dimensiones que componen la institucionalidad social considerando que los actores, instancias deliberativas y de toma de decisiones no tienden a ser las mismas y escapan a su control.

Desde un enfoque de derechos, y en el marco de las cuatro dimensiones de la institucionalidad social, a continuación, se discuten algunos componentes que pueden ser fortalecidos ante un contexto

de crisis recurrentes⁵⁶. Estos incluyen, en primera instancia, y como se indicó en el capítulo III, un marco ordenador fundado en normas y planes, que permita proporcionar la estructura y los principios básicos que orientan la formulación y ejecución de las políticas de protección social. Ello requiere, a su vez, de una autoridad social claramente identificada y adecuados mecanismos de coordinación. En segundo lugar, y con el objetivo de lograr progresivamente la cobertura universal, la priorización estratégica de las políticas y programas desde un enfoque de derechos es fundamental. En tercer lugar, la integralidad de la protección social es necesaria para avanzar en sistemas resilientes que incorporen todas las dimensiones del desarrollo y así puedan responder efectiva y eficientemente ante nuevas crisis. Avanzar aunadamente permitirá sumar esfuerzos de los distintos sectores del desarrollo social y económico para el desarrollo de programas integrales. La coordinación entre diferentes sectores de política y los distintos niveles de gobierno es clave para resolver problemas sociales con multiplicidad de causas. En cuarto lugar, avanzar en comprender la transformación digital de los sistemas de protección social, que es un fenómeno creciente que trasciende elementos habitualmente identificados como el acceso financiero y la postulación digital a las prestaciones. Por el contrario, conlleva implicancias para cada una de las funciones de los sistemas de protección social y su institucionalidad, incluyendo las capacidades humanas y técnicas de los ministerios, y como se indicó en la introducción, es un fenómeno que puede condicionar la protección social del futuro. En quinto lugar, es central consolidar sistemas de información social, con registros sociales de potenciales destinatarios amplios, y posiblemente universales. Con ello, se avanzará en la incorporación del principio de búsqueda activa en el diseño de las políticas de protección social para identificar las necesidades de la población y las brechas persistentes, sin dejar a nadie atrás, como se indica en las líneas de acción 1.8 y 3.1.9 de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo. Finalmente, se expone brevemente el desafío de la sostenibilidad financiera y de la calidad de los recursos humanos para asegurar un bienestar acorde con los derechos sociales y garantizar la efectiva implementación de las políticas y programas de protección social.

Cabe destacar que, junto a los desafíos, hay también una serie de oportunidades que profundizar a partir de los avances logrados durante la pandemia de COVID-19. En el capítulo III, se abordó en detalle la respuesta movilizada en materia de protección social no contributiva en este contexto. Se destacaron una serie de innovaciones en la implementación de estas medidas, entre las que se encuentran el incremento en el gasto social en protección social, la masiva ampliación de la cobertura de los registros sociales y la incorporación de nóveles mecanismos para poder conectar la oferta y demanda en prestaciones sociales, con un fuerte componente tecnológico y digital. Este proceso de fortalecimiento de la capacidad institucional de los sistemas de protección social no es un logro asegurado sino se debe traducir en acciones sostenibles que permitan incorporar los avances y aprender de las lecciones de implementación.

A. Un marco institucional ordenador desde un enfoque de derechos para establecer las bases de un sistema de protección social

Contar con un marco ordenador del sistema de protección social que se traduzca en lineamientos normativos o de política es especialmente relevante. Proporciona la estructura y los principios básicos que orientan la formulación y ejecución de las políticas de protección social para erradicar la pobreza y reducir las desigualdades. Desde un enfoque de derechos se provee un marco normativo, con principios y criterios orientadores para el sistema de protección social, que se posiciona en los objetivos últimos de las políticas y que debe considerarse en todas las etapas del diseño e implementación de políticas y programas. Responde a una serie de principios que deben incorporarse para guiar el objetivo último de políticas y programas hacia la garantía universal de todos los derechos humanos, en especial los

Los componentes descritos en este capítulo no pretenden ser exhaustivos de todos los desafíos institucionales que enfrentan los sistemas de protección social. Han sido identificados a partir de los documentos de posición de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2021 y 2023) y analizados sobre la base de evidencia empírica sistematizada en el proceso de asistencia técnica a siete países de la región: Brasil, Costa Rica, Honduras, México, Paraguay, Perú y República Dominicana en el marco del Proyecto CEPAL-BMZ/GIZ "Reactivación transformadora: superando las consecuencias de la pandemia de COVID-19 en Latinoamérica y el Caribe".

llamados derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), anclados en los instrumentos internacionales existentes. Algunos de los elementos considerados esenciales para los programas de protección social desde un enfoque de derechos son: i) igualdad y no discriminación, ii) integralidad, iii) institucionalidad, iv) participación, v) transparencia y acceso a la información, y vi) rendición de cuentas (Cecchini y Rico, 2015; Sepúlveda, 2014).

Un sistema de protección social con enfoque de derechos exige que los Estados garanticen el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos tanto en el contenido de sus políticas de protección social como en el proceso mediante el cual estas son implementadas. Cada política debería contribuir a remover barreras para el goce de uno o varios derechos específicos. De esta forma, los programas de protección social diseñados desde una perspectiva de derechos humanos tienen más probabilidades de mantenerse y contribuir efectivamente a la erradicación de la pobreza y reducción de las desigualdades. Aunque han existido avances en el reconocimiento legal y constitucional de los derechos sociales, estos no se han traducido necesariamente en expresiones formales de garantías sociales en la protección social (Cecchini y Rico, 2015; CEPAL, 2023; Martínez y Maldonado, 2019, CEPAL, 2023).

A pesar de que no existe un modelo único para el establecimiento de un marco ordenador del sistema de protección social, es importante que el mandato que crea la entidad específica o el sistema de protección social establezca que éste último entregará cobertura frente a las posibles contingencias que surjan en el curso de la vida de una persona. El marco específico variará dependiendo, por ejemplo, de la forma de cómo está organizada en el país la oferta sectorial de políticas y programas de protección social y de cómo se articulan las prestaciones contributivas y no contributivas, así como de las decisiones y capacidades institucionales de cada país. Su expresión a nivel legal permite además vincular específicamente las prestaciones con la asignación presupuestaria requerida para su implementación. En suma, no se trata de que el marco institucional ordenador defina una sola entidad como única responsable de implementar las políticas y programas que conforman los sistemas de protección social, sino de determinar claramente las vías de acceso a sus componentes, y de manera articulada entre las entidades responsables con mecanismos de coordinación entre estos.

No basta, sin embargo, contar con un mandato claro. Éste debe tener su correspondencia en la estructura organizacional de los MDS y las demás instituciones que confluyen en la operación de los sistemas de protección social. Es decir, es clave que exista coherencia entre los mandatos y la estructura organizacional para el ejercicio de sus funciones (CEPAL, 2023). Esta estructura organizacional debería estar además fundamentada en una ley que se ajuste al contexto político, económico y social y que entregue la flexibilidad necesaria para adaptarse a los desafíos que surgen de los nuevos escenarios. En el marco de esta flexibilidad, y reflejando la correspondencia en los mandatos y la estructura organizativa, se debería poder acomodar la priorización de las áreas temáticas y grupos poblacionales.

Es crucial que tanto los mandatos y la estructura organizativa como la rectoría estén respaldados normativamente. Es decir, al avance en la coherencia entre los mandatos y la estructura organizativa debería seguir una correspondencia en las capacidades rectoras, articuladoras y gestoras necesarias para encabezar un sistema integral de protección social. Por su parte, la función rectora requiere de una coherencia secuencial con la gestión operativa de los programas y los objetivos definidos. Ello ayuda a prevenir la discrecionalidad y duplicidad de programas. A su vez, es importante que exista una capacidad rectora y de gestión de recursos de las unidades administrativas menores para coordinar, gestionar e implementar los programas de acuerdo a la población priorizada (CEPAL, 2015; Martínez y Maldonado, 2019).

