ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Peres, Aline (Ed.); Brito, Roberta (Ed.); Bilo, Charlotte (Ed.); Balboni, Mariana (Ed.)

Working Paper

Perspectivas de la protección social ante el COVID-19: Próximos desafíos

Policy in Focus, No. 48 (ES)

Provided in Cooperation with:
International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG)

Suggested Citation: Peres, Aline (Ed.); Brito, Roberta (Ed.); Bilo, Charlotte (Ed.); Balboni, Mariana (Ed.) (2021) : Perspectivas de la protección social ante el COVID-19: Próximos desafíos, Policy in Focus, No. 48 (ES), International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), Brasilia

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/274098

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Policy in Focus

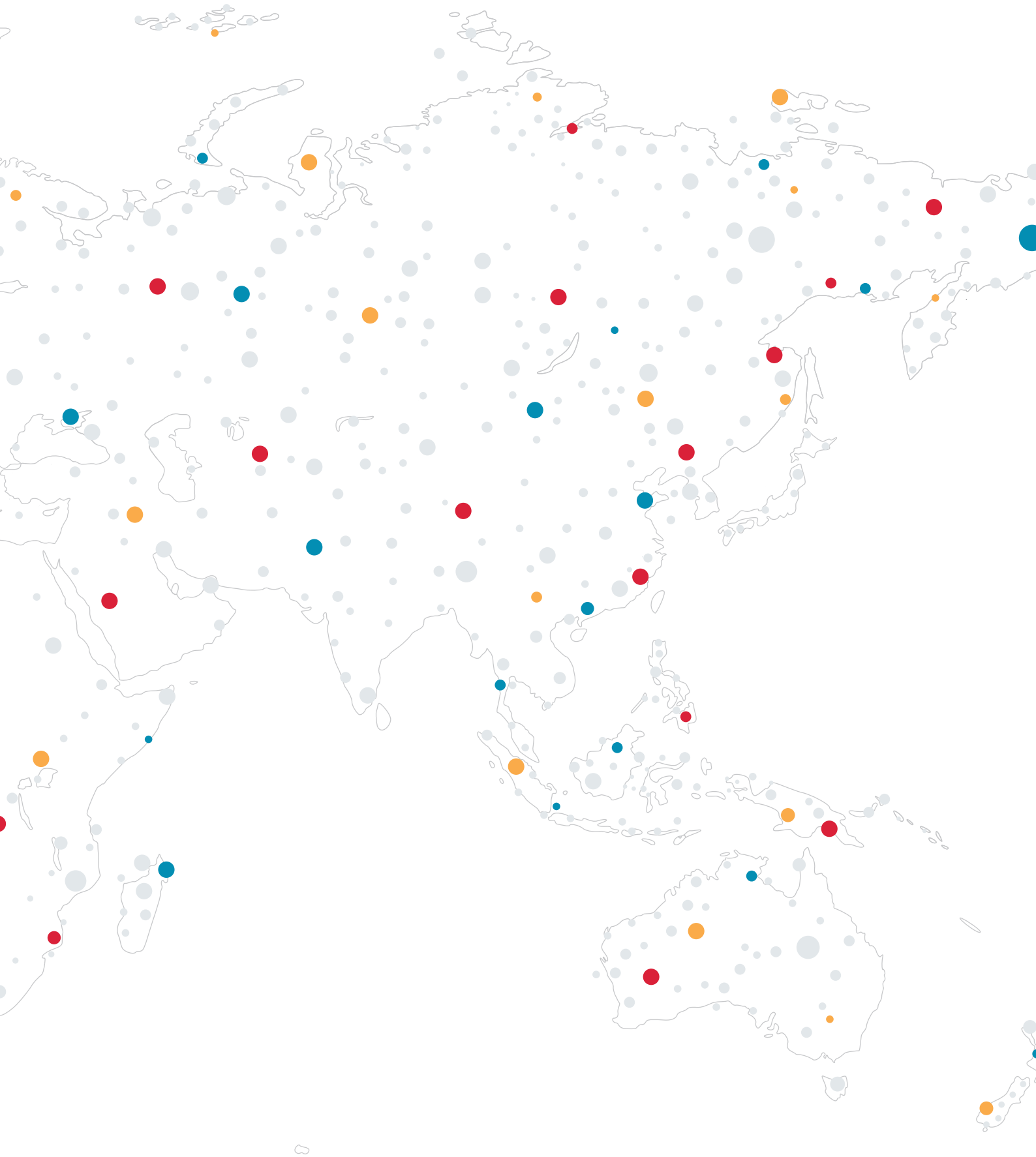
Una publicación del Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo

Volume 18, n.º 2 • Junio 2021

Perspectivas de la protección social ante el COVID-19: próximos desafíos

international policy centre for inclusive growth

Policy in Focus es una publicación periódica del
Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG).