En el marco ordenador es fundamental identificar a los actores de la política social y las instituciones participantes e indicar cuáles son los mandatos y roles de la autoridad social y los mecanismos de coordinación, definiendo cómo se articulan los mandatos de las diversas instituciones (CEPAL, 2023). Para ello, avanzar en la elaboración de políticas y planes operativos de implementación parece ser clave para organizar y ordenar las acciones y prioridades a ser emprendidas. En dichos instrumentos, es también relevante avanzar en definir cómo se llevarán a cabo las coordinaciones entre los diferentes componentes

e instrumentos de los sistemas de protección social. Por su parte, la existencia de un sustento legal que precisa las relaciones de coordinación y rectoría técnica y de gestión, y especifica la articulación con las diversas entidades que participen en el sistema, facilita clarificar un marco orientador para todo el sistema de protección social.

Para un funcionamiento efectivo de la rectoría, es clave que las unidades que la integran funcionen de manera coordinada. Esto implica que las instancias de coordinación estén incluidas en la legislación y sus funciones sean claramente establecidas. Además, en el ejercicio práctico de la norma, los actores regulados deben apegarse a lo que dice el mandato. Una norma que regule el sistema de protección social debe establecer claramente las funciones y objetivos de cada entidad y prestación social, coordinando la relación entre todos ellos, de forma tal que el sistema pueda funcionar de forma armónica con los otros componentes y entidades que lo integran.

B. Priorización de las políticas y programas desde un enfoque de derechos

Desde un enfoque de derechos, la priorización debe emplearse con el objetivo de lograr progresivamente la cobertura universal. Al respecto una de las decisiones estratégicas fundamentales de toda política social es la priorización en el tiempo de acciones para llegar primero a los grupos y poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad, como pueden ser, por ejemplo, las niñas, niños y adolescentes, las personas jóvenes y mayores, quienes pertenecen a pueblos indígenas y poblaciones afrodescendientes y las personas con discapacidad. No hay que perder de vista, sin embargo, que la priorización de los programas de protección social es un componente crítico de una estrategia de desarrollo más amplia que tiene como objetivo la realización universal de todos los derechos económicos, sociales, culturales, ambientales, civiles y políticos (CEPAL, 2020; Arenas de Mesa y Cecchini, 2022; Martínez, Maldonado Valera y Schönsteiner, 2022).

En el caso de los países que se encuentran en una etapa de expansión de su sistema de protección social es crucial avanzar en la consolidación de prestaciones para garantizar la protección de los ingresos básicos para todas las personas (véase la sección IV.B). Desde un enfoque de ciclo de vida, una opción para avanzar en la reducción de los actuales niveles de pobreza y reducir las desigualdades es priorizar los extremos del ciclo de vida, es decir, la infancia y las personas mayores (Santos Garcia, Farías y Robles, 2023). Estas poblaciones enfrentan especiales desafíos para la protección de sus ingresos, por lo que se resguarda la incidencia de los programas sociales en los extremos del ciclo de vida y la parte más baja de la distribución. Basado en amplia evidencia académica que argumenta que los programas de atención integral en la primera infancia son cruciales para interrumpir la transmisión intergeneracional de la pobreza, reducir la desigualdad y promover el desarrollo humano, algunos países de la región han elegido prestaciones dirigidos a familias con niñas y niños en etapas de desarrollo infantil temprano. Por otra parte, muchos países de la región cuentan a su vez con sistemas de pensiones no contributivas para las personas mayores. Esta preocupación por los extremos del ciclo de vida se ha visto reflejado también a través de una mayor cobertura en los mandatos de los MDS y la estructura organizacional (CEPAL, 2023).

La priorización de destinatarios también permite decidir qué tipo de prestaciones se debe entregar en momentos determinados de acuerdo con las estrategias priorizadas, mejorando así la efectividad y eficiencia de las acciones dirigidas a las poblaciones destinatarias. En este sentido, contar con información social⁵⁷ clara, precisa y actualizada permite articular prestaciones ya existentes, así como componentes nuevos que apoyen el cumplimiento de los objetivos de la política social. Sin embargo, hay que mantener el foco en el objetivo de largo plazo, que es la universalidad. Por ello, hay que considerar también cómo expandir la cobertura y suficiencia en el tiempo y financiarla de forma sostenible (CEPAL, 2020).

⁵⁷ La información social corresponde a la caracterización socioeconómica de los hogares y personas, así como las prestaciones que reciben del Estado

C. Hacia una mayor integralidad de la protección social

La oferta integral de políticas y programas de protección social debe responder a las demandas y necesidades de la población. Surge entonces un desafío por el lado de la oferta de programas y políticas de protección social que no solo involucra a los MDS o las entidades encargadas de la implementación de las políticas de seguridad social en los países, sino también a otros actores cuyas esferas de acción se entrecruzan o bordean la de éstos. La coordinación horizontal y vertical es clave dada la interdependencia entre las áreas y niveles de gobierno involucrados, pero siempre desde el objetivo último de lograr una mayor integralidad de la protección social. Por ello, es importante que un sistema de protección social tenga también una dimensión intersectorial que aborde la naturaleza multidimensional de lo social, y que ello se oficialice mediante legislación a nivel nacional. Sin embargo, también existe un desafío por el lado de la demanda de familias, individuos y comunidades para que la protección social responda a los derechos, necesidades y riesgos inherentes a cada etapa del ciclo de vida (longitudinal) y de grupos de población (transversal) (Cecchini y Martínez, 2011; CEPAL, 2020). La coordinación adquiere así un rol crucial a través de todo el ciclo de la política de los sistemas de protección social (Schwarzer, Tessier y Gammage, 2014).

Las acciones pueden lograr crecientes niveles de integralidad horizontal (jóvenes, personas con discapacidad o personas que pertenecen a pueblos indígenas, por ejemplo) o también hacia temáticas determinadas (pobreza, inclusión social, desarrollo comunitario y protección social, entre otras). Por ello, la política de protección social debe articularse de manera tal que las políticas dirigidas a las áreas y grupos poblacionales prioritarios estén coordinadas de forma que no se dupliquen esfuerzos y no se deje a grupos en situación de vulnerabilidad fuera.

El desafío principal en este ámbito es la coordinación entre sectores dentro del gobierno. En este caso, entre entidades como los MDS y otras a cargo de las políticas de seguridad social y de inclusión laboral (Ministerios del Trabajo y entidades de la seguridad social), así como otras entidades, tanto del sector social (educación, salud, vivienda y otros) como de sectores cuyas políticas tengan un impacto en lo social (economía, medio ambiente y gestión de desastres, entre otros). Ello es importante, pues permite que diversos actores se involucren, haciendo más efectivo el desarrollo de las políticas de protección social (Cecchini y Martínez, 2011). En situaciones de emergencia, la articulación entre el sector de gestión de desastres y el sector social se puede traducir en que este último use sus sistemas de información para identificar a la población afectada y gestione los servicios de albergue o la entrega de prestaciones monetarias que permitan proteger oportunamente los niveles de bienestar y de consumo de la población que lo requiere (CEPAL, 2021).

La integralidad de las políticas se da también a través de la coordinación entre niveles administrativos (desde el nivel central hasta los municipios), de forma vertical. Ello requiere de coordinación entre niveles de gobierno distintos, desde el nacional al subnacional, articulando objetivos, instrumentos y/o poblaciones destinatarias de políticas y programas de un mismo ámbito.

Dado que la política de protección social tiene un componente no contributivo y otro contributivo, es importante que las entidades a cargo de ambos se coordinen para efectos de maximizar el uso de recursos, con el objetivo de ampliar la cobertura de forma progresiva y económicamente sostenible. Ello incluye, al menos, tres aspectos: i) la coordinación con las entidades responsables de los componentes no contributivos, que en general dependen de los MDS; ii) la coordinación de aquellas entidades que manejan los componentes contributivos, que incluyen a ministerios sectoriales (salud, trabajo y seguridad social, entre otros) y, iii) establecer mecanismos y espacios de coordinación para que los distintos actores de la protección social funcionen como un solo sistema. Un ejemplo de lo último son las comisiones creadas para recomendar las políticas y los lineamientos estratégicos de los sistemas de cuidado y desarrollo infantil temprano y que agrupan a actores estratégicos clave como diferentes ministerios y entidades públicas con competencia en el tema.

El fortalecimiento de las competencias institucionales en el territorio es fundamental para avanzar hacia una integración de la política social. En ello, es determinante que las políticas tengan en cuenta las especificidades geográficas de cada país o región. La ventanilla única puede ser un ejemplo

de un instrumento que puede facilitar la integralidad de la protección social a nivel del territorio al contribuir a un mejor acceso de la población a la oferta social. A través de ella se agrupa la oferta de programas y prestaciones públicas a las que pueden acceder los ciudadanos de un país. Es decir, la oferta social a nivel nacional o subnacional se pone a disposición de la población, entregando un acceso descentralizado a ella, pues se entrega en los territorios. Se pueden identificar al menos tres tipos de ventanilla única en la región: i) presencial, en una oficina física); ii) virtual, mediante un portal electrónico, y iii) a través de una forma de acompañamiento familiar. Estos últimos trabajan directamente en terreno con las personas y pueden tener un papel fundamental, pues muchas veces tienen un componente orientador que guía a los participantes y les indica cuáles son aquellas prestaciones que tienen derecho a recibir (CEPAL, 2023).

D. Desafíos de la protección social digital⁵⁸

Las tecnologías digitales pueden ser claves para avanzar hacia una protección social más universal, aunque también existe el riesgo de que aumenten las brechas de acceso y de información por parte de las personas con poca conectividad y/o competencias digitales. Más allá de la digitalización de la información, la protección social digital implica una transformación de los sistemas de protección a partir del uso de las nuevas tecnologías en el diseño, implementación y gestión. Asimismo, la transformación digital de la economía implicará renovados desafíos y una transformación de la protección social en la medida que surgen nuevas vulnerabilidades (Palma, 2023).

En el marco de los cambios tecnológicos, el avance de la transformación digital es innegable, y en la medida que la institucionalidad social se actualice también requiere adaptarse a estas innovaciones, pero con la precaución de tener en consideración las dimensiones de exclusión que se pueden dar en el proceso.

La digitalización de los sistemas de protección social durante la pandemia de COVID-19 fue un experimento en tiempo real para ver los efectos de la digitalización de la gestión de la protección social. Desde el ingreso a las bases de destinatarios hasta en los procesos de selección, se utilizó la tecnología digital para mejorar y facilitar la cobertura de los sistemas de información y contar con datos de la población a atender. Uno de los desafíos fue la interoperabilidad de los sistemas de información a partir de las distintas fuentes de información pública. Aun cuando este proceso facilita el ingreso y selección de usuarios de prestaciones sociales, puede ser también una primera barrera de exclusión para la población que no puede acceder a los servicios digitales. Por ejemplo, durante la pandemia la población tuvo dificultades para acceder a esta información por falta de acceso o en algunos casos por temas vinculados con la identificación de las personas. En la gestión de los programas, la entrega de prestaciones y el proceso de pagos digitales pueden generar exclusión cuando la población tiene acceso limitado al sistema financiero. Aun cuando se ha extendido la banca digital, el mismo proceso de reconocimiento o de identificación digital puede generar sesgos. Finalmente, en la recepción de prestaciones se pueden generar exclusiones en la medida que se digitalice el proceso, por ejemplo, la entrega de transferencias por vía digital implica acceder a un cajero automático o algún tipo de intermediario para hacer uso de los recursos (véase el diagrama 13).

Durante la pandemia, cuando la mayoría de las actividades se trasladaron al mundo digital, se pudo ver las implicancias de la significativa desigualdad en conectividad entre la población al interior y entre los países, afectando así la capacidad de respuesta de las instituciones ante la urgencia. Las personas debieron aprender abruptamente a moverse en el entorno digital y los sistemas de protección social a responder rápidamente, generando innovaciones para la búsqueda de usuarios y entrega de prestaciones en el mundo digitalizado (Atuesta y Van Hemelryck, 2022). Esto implicó un gran desafío

⁵⁸ Esta sección se basa en Palma, A. (2023) "La transformación digital y la protección social: elementos para el análisis", Nota técnica, en prensa.

para los gobiernos de la región donde existía todavía una baja conexión de internet y en especial para la población en situación de vulnerabilidad, quienes son los principales usuarios de estos sistemas a la vez de los más marginalizados del mundo digital (véase la sección I.A.1) (CEPAL, 2022; Sunkel y Ullmann, 2019). Más allá de responder a estas brechas, el desafío desde la institucionalidad social radica en que estas no se agudicen, lo que implica que los sistemas respondan al contexto y que sean sensibles a las diferencias. Entre las recomendaciones para la institucionalidad social es que la inclusión de la tecnología sea criteriosa con relación al contexto generando posibilidades y no obligaciones que limiten a la población que no tiene acceso. Así también se debe avanzar en el cierre de brechas, para ello la CEPAL ha propuesto una canasta básica digital para acercar a estos cambios a la población en situación de vulnerabilidad. Sumado a ello, un desafío de la institucionalidad desde la dimensión jurídico-normativa es garantizar la privacidad de datos y por tanto avanzar en la protección de datos (IPC-IG, 2022; CEPAL, 2022).

Fuente: Palma (2023), sobre la base de Gupta (2021) y Chirchir y Barca, (2020).

Uno de los desafíos que impone la protección social digital a la institucionalidad social es atender a los rápidos cambios y ser eficiente y eficaz en la respuesta a nuevas demandas. La adopción de las tecnologías digitales para el diseño, implementación y gestión de la protección social impone demandas en infraestructura física y digital, así como en las capacidades y conocimientos requeridos para la gestión de los datos y de la información, lo que supone altos costos iniciales y un tiempo de maduración cognitivo que sobrepasa el corto plazo. La transformación digital requiere de un mayor esfuerzo para reconfigurar la forma en que una organización mejora y cambia continuamente, ya que la tecnología no solo se está integrando cada día más en todos los espacios, sino que también evoluciona constantemente (McKinsey, 2023). A esto se suma el desafío de la permanente actualización de la información y del exponencial avance de las nuevas tecnologías. No obstante, una vez lograda la implementación, la digitalización implica una reducción de costos que debe ser considerada en el proceso y que no limite el presupuesto del sector (Lowe, 2022). Por otro lado, el acceso y uso de las tecnologías también supone altos costos iniciales para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad como la adquisición de computadores u otros dispositivos similares y el entrenamiento digital básico.

Así también, entre los riesgos para la protección social digital que alerta el Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos se encuentran: las decisiones políticas que subyacen a la supuesta neutralidad tecnológica y que pueden afectar los derechos humanos y las decisiones democráticas; los eventuales sesgos de género, raza y etnia en las hipótesis y decisiones

de la protección social digital; la posible reproducción y aumento de las desigualdades por los algoritmos y otros análisis predictivos que exacerban los sesgos de las políticas y datos existentes (Naciones Unidas, 2019, pág. 25).