Policy in Focus

Publicado por el Centro Internacional de Políticas
para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG)

Policy in Focus, volumen n.º 19, número 2, junio de 2021
Perspectivas de la protección social ante el COVID-19: próximos desafíos

Copyright© 2021 Centro Internacional de Políticas
para el Crecimiento Inclusivo

El IPC-IG es una asociación entre las Naciones Unidas y el Gobierno de Brasil para promover el aprendizaje en torno a las políticas sociales. El Centro está especializado en recomendaciones sobre políticas basadas en la investigación para fomentar la reducción de la pobreza y la desigualdad y promover el crecimiento inclusivo. Está vinculado al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Brasil, al Ministerio de Economía y al Instituto de Investigación Económica Aplicada (Ipea) del Gobierno de Brasil.

Directora: Katyna Argueta

Coordinadores de Investigación del IPC-IG: Alexandre Cunha, Fábio Veras Soares, Mariana Balboni y Rafael Guerreiro Osorio

Editores especializados invitados: Aline Peres, Roberta Brito, Charlotte Bilo y Mariana Balboni (IPC-IG)

Editor interno: Manoel Salles

Director de Publicaciones: Roberto Astorino

Traducción: María Osorio Meza

Diseño y maquetación: Flávia Amaral y Priscilla Minari

El IPC-IG difunde los resultados de sus trabajos para fomentar el intercambio de ideas sobre cuestiones de desarrollo. Los trabajos están firmados por los autores y deben citarse en consecuencia. Los resultados, interpretaciones y conclusiones que expresan son los de los autores y no necesariamente los del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo o del Gobierno de Brasil. Esta publicación está disponible en línea en www.ipcig.org.

Para más información sobre las publicaciones del IPC-IG, no dude en ponerse en contacto con publications@ipcig.org.

Foto de portada: UNICEF Etiopía <https://bit.ly/3gBR42Z>.

Algunas de las fotografías utilizadas en esta publicación tienen una licencia Creative Commons; se indican en cada caso la atribución completa y los enlaces a las licencias individuales.

Derechos y permisos: Todos los derechos reservados. El texto y los datos de esta publicación pueden reproducirse siempre que se cite la fuente. Las reproducciones con fines comerciales están prohibidas.

Agradecimientos: Los Editores quieren agradecer a todo el equipo de socialprotection.org y a todos los socios que hicieron posible la conferencia virtual "Transformando la crisis del Covid-19 en oportunidad: ¿cuál es el futuro de la protección social?" (5-8 de octubre de 2020). Este número es un resultado directo de la conferencia.

ISSN: 2318-8995

Índice

7 **Beneficios universales para la infancia:** Camino a la universalidad en tiempos de COVID-19
David Stewart, Atif Khurshid y Aristide Kielem

10 **Protección social sensible al género** en tiempos de COVID-19
Clare McCrum

13 **Salvando la brecha de la desigualdad por discapacidad:** Cambios necesarios para una respuesta y una recuperación inclusivas del COVID-19
Alexandre Cote

17 **Seguridad de los ingresos y acceso a la** protección social de las personas de la tercera edad durante el COVID-19 y en el futuro
Florian Juergens, Usa Khiewrord y Aura Sevilla

20 **Ampliando la protección por desempleo como respuesta a la crisis del COVID-19** y como parte de los esfuerzos para una mejor reconstrucción
Céline Peyron Bista, Quynh Anh Nguyen y Maya Stern-Plaza

23 **Protección de la salud y prestaciones por enfermedad para hacer frente** a la pandemia de COVID 19 en Asia
Maya Stern-Plaza, Lou Tessier, Luis Frota y Knut Lönnroth

27 **Protección social sensible a los migrantes:** Lecciones aprendidas del COVID-19
Gift Dafuleya, Marius Olivier, Jason Theede, Giulia Baldi y Teona Aslanishvili

30 **Transición de las transferencias en efectivo de emergencia:** ¿Cuál es el futuro del ingreso básico universal?
Louise Haagh, Mansour Ndiaye y Claudia Vinay