Uno de los desafíos de la protección social digital que vale la pena resaltar con relación a la dimensión jurídico-normativa es la necesidad de garantizar los derechos de la población y su vulneración, entre los que cabe el derecho a privacidad. Los derechos a la privacidad y la protección de datos están bien reconocidos en la legislación nacional e internacional y numerosos instrumentos jurídicos imponen obligaciones a los Estados en relación con la protección de esos derechos (Sepúlveda, 2018).

A modo de ejemplo, entre las nuevas tecnologías la tecnología biométrica aparece como una oportunidad, pero también como una posible fuente de nuevos riesgos para la población. Los sistemas biométricos permiten identificar a una persona en base a sus características biológicas y conductuales, entre las que están sus huellas dactilares, iris o alguna característica de comportamiento (Sepúlveda, 2018; Preciozzi, 2022). El uso de este tipo de información permite cotejar, vincular y compartir información de forma más rápida, lo que, a la vez de disminuir el riesgo de fraude, genera preocupaciones en relación con los derechos y libertades de aquellos individuos cuyos datos se procesan. Se debe contar con normas y legislación que regule el uso de estos datos para la protección social, de manera de tener en consideración los derechos de los individuos cuyos datos han sido procesados y las obligaciones de quienes procesan (Sepúlveda, 2018).

Asimismo, uno de los principales desafíos de la tecnología es que sea centrada en las personas; lo que se extiende a la digitalización y la inteligencia artificial. El centrarse en el ser humano es hacer las cosas de manera diferente para llegar a todos de una manera que sea acorde a sus circunstancias, en lugar de una mayor digitalización para hacer las mismas cosas más rápido, más barato o más convenientemente a través de canales digitales. No es solo un tema de gestión de los sistemas de protección social, sino de adaptar y transformar el sistema de prestación de servicios de manera que, a menor costo, sea eficiente en la respuesta a la comunidad (Lee-Archer, 2023).

Para los riesgos futuros será clave ajustar las leyes, mejorar la infraestructura digital y física y ampliar el conocimiento digital, el acceso y uso de las tecnologías. Es clave que la tecnología sirva a los objetivos de avanzar hacia una protección social más universal, pues no resuelve por sí sola los problemas de la política ni tampoco llega a todos sin esfuerzo. Para ello se requiere una gobernanza de la protección social digital adecuada y sustentada en procesos transparentes. El control desigual sobre los datos incluye el acceso a estos, pero considera también el poder para decidir qué se convierte y qué no se convierte en datos. Esto depende del control sobre las infraestructuras físicas y digitales que generan, procesan, almacenan, transfieren y utilizan datos, lo que puede suponer un problema para el desarrollo económico, la agencia humana y la autodeterminación colectiva que debe abordarse (Fisher y Streinz, 2021). Se pueden identificar al menos tres formas de expresión de la "injusticia de datos" que deberán ser monitoreadas en el escenario pospandémico: i) legal, cuando las personas no pueden autentificarse digitalmente y, en consecuencia, sufrir de exclusión; ii) informativa, que da cuenta de situaciones en las que los usuarios no están completamente informados de cómo sus datos son utilizados por agencias que los manejan, y iii) relacionada con el diseño de los programas y los resultados acotados en los niveles de protección social efectivamente brindados respecto a las reales necesidades de las personas (Masiero, 2020).

Un desafío relacionado con este punto es avanzar en medidas para la protección de datos de la población. La protección inadecuada de datos personales en los programas de protección social puede tener impactos negativos en la privacidad. Por ejemplo, esta información puede afectar a las personas a través del estigma, la discriminación, abusos y explotación, cuando la información disponible no es resguardada y se hace pública, a lo que se suma que también puede ser objeto de estafas (Lowe, 2022; IPC-IG, 2022). Otro efecto es que puede socavar el apoyo público a los programas cuando la divulgación masiva de información disminuye la confianza. La información pertinente para los fines del programa puede implicar menores tiempos y costos de tramitación, pero es urgente también que las instituciones se hagan responsables de estos posibles riesgos (Sepúlveda, 2018).

Más allá de la gran disponibilidad de datos, la transformación digital implica cambios que sin duda afectarán todos los ámbitos de la sociedad, desde la identidad de las personas hasta las opciones laborales. En resumen, a futuro, la protección social estará crecientemente asociada a la digitalización y la aplicación de la inteligencia artificial. Pero, como argumentan Acemoglu y Johnson (2023), tanto la dirección que toman las innovaciones tecnológicas y a quienes terminan beneficiando no está determinado a priori y depende de las relaciones de poder en la sociedad.

E. El desafío de ampliar la cobertura de los sistemas de información social

Una de las potenciales oportunidades que ofrece este mundo altamente digitalizado es la posibilidad de contar con gran cantidad de información disponible para la toma de decisiones. En la protección social las bases de datos y la información son cruciales. Recopilar, preservar, usar, analizar y compartir datos están entre los roles principales de las tecnologías de la información en el ámbito de la protección social. Una de las ventajas de este proceso es avanzar hacia registros sociales universales, donde la digitalización permita avanzar hacia altos niveles de cobertura, interoperabilidad y eficiente actualización de la información, características necesarias de los registros sociales. La integración de distintas fuentes de información que confluyen en registros sociales universales y sistemas de información social consolidados resulta por lo tanto crucial para el funcionamiento de las políticas de protección social (CEPAL, 2023).

La existencia de registros sociales universales y actualizados permitiría fortalecer la respuesta de la protección social ante emergencias. Tener toda la información integrada facilitaría en principio agilizar la entrega de prestaciones a la población que lo requiera con urgencia (IPC-IG, 2022).

Ampliar la cobertura de los sistemas de información social es uno de los desafíos más importantes a enfrentar, en especial con respecto a los instrumentos ya existentes. Para ello, debe hacerse una planificación de metas que establezca pasos graduales a seguir. Además, es fundamental asegurar la calidad de los datos, clave para que la política sea efectiva.

Existen diversas estrategias para aumentar la cobertura de estos sistemas, las que pueden clasificarse en dos categorías principales. La primera es facilitar e impulsar el ingreso al sistema de información mediante i) encuestas masivas, en las que el Estado se despliega en terreno, especialmente en las zonas donde reside la población objetivo del sistema de información social; ii) la diversificación de los canales de acceso al sistema, incorporando en este proceso a otros servicios públicos que también ejecutan programas sociales, para lo cual se requiere coordinación con éstos; y iii) el acceso a través de Internet, es decir, desarrollar una aplicación digital para rellenar el formulario de ingreso al sistema de información, lo que puede ponerse a disposición en el territorio (por medio de los distintos servicios públicos que colaborarán con el MDS) o por vía web, sin necesidad de intermediarios. Otra forma alineada con esta estrategia para avanzar en la universalidad de los registros es potenciar el ingreso al registro de toda la población residente del país, no solo de la población más vulnerable (Berner y Van Hemelryck, 2020; Díaz y Van Hemelryck, 2023).

La segunda estrategia es aumentar la cobertura durante el proceso de transición de un instrumento a otro utilizando las bases de datos disponibles. Para ello hay que considerar que la información contenida en las otras bases permita complementar el sistema de información social a la luz de los objetivos del sistema; evaluar cuán actualizada está la información que contiene la base, pues la obsolescencia de los datos supone un riesgo; y determinar cuán completos son los datos, pues pueden faltar datos necesarios para el sistema de información (Díaz y Van Hemelryck, 2023).

En efecto, mantener la información actualizada es esencial, pues otorga legitimidad y validez al sistema de información, especialmente cuando los recursos son escasos y deben enfocarse en los grupos prioritarios de atención. Hay diversas maneras para actualizar los datos. Se pueden desarrollar campañas

de información que concienticen a la población sobre la importancia de mantener sus datos al día y diseñar e implementar mecanismos para que los propios hogares accedan a su información dentro del sistema y la actualizen. También es relevante aumentar las vías de actualización de los datos, para lo que hay que involucrar a otras entidades públicas. Finalmente, existen datos que pueden ser actualizados directamente por los organismos públicos cuando cuenten con la información, sin necesidad de que lo hagan los ciudadanos. Durante la pandemia, muchos países optaron por la actualización de la información a través del cruce con información autorreportada con bases de datos administrativas, lo que permite al menos verificar datos base de un hogar como la composición, número de hijos o vínculos de parentesco. Sumada a lo anterior, la posibilidad de cruzar con bases de datos de información de impuestos o contribución a la seguridad social podría permitir actualizar datos de ingresos (Berner y Van Hemelryck, 2020).

La integración de la información en los registros sociales universales es clave para el futuro de la protección social y es un desafío para las instituciones. Se debe contar con la tecnología que permita avanzar en la interoperabilidad, pero más importante aún es que se generen acuerdos y colaboración entre los distintos sectores de la política social para compartir información de los destinatarios de programas.

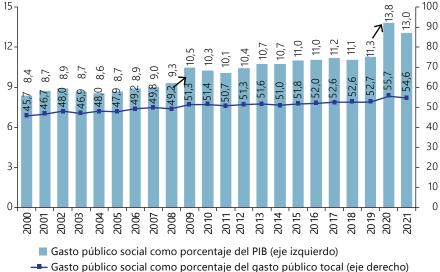
Un importante desafío es que los instrumentos para recolectar los datos tengan legitimidad en la ciudadanía, pues sólo así pueden mantenerse en el tiempo. Para ello, debe conjugarse la solidez técnica de la herramienta de caracterización socioeconómica con la percepción social de que ésta es capaz de determinar realmente quiénes deben ser priorizados por el Estado en sus programas y prestaciones. Además, es muy importante consagrar legalmente la responsabilidad de las entidades públicas de proteger los datos personales que forman parte del sistema de información, para lo que debe también invertirse en mejorar la infraestructura tecnológica disponible. Un desafío es avanzar en protocolos y normas para garantizar la protección de la información y la transparencia en el uso de la misma para legitimar los procesos que incorporan esos datos. La protección de los datos personales es un aspecto crítico del diseño de los sistemas y necesita mucha más atención (Berner y Van Hemelryck, 2020; Lindert y otros, 2022).

F. Sostenibilidad financiera y recursos humanos de calidad para avanzar hacia una protección social universal

La sostenibilidad de los recursos financieros es clave para fortalecer la capacidad institucionalidad de las políticas y para consolidar las respuestas de la protección social frente a los desafíos estructurales y de emergencia. En el contexto de la pandemia, en América Latina el gasto social alcanzó un 13% del PIB en 2021, nivel inferior a 2020 pero muy superior respecto de las últimas dos décadas. El gasto social del gobierno central disminuyó en participación del gasto total, de 55,7% en 2020 a 54,6% en 2021, pero se mantiene como su componente más importante (véase el gráfico 38). Algunos países superan el 17% del PIB, mientras que otros no llegan al 10%, pero en general persiste el desafío de mantener niveles de gasto social sostenibles, tanto para atender los impactos de las crisis, como para reducir las brechas sociales que se vienen arrastrando del pasado. La sostenibilidad financiera es por lo tanto indispensable para que la protección social aborde los desafíos de cobertura y suficiencia. Ello demanda creciente solidaridad para que el acceso a la protección social no dependa de los niveles de aporte (CEPAL, 2022).

Las dinámicas demográficas y las características del mercado de trabajo en América Latina, incluyendo su alta informalidad, suponen una creciente presión fiscal para entregar niveles de protección social que garanticen ingresos adecuados para un nivel de bienestar suficiente. La cobertura contributiva en la región enfrenta importantes déficits, como se ilustró en la sección II.A del documento. Ante este escenario y considerando las transformaciones en curso, para avanzar en la sostenibilidad financiera es clave la expansión del componente contributivo para poder reducir carga fiscal. Asimismo, es fundamental expandir la cobertura de la protección social no contributiva y los demás componentes de estos sistemas. Ello requiere de un sólido pacto social y fiscal que considere los desafíos del futuro de la protección social.





Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2022), Panorama Social de América Latina y el Caribe (LC/PUB.2022/15-P), Santiago.

Nota: Este nivel de gasto social alcanzado responde a un crecimiento del PIB mayor al crecimiento del gasto social.

La capacidad institucional de los sistemas de protección social para garantizar la efectiva implementación de las políticas también depende de la calidad de los recursos humanos. Ello ha quedado también de manifiesto durante la crisis de la pandemia, que relevó el rol crucial de los recursos humanos en la dirección, coordinación y ejecución de las políticas de desarrollo social. Por ello, es importante prestarle atención desde una perspectiva de sostenibilidad que asegure la calidad y su continuidad en el tiempo. En el marco de los sistemas de protección social, los recursos humanos tienen funciones amplias que van desde la creación de estrategias de política al establecimiento de mecanismos de coordinación entre los entes involucrados en la implementación de la política. Todo ello es fundamental para garantizar que una política social se transforme en acción concreta y que tenga un impacto en el desarrollo social inclusivo y sostenible (CEPAL, 2023).

Bibliografía

Acemoglu, D. y S. Johnson (2023), Power and Progress: Our Thousand-Year Struggle Over Technology and Prosperity, Hachette Book Group.

Arenas de Mesa, A. y S. Cecchini (2022), "Igualdad y protección social: claves para un desarrollo inclusivo y sostenible", El Trimestre Económico, vol LXXXIX (1), num. 353, enero-marzo, pp 277-309.

Atuesta, B. y T. Van Hemelryck (2022), "Protección social de emergencia frente a los impactos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe: evidencia y aprendizajes sobre sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes de protección social", Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/143), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

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).

a Los promedios corresponden a la media aritmética de los valores de 17 países de América Latina: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruquay. La cobertura del Estado Plurinacional de Bolivia corresponde a administración central y la del Perú a gobierno general. Los datos del Estado Plurinacional de Bolivia y Panamá corresponden a 2020.