33 **Poniendo la seguridad alimentaria y nutricional en el centro de las políticas** y programas de protección social ahora y en el futuro
Juan Gonzalo Jaramillo Mejía

37 **Análisis de microsimulación:** Una herramienta útil para crear políticas sociales en tiempos de incertidumbre
Gerardo Escaroz y José Espinoza-Delgado

40 **Financiación de la protección social universal durante el COVID-19 y en el futuro:** Invirtiendo más y mejor
Mira Bierbaum, Markus Kaltenborn, Valérie Schmitt y Nicola Wiebe

43 **Oportunidades para fortalecer los vínculos entre las transferencias humanitarias en efectivo y la protección social:** Lecciones aprendidas de las respuestas al COVID-19
Roberta Brito, Patricia Velloso Cavallari y Lois Austin

Editorial

En 2020, las vastas consecuencias de la crisis causada por la pandemia de COVID-19 pusieron a la protección social aún más en el centro de atención. A medida que los impactos del COVID-19 se hicieron sentir a nivel de la salud, de las economías y de las sociedades en todo el mundo, los programas de protección social fueron urgentemente creados, adaptados o ampliados para ayudar a los más afectados. Desde transferencias a subsidios, muchos programas y estrategias fueron puestos en práctica en todo el mundo. La importancia de fortalecer los sistemas nacionales para ofrecer una protección social integral y adecuada para todos ha quedado más en evidencia que nunca. En este sentido, han sido los países con bases de protección social más sólidas los que han podido responder más rápida y eficientemente.

En este contexto, celebrando el quinto aniversario de socialprotection.org, se llevó a cabo un evento global virtual centrado sobre la crisis mundial de la salud. La conferencia virtual "Transformando la crisis del Covid-19 en oportunidad: ¿cuál es el futuro de la protección social?" que se llevó a cabo del 5 al 8 de octubre de 2020 reunió a la comunidad mundial en materia de protección social en una oportunidad única de aprender y colaborar.

La conferencia fungió como un espacio virtual de aprendizaje para compartir ideas innovadoras y puntos de vista prácticos, así como para intercambiar opiniones acerca del futuro de la protección social en un mundo pos-pandemia. Con el objetivo de garantizar la participación activa de un público amplio y diverso, se organizaron un total de 72 sesiones en tres husos horarios distintos, con aportes de socios y colaboradores de 55 organizaciones diferentes. Algunas sesiones fueron organizadas en inglés, francés y español, con traducción simultánea. Este esfuerzo garantizó la participación de más de 2.100 personas incluyendo a los que trabajan en la protección social, los encargados de las políticas, la comunidad académica y entusiastas de todo el mundo.

En el primer día de la conferencia, las sesiones se centraron en diferentes respuestas de protección social en tres regiones diferentes: Asia-Pacífico, Medio Oriente y África del Norte, y América Latina y el Caribe. En el segundo día se utilizó un enfoque temático para estudiar las cuestiones específicas relacionadas con el COVID-19 y pos-COVID-19 a través de mesas redondas, reuniones de expertos y charlas virtuales. El tercer día se reservó para eventos paralelos organizados por algunos de nuestros socios. Finalmente, en el cuarto y último día del evento, algunos invitados especiales hicieron una reflexión sobre los debates, las lecciones aprendidas y las conclusiones de los días precedentes.

En tanto que plataforma colaborativa, socialprotection.org apuntó a ofrecer una amplia gama de metodologías durante la conferencia, poniendo el acento en ofrecer a cada participante la oportunidad de hacer su propia experiencia de aprendizaje, de desarrollar puntos de acción y conclusiones prácticas de la conferencia, y de compartir los resultados durante y después del evento. La adaptación de los intercambios cara a cara a formatos virtuales con participantes de diferentes países e instituciones fue en sí una experiencia que requirió una meticulosa planificación y creatividad de parte de los miembros de nuestro equipo y de nuestros socios, quienes trabajaron infatigablemente para hacer que la conferencia fuese lo más participativa e inclusiva posible.

Con el fin de dar mayor difusión a los principales debates de la conferencia virtual, la plataforma de socialprotection.org y el Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG) han creado dos números especiales de Policy in Focus. El primero, El futuro de la protección social ante la COVID-19: las respuestas de los países, fue publicado en marzo de 2021. Se centró en las experiencias de los países en Asia, el Medio Oriente y África del Norte, África subsahariana, y América Latina y el Caribe, así como en lecciones generales para el futuro, incluyendo la protección social universal y sensible frente a las crisis. Este segundo número tiene un enfoque temático, estudiando más profundamente los temas principales discutidos en las mesas redondas, tales como el financiamiento, el ingreso básico universal, la relación con la seguridad alimentaria y el empleo, y programas sensibles al género, a la infancia y a las discapacidades, entre otros. Los artículos fueron escritos por panelistas y/o organizadores de la conferencia.