- Cecchini, S. y N. Rico (2015), "El enfoque de derechos en la protección social", en S. Cecchini y otros (eds.), Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización, Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), Santiago, 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, Nº 111 (LC/G.2488-P CEPAL), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2023), *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe: eje central para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo* (LC/CDS.5/3), Santiago.
 - _____(2022), Panorama Social de América Latina y el Caribe 2022 (LC/PUB.2022/15-P), Santiago.
- _____(2021), Desastres y desigualdad en una crisis prolongada: hacia sistemas de protección social universales, integrales, resilientes y sostenibles en América Latina y el Caribe (LC/CDS.4/3), Santiago.
 - ___(2020), Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (LC/CDS.3/5), Santiago.
- _____(2015), "Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe", Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe. Lima, 2 a 4 de noviembre de 2015 (LC.L/4056/Rev.1), Santiago.
- Chirchir, R. y V. Barca (2020), *Building an integrated and digital social protection information system*. Publicado por Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.
- Díaz, L. y T. Van Hemelryck (2023), "El papel de los registros sociales en las estrategias de erradicación de la pobreza y reducción de la desigualdad para superar los impactos de la pandemia de COVID-19: la experiencia del Paraguay" (LC/TS.2023/98), *Documentos de Proyectos*, Santiago, Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- Fisher, A. y T. Streinz (2021), "Confronting Data Inequality", World Development Report 2021. Background paper, IILJ Working Paper 2021/1.
- Gupta, A. (2021) "Proposing a Framework to Document Exclusion in Direct Benefit Transfers". Disponible [enlínea] https://www.dvara.com/research/blog/2021/02/11/proposing-a-framework-to-document-exclusion-in-direct-benefit-transfers/.
- IPC-IG (International Policy Centre for Inclusive Growth) (2022), "Is going digital the solution? Evidence from social protection", *Policy in Focus*, Volume No. 19, Issue No. 1, December 2022.
- Lee-Archer, B. (2023), "Effects of digitalization on the human centricity of social security administration and services", *ILO Working paper 87*.
- Lidert, K. y otros (eds.) (2022), Fundamentos de los sistemas de implementación de protección social: Libro de referencia. Washington, DC: Banco Mundial. Disponible [en línea] doi:10.1596/978-1-4648-1883-7.
- Lowe, C. (2022), The digitalisation of social protection before and since the onset of Covid-19: Opportunities, challenges and lessons. London: ODI. Disponible [en línea] www.odi.org/publications/ the-digitalisation-of-social-protection-before-and-since-the-onset-of-covid-19-opportunitieschallenges-and-lessons.
- Martínez, R. yC. Maldonado (2019), "Institucionalidad y desarrollo social", en R. Martínez (ed.), *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, Nº 146 (LC/PUB.2017/14-P/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, R., C. Maldonado Valera y J. Schönsteiner (2022), Inclusión y movilidad urbana con un enfoque de derechos humanos e igualdad de género: marco de análisis e identificación de instrumentos de política para el desarrollo de sistemas sostenibles de movilidad urbana en América Latina, (LC/TS.2022/74), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Masiero S. (2020), "COVID-19: What does it mean for digital social protection?", *Big Data & Society*, July–December: 1–6.
- McKinsey (2023), "What is digital transformation?" Disponible [en línea] https://www.mckinsey.com/featured-insights/mckinsey-explainers/what-is-digital-transformation.
- Naciones Unidas (2019), "Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos". Septuagésimo cuarto período de sesiones.
- Palma, A. (2023), "La transformación digital y la protección social: elementos para el análisis". Nota técnica, en prensa.
- Preciozzi J. (2022), "El uso de la biometría en la prestación de servicios sociales: buenas prácticas". Banco Interamericano de Desarrollo.

- Santos Garcia, R., C. Farías y C. Robles (coords.) (2023), "La protección social de los ingresos en América Latina y el Caribe: debates sobre opciones de política", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/27/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Schwarzer, H., L. Tessier y S. Gammage (2014), "Coordinación institucional y pisos de protección social: experiencias de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, México)", ESS Documento nº40, Organización Internacional del Trabajo.
- Sepúlveda M. (2018), "Is biometric technology in social protection programmes illegal or arbitrary? An analysis of privacy and data protection", ESS Working Paper No. 59 . ILO.
- _____(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), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega.
- Sunkel, G. y H. Ullmann (2019), "Las personas mayores de América Latina en la era digital: superación de la brecha digital" (LC/PUB.2019/6-P), *Revista CEPAL*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

VI. Reflexiones finales: el futuro de la protección social en la consolidación de un Estado de bienestar en América Latina

Claudia Robles

Como ha mostrado el documento, América Latina enfrenta una coyuntura histórica. A la crisis en cascada, que incluyó los impactos sanitarios, económicos y sociales de la pandemia de COVID-19, se suma una estructura de riesgos sociales en reconfiguración. Este proceso se ha caracterizado por la intensificación de una serie de nudos críticos que ya habían sido destacados por la CEPAL en 2019 como emergentes y que, por su nivel de intensidad e interacción, potencian esta estructura y refuerzan el impacto del conjunto de riesgos estructurales que enfrentaba la región históricamente.

De esta forma, se ha destacado que los sistemas de protección social en la región deben hacer frente a un contexto de gran complejidad y transformaciones simultáneas, así como al entrecruce de al menos tres desafíos: i) déficits y desigualdades estructurales para confrontar riesgos que han sido solo parcialmente cubiertos en la región; ii) los retrocesos causados por la pandemia en el bienestar de las personas, especialmente, en lo que respecta a sus niveles de ingresos y proceso de acumulación de capacidades humanas y, iii) la actual estructura de riesgos. Estos fenómenos, y en particular, la estructura de riesgos en renovación condiciona el futuro de los sistemas de protección social, tanto en términos del diseño, contenido e institucionalidad de las políticas e instrumentos que serán requeridos para hacerle frente, como en sus mecanismos de gestión y organización. Ello requerirá que los sistemas de protección social se preparen para atender a un mayor ámbito de riesgos sociales que vulneran derechos y puede resultar en la pérdida de los niveles de bienestar. Además, es preciso que, en el actual contexto, su rol sea fortalecido, no solo para responder y adaptarse frente a estos riesgos, sino para transformar las condiciones de base de la vulnerabilidad que enfrentan las personas, hogares y territorios.

A su vez, cada uno de estos fenómenos demanda políticas específicas. En su diseño surge el reto de combinar acciones tendientes a subsanar brechas históricas en protección social, afrontar los impactos de la pandemia y, al mismo tiempo, impulsar políticas de preparación y preventivas, de mitigación frente a los impactos y de transformación de las condiciones que explican la mayor vulnerabilidad frente a fenómenos de

diversa naturaleza. Las políticas requeridas para hacer frente a los potenciales impactos de riesgos asociados con transformaciones de largo plazo difieren de aquellas que demandan respuestas inmediatas frente a emergencias. En el primer caso se cuentan políticas orientadas a preparar los sistemas de protección social y sus diversos componentes para hacer frente a la transición demográfica y nutricional, la crisis climática, los cambios en el mundo del trabajo y las transformaciones tecnológicas. En el segundo caso, se cuentan aquellas políticas requeridas ante eventos con una alta probabilidad de generar *shocks* inmediatos en los niveles de bienestar de la población, como es el caso de los desastres y las crisis económicas. Como se destacó en el documento, es preciso pensar a los riesgos de forma sistémica y en interacción con otros riesgos, lo que añade complejidad al diseño de los sistemas de protección social y hace necesario robustecer la planificación de sus políticas y recursos humanos, tecnológicos y financieros asociados.

De esta forma, es imperativo avanzar hacia una creciente integralidad de los componentes y políticas de los sistemas de protección social. Ello demanda el fortalecimiento de la institucionalidad social como infraestructura básica para el avance hacia políticas sociales de calidad (CEPAL, 2023). Además, desde una perspectiva que enfatiza la necesidad de combinar respuestas de corto y mediano plazo frente a eventos críticos y transformaciones progresivas, la resiliencia debería ser una característica transversal de los sistemas de protección social.

Frente a los aprendizajes que ha dejado la pandemia y la crisis en cascada para los sistemas de protección social, el documento ha reforzado la importancia de adoptar algunas orientaciones transversales para su fortalecimiento y el diseño de sus políticas. Estas incluyen avanzar en el cierre de brechas históricas de cobertura y suficiencia de las prestaciones y en sus desigualdades, la transversalización de un enfoque de derechos y de perspectivas que permiten atender a los ejes estructurantes de la desigualdad social, y una priorización de las acciones de manera efectiva, con miras a avanzar en la construcción de un Estado de bienestar. Dicha priorización debe atender, como se ha enfatizado, las capacidades institucionales de los países y la situación respecto del desarrollo de sus sistemas de protección social, incluyendo las consideraciones financieras. De este modo, el fortalecimiento de los sistemas de protección social en el actual contexto requiere de una atenta consideración a la dimensión de la sostenibilidad de las políticas a ser implementadas. En particular, la sostenibilidad financiera adquiere un papel preponderante ante la necesidad de consolidar pactos de amplio alcance, con aportes de diversos actores, para avanzar en las transformaciones que requerirán los sistemas de protección social frente a sus desafíos de futuro.

Sobre estas consideraciones, se han planteado como posibles ámbitos de políticas estratégicas a ser consideradas para el futuro de la protección social: i) el reforzamiento de las políticas de protección de ingresos; ii) el fortalecimiento de las políticas de prestaciones familiares, la atención integral a la infancia y las políticas integrales de cuidado; iii) las reformas estructurales en sectores clave (sistemas de pensiones y salud), y iv) la mayor articulación de las políticas de protección social e inclusión laboral.

A continuación, se exponen cuatro reflexiones vinculadas con el futuro de la protección social con miras a contribuir a la necesaria construcción y fortalecimiento de Estados de bienestar en la región. Estas reflexiones son fundamentales para fortalecer los sistemas de protección social frente a los desafíos de presente y de futuro, con una doble perspectiva de atender los impactos de corto plazo y de transformar, en el largo plazo, las condiciones estructurales que determinan la vulnerabilidad de las personas.

En primer lugar, el debate sobre la sostenibilidad de los sistemas de protección social se ha intensificado y debe ocupar un lugar prioritario en la planificación que realicen los países sobre el fortalecimiento de estos sistemas. Como indica Arenas de Mesa (2023), la sostenibilidad se vincula a la capacidad que tienen las instituciones de cumplir con los mandatos y compromisos adquiridos en materia de protección social con las actuales y futuras generaciones. Involucra tres dimensiones que deben lograrse simultáneamente y en equilibrio: la cobertura, la suficiencia de las prestaciones y la sostenibilidad financiera (Arenas de Mesa, 2023 y 2019). La sostenibilidad, por tanto, debe ser una ocupación central de la institucionalidad social que brinda soporte a los sistemas de protección social en la región.

En segundo lugar, la sostenibilidad de los sistemas de protección social requiere estar acompañada de tres principios articulados, altamente relevantes en el actual contexto y, hasta ahora, parcialmente incorporados en los procesos de expansión de los sistemas de protección social: la universalidad, la

solidaridad y la eficiencia (CEPAL, 2000 y 2006). Estos tres elementos son centrales para la legitimidad política de los sistemas de protección social y el logro de pactos sociales, fiscales e intergeneracionales sostenibles. La solidaridad apunta a la capacidad de las sociedades para redistribuir riesgos, cuestión fundamental en el actual escenario, permitiendo que cada persona contribuya en atención a sus posibilidades y reciba prestaciones de acuerdo con sus necesidades. Se trata de un eje fundamental para enfrentar y reducir las desigualdades, el pleno aseguramiento y la eficiencia en la asignación de los recursos (CEPAL, 2018a; Sojo, 2017). Asimismo, la eficiencia busca alcanzar los mejores resultados posibles de cobertura y suficiencia de las prestaciones, atendiendo a la disponibilidad de recursos limitados (CEPAL, 2000), es decir, a hacer viable y efectiva la solidaridad y la universalidad. Por otra parte, la universalidad apunta a la plena titularidad y el ejercicio de derechos, la capacidad de estar protegido frente a diversas contingencias o riesgos sociales con un enfoque sensible a las diferencias sin dejar a nadie atrás (CEPAL, 2018a y 2006). El fortalecimiento de un Estado de bienestar, a partir de los avances que hoy muestran los sistemas de protección social y el conjunto de las políticas sociales en los países de la región, requerirá atender de una manera transversal estos tres principios, de manera que sus resultados den lugar a un escenario donde se logre garantizar niveles de bienestar universales con independencia de las condiciones de origen de las personas, obteniendo los mejores resultados posibles dadas las actuales restricciones.

En tercer lugar, destaca el papel que juegan los sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes de protección social en la reducción de las desigualdades a través de un diseño orientado explícitamente hacia este objetivo. Como ha indicado la CEPAL, la protección social es una dimensión clave del desarrollo social inclusivo para la región (CEPAL, 2020). Su fortalecimiento permite abordar las brechas de bienestar y superar las desigualdades estructurales que dificultan el desarrollo sostenible y el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales. En particular, desde un enfoque de un universalismo sensible a las diferencias (CEPAL, 2020), el logro del desarrollo social inclusivo y, por ende, del desarrollo sostenible, no puede alcanzarse sin la reducción sustantiva y sostenida de las desigualdades. Estas contribuyen a que una proporción importante de la población en la región carezca de un acceso garantizado a instrumentos de protección de ingresos, a los sistemas de salud y de educación. Ante una renovada estructura de riesgos, dichas desigualdades pueden profundizarse y amplificarse, expandiendo los niveles de vulnerabilidad de la población e impactando en otras dimensiones. Además, como se ha planteado previamente, la protección social cumple un rol fundamental en el logro de mayores niveles de inclusión y cohesión social (CEPAL, 2020; Maldonado, 2023), elementos centrales para el desarrollo social inclusivo y el desarrollo sostenible.

Como ha indicado también la CEPAL, la desigualdad es ineficiente y constituye un obstáculo para el logro del desarrollo sostenible. Su reducción no es solo un imperativo ético, sino también una estrategia de inversión que permitiría incrementar los niveles de productividad requeridos para el desarrollo sostenible, tras comprobarse la estrecha correlación entre mayores niveles de desigualdad y menores niveles de productividad a nivel global (CEPAL, 2018b).

De esta forma, avanzar en el desarrollo social inclusivo para el desarrollo sostenible frente a una renovada estructura de riesgos implica enfrentar de manera decidida dichas desigualdades estructurales. En el ámbito de los sistemas de protección social, estas desigualdades se manifiestan en niveles diferenciados de acceso efectivo y legal, calidad y suficiencia, y oportunidad en sus prestaciones, dimensiones que deben ser abordadas para conformar sistemas universales de protección social (véase, entre otros, Arza y otros, 2023 y Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2021). Enfrentar y reducir las desigualdades es fundamental para hacer frente a los desafíos del futuro de la protección social, superando los actuales niveles de acceso estratificado y segmentado a la protección social en la región. Para ello es clave considerar que las políticas sociales producen resultados igualitarios cuando incorporan a una mayoría de la población a prestaciones con similar nivel de suficiencia (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2021).

Las políticas de protección social que se abordaron en el capítulo IV buscan precisamente contribuir a este proceso, sentando condiciones de partida con mayor igualdad e interviniendo en las desigualdades que se generan a lo largo del ciclo de vida, determinando una dispar exposición a los riesgos que determinan la vulnerabilidad de las personas. Al mismo tiempo, como mostró la pandemia, la posibilidad de prever

su implementación con coberturas amplias en el acceso a servicios y prestaciones clave para la igualdad, como es el caso de las políticas para la protección de ingresos, las prestaciones familiares y las políticas de cuidado de larga duración, es un aspecto relevante al considerar los amplios niveles de vulnerabilidad por ingresos que enfrenta la región. Nuevamente, ello remite a la importancia de la planificación en los avances graduales que puedan ser aplicados en los países de manera de cerrar brechas estructurales en ámbitos fundamentales de los sistemas de protección social, al mismo tiempo de incrementar progresivamente los niveles de cobertura, suficiencia y calidad de las prestaciones, con sostenibilidad financiera. Ello no excluye la posibilidad de priorizar recursos y esfuerzos, sino más bien, sugiere la importancia de hacerlo, pero considerando el horizonte de mediano plazo situado en la construcción de un Estado de bienestar.

En cuarto lugar, para avanzar hacia una protección social universal se requiere de pactos sociales amplios. Los sistemas de protección social reflejan, ante todo, acuerdos de los mínimos consensuados que deben ser accesibles para todas las personas, lo que redunda en los avances que puedan gestarse en la erradicación de la pobreza, la reducción de las desigualdades y mayores niveles de cohesión social, elementos clave para avanzar hacia sociedades más resilientes en el futuro. Como indica la CEPAL: "un sistema de protección es más que una estructura institucional; es un acuerdo político [...] Determina qué derechos se aplican a todos, cómo se garantizan y cómo se hacen viables. Esto supone instituciones, normas, programas y recursos" (CEPAL, 2006, pág. 36). Reflejan, por tanto, alianzas redistributivas más amplias, que pueden sobrepasar los ciclos políticos de los gobiernos de turno, y otorgan viabilidad a los acuerdos sobre instituciones y recursos que deben ser movilizados para lograr un objetivo más amplio de bienestar social.