Esperamos que la serie de artículos presentados a continuación contribuya al debate en razón de la urgencia y la importancia de brindar protección social general y adecuada para todos — especialmente en momentos de crisis.

Aline Peres, Roberta Brito, Charlotte Bilo y Mariana Balboni

Beneficios universales para la infancia: Camino a la universalidad en tiempos de COVID-19[1]

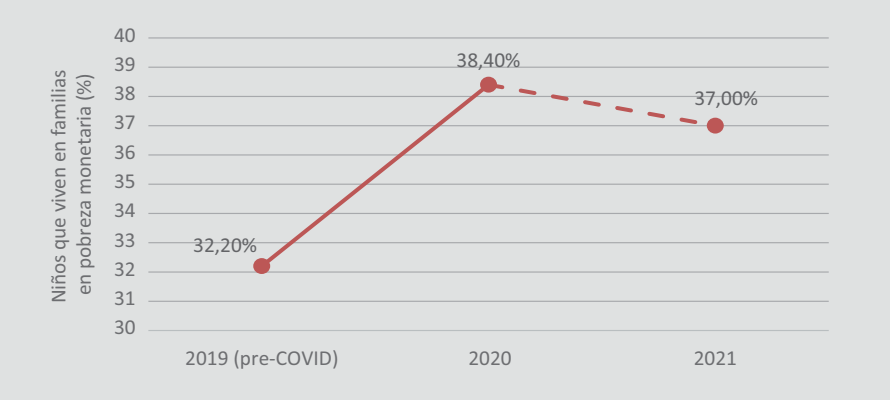
David Stewart, Atif Khurshid y Aristide Kielem[2]

Invertir en los niños colma principalmente sus derechos y resulta fundamental para un desarrollo a largo plazo. Sin embargo, la crisis del COVID-19 ha puesto en peligro los progresos recientes en lo relativo a mejorar la situación de los niños del mundo y alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Una nota técnica reciente de UNICEF y Save the Children (2020) mostró el enorme impacto que está teniendo la pandemia de COVID-19 en la pobreza infantil. Mientras que 586 millones de niños vivían en la pobreza[3] antes de la crisis del COVID-19, 142 millones de niños adicionales corrían el riesgo de vivir en familias carenciadas (sobre la base de los umbrales de pobreza nacionales) para fines del 2020 (ver Gráfico 1). Los niños no sólo tienen más probabilidades de vivir en la pobreza sino que la pobreza tiene impactos particularmente serios sobre ellos. Rara vez los niños tienen una segunda oportunidad en materia de nutrición, salud, educación y protección. Los efectos pueden ser inmediatos y para toda la vida y, por supuesto, lo que afecta a los niños hoy será sentido plenamente por las sociedades y economías cuando éstos se conviertan en la próxima generación de adultos.

Una poderosa herramienta que ha sido probada para afrontar la pobreza infantil y el impacto del COVID-19 es el suministro de beneficios para la infancia. Las conclusiones de varios estudios, incluyendo el de Moodley et al. (2018), muestran que los beneficios infantiles tienen un impacto positivo sobre los gastos en la salud, educación, nutrición y protección de los niños. Dado que sólo uno de cada tres niños tiene acceso a beneficios infantiles o familiares, los niños están mal representados en términos de protección social, especialmente en los países de bajos ingresos e ingresos medios (OIT 2017).

Un informe de ODI y UNICEF (2020) analiza los temas y las opciones de políticas en materia de prestaciones sociales de carácter universal para la infancia, destacando el potencial de otorgar beneficios infantiles independientemente del bienestar social de la familia. Este artículo presenta las razones para tomar en cuenta los beneficios sociales universales para la infancia en el contexto de la crisis del COVID-19 y los elementos constitutivos para lograr un hito tan importante para nuestro futuro.

GRÁFICO 1: Prevalencia de niños que viven en familias en pobreza monetaria 2019-2021 (proyección)



Fuente: UNICEF y Save the Children (2020).