Un nuevo pacto social como instrumento político basado en el diálogo amplio y participativo puede canalizar un cambio estructural que avance no sólo en la ampliación de derechos, sino también en la redistribución de recursos y oportunidades. Sin embargo, un pacto social también debe ser acompañado de un nuevo contrato fiscal que aborde las debilidades estructurales fiscales, como la baja carga tributaria, su estructura regresiva y la evasión fiscal, y que genere sostenibilidad fiscal que garantice tanto la sostenibilidad financiera del gasto social para asegurar la entrega de servicios públicos de calidad como la sostenibilidad financiera de los sistemas de protección social (CEPAL, 2021). Ello demanda sistemas tributarios progresivos, con un aporte legitimado a los sistemas de protección social como un mecanismo de aporte a una sociedad en proceso de transformación. Demanda también claridad sobre el aporte que realizan a este objetivo empleados y empleadores y, por ende, la necesaria articulación entre los componentes contributivos y no contributivos de la protección social y, en particular, la expansión de los primeros.

Finalmente, en un contexto de hondas transformaciones, se requiere también avanzar en pactos intergeneracionales (Birnbaum y otros, 2017) que permitan sostener los acuerdos respecto de los niveles de bienestar que serán provistos a lo largo del ciclo de vida y las inversiones necesarias para superar las dificultades que el actual modelo de desarrollo genera. Fortalecer la inversión en políticas de primera infancia y para familias con niñas, niños y adolescentes, así como resguardar niveles garantizados de seguridad económica en la vejez, fortaleciendo los sistemas de pensiones no contributivos y contributivos debe ser parte de esta agenda. De esta forma, la protección social contribuirá de manera decidida a la reducción de las desigualdades y al necesario avance hacia el desarrollo social inclusivo, dimensión estratégica del desarrollo sostenible.

Frente al conjunto de desafíos destacados es fundamental destacar la ventana de oportunidad que abrió la pandemia para repensar el papel central que tienen los sistemas de protección social en la construcción de sociedades que avancen hacia el desarrollo social inclusivo y sostenible. En particular, esta coyuntura permitió identificar los amplios niveles de vulnerabilidad que persisten en la región, los retos que enfrentan estos sistemas y dimensionar la magnitud de la tarea que implica contar con mecanismos efectivos para proteger los niveles de bienestar de las personas ante un escenario de gran complejidad. Las acciones que derivarán del compromiso para intervenir sobre estas constataciones deben considerar ante todo los retos que impone el futuro de la protección social, de modo de avanzar hacia sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes sin dejar a nadie atrás.

Bibliografía

- Arenas de Mesa, A. (2023), "Protección social universal, integral, sostenible y resiliente para erradicar la pobreza, reducir la desigualdad y avanzar hacia un desarrollo social inclusivo", *Revista CEPAL edición especial 75 aniversario*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- _____(2019), Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina, Libros de la CEPAL No. 159 (LC/PUB.2019/19-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arza, C. y otros (2022) The Political Economy of Segmented Expansion Latin American Social Policy in the 2000s Elements in Politics and Society in Latin America, Cambridge: Cambridge University Press.
- Birnbaum, S. y otros (2017). *The Generational Welfare Contract: Institutions, Politics and Outcomes*. Cheltenham: Edward Elgar.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), (2023), Institucionalidad social en América Latina y el Caribe: eje central para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo (LC/CDS.5/3), Santiago.
- _____(2021), Panorama Social de América Latina, 2020 (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago.
- _____(2020), Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (LC/CDS.3/5), Santiago.
- _____(2018a), Panorama Social de América Latina, 2017 (LC/PUB.2018/1-P), Santiago.
- _____(2018b), La ineficiencia de la desigualdad (LC/SES.37/3-P), Santiago.
- (2006), La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad (LC/G.2295 (SES.31/4)), Santiago.
- _____(2000), Equidad, desarrollo y ciudadanía (LC/G.2071(SES.28/3)), Santiago.
- Maldonado, C. (2023), "New and old institutional constraints for building and consolidating welfare systems after COVID in Europe and Latin America", inédito.
- Martínez Franzoni, J. y D. Sánchez-Ancochea (2021), "Are welfare regimes a useful category? The crosssectoral variation in social policy in Latin America at the end of the commodity boom", *Development Studies Research*, Vol. 8, Núm. 1: 294-308.
- Sojo, A. (2017), Protección social en América Latina: la desigualdad en el banquillo (LC/PUB.2017/7-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).



Serie

CEPAL

Políticas Sociales

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en www.cepal.org/publicaciones

- 246. El futuro de la protección social ante la crisis social prolongada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes, Claudia Robles y Raúl Holz (LC/TS.2023/163), 2023.
- 245. Automatización del trabajo y desafíos para la inclusión laboral en América Latina: estimaciones de riesgo mediante aprendizaje automático ajustadas a la región, Ernesto Espíndola y José Ignacio Suárez (LC/TS.2023/121), 2023.
- 244. Salud y desigualdad en América Latina y el Caribe: la centralidad de la salud para el desarrollo social inclusivo y sostenible, María Luisa Marinho, Antonia Dahuabe y Alberto Arenas de Mesa (LC/TS.2023/115), 2023.
- 243. Educación en tiempos de pandemia: una oportunidad para transformar los sistemas educativos en América Latina y el Caribe, Mariana Huepe, Amalia Palma y Daniela Trucco (LC/TS.2022/149), 2022.
- 242. Pensiones de capitalización individual en América Latina: efectos, reformas, impacto del COVID-19 y propuestas de política, Carmelo Mesa-Lago (LC/TS.2022/99), 2022.
- 241. Jóvenes y familias: políticas para apoyar trayectorias de inclusión, Laís Abramo, Daniela Trucco, Heidi Ullmann y Andrés Espejo (LC/TS.2021/138) Santiago, 2021.
- 240. Políticas para enfrentar los desafíos de las antiguas y nuevas formas de informalidad en América Latina, Lais Abramo, (LC/TS.2021/137), 2021.
- 239. Ciudadanía digital en América Latina: revisión conceptual de iniciativas, Magdalena Claro y otros (LC/TS.2021/125), 2021.
- 238. América Latina ante la crisis del COVID-19: vulnerabilidad socioeconómica y respuesta social, Fernando Filgueria, Luis Miguel Galindo, Cecilia Giambruno y Merike Blofield, (LC/TS.2020/149), 2020.
- 237. COVID-19 y las personas con discapacidad en América Latina: mitigar el impacto y proteger derechos para asegurar lainclusión hoy y mañana, Sergio Meresman y Heidi Ullmann, (LC/TS.2020/122),2020.
- 236. La matriz de la desigualdad social en Panamá, Simone Cecchini, Raúl Holz y Alexis Rodríguez, (LC/TS.2020/121), 2020.

POLÍTICAS SOCIALES

Números publicados:

246 El futuro de la protección social ante la crisis social prolongada en América Latina

Claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes

Claudia Robles y Raúl Holz

245 Automatización del trabajo y desafíos para la inclusión laboral en América Latina

Estimaciones de riesgo mediante aprendizaje automático ajustadas a la región

Ernesto Espíndola y José Ignacio Suárez

244 Salud y desigualdad en América Latina y el Caribe

La centralidad de la salud para el desarrollo social inclusivo y sostenible

María Luisa Marinho, Antonia Dahuabe v Alberto Arenas de Mesa

243 Educación en tiempos de pandemia
Una oportunidad para transformar los
sistemas educativos en América Latina
y el Caribe

Mariana Huene, Amalia Palma y Daniela Trucco