Argumentos a favor de la universalidad

Una cantidad importante de países han adoptado los beneficios para la infancia además de las iniciativas tradicionales de acceso a los servicios sociales. ODI y UNICEF (2020) declararon que, desde 2019, 108 de los 180 países estudiados tenían una asignación periódica de efectivo para la infancia o la familia. Sin embargo, sólo 23 países, sobre todo en Europa, dan beneficios universales para la infancia en forma de asignación universal en efectivo no contributiva para la infancia o la familia. La pregunta crucial, además de los beneficios potenciales de las prestaciones universales para la infancia, es ¿en qué momento del proceso de desarrollo deberían los países adoptar programas universales, y cuáles son los primeros pasos a dar?

Primeramente, las simulaciones en los países de ingresos medios muestran que los programas de ayuda a la infancia cuestan alrededor del 1 por ciento del producto interno bruto de un país y tienen el potencial de reducir la pobreza infantil en hasta el 20 por ciento (ODI y UNICEF 2020), con la posibilidad de invertir los efectos adversos del COVID-19 sobre la pobreza infantil. Debe recordarse que los beneficios universales para la infancia reducen los costos administrativos y evitan los errores de exclusión.

En segundo lugar, los beneficios universales para la infancia tienen el potencial de unir a las sociedades con la responsabilidad común de asistir a los niños y de criar a la nueva generación. En **Finlandia,** por ejemplo, los beneficios universales para la infancia y otros programas universales fueron los cimientos para unir al país después de la guerra civil en 1918 y para reducir enormemente la mortalidad infantil, convirtiéndola en una de las más bajas

del mundo. Ese propósito común, junto con los beneficios para los niños de todo el espectro económico, puede llevar a un mayor apoyo político de los beneficios universales, haciéndolos más resilientes a los cambios políticos.

En tercer lugar, la experiencia de Finlandia nos muestra cómo la universalidad puede dar dignidad a las personas que viven en la pobreza ya que evita el estigma de los programas específicos. Cada vez se crea más conciencia de los impactos adversos a largo plazo del estigma de vivir en la pobreza (incluyendo respecto a la dignidad y a la inclusión en la vida social), los cuales pueden ser empeorados con programas dirigidos que califican a los beneficiarios como personas necesitadas. Para los niños esto puede ser especialmente dañino, ya que las aspiraciones y esperanzas para el futuro se cimientan en la niñez. Los programas universales, al no identificar a los niños y a las familias, pueden evitar esos impactos negativos.

Finalmente, al tener un mayor alcance, los beneficios universales para la infancia están más de acuerdo con los principios de igualdad y no discriminación y también con los principios de los derechos humanos. Sin embargo, si bien pueden ser considerados como un elemento esencial de las políticas sociales, hay algunas consideraciones importantes a tener en cuenta:

- Para los niños, es esencial que los servicios sociales sean de calidad. El aumento de los recursos en el seno de la familia puede marcar una gran diferencia, pero sin servicios sociales de calidad disponibles cuándo y dónde se necesitan, los derechos de los niños no se verán colmados.

- Los beneficios universales deben formar parte de los sistemas generales de protección social. Éstos deben proteger contra riesgos en todo el ciclo de la vida, incluyendo las prestaciones en la edad laboral, como el seguro de desempleo, enfermedad y vejez, y pueden incluir elementos de selectividad, con consideración especial para grupos con necesidades particulares como las mujeres y las personas con discapacidades.

Foto: Acacio Pinheiro/Agência Brasília. Niños durante la pandemia de COVID-19, Brasilia, Brasil, 2020 <is.gd/2eaEG2>.

Impulso y modos de financiación para alcanzar la universalidad

El principal desafío de los beneficios universales para la infancia es, por supuesto, la financiación. Los datos actuales muestran que su costo en un país depende del tamaño de la población infantil, del nivel de beneficio y del tamaño de la economía. Obviamente, puede representar una parte importante del ingreso nacional poner en práctica los beneficios universales para la infancia con montos de transferencia lo suficientemente importantes como para marcar una diferencia, especialmente en los países de ingresos medios y bajos.

Las evidencias existentes muestran que los programas universales no son inalcanzables (UNICEF, a publicarse próximamente), y que muchos países de bajos ingresos e ingresos medios tienen el mismo nivel o un nivel más alto de riqueza que países con beneficios universales para la infancia como Irlanda en el momento en que introdujo su programa. Esto significa que la mayoría de los países de bajos ingresos e ingresos medios pueden y deben introducir ya los beneficios universales para la infancia.

Sin embargo, dado los impedimentos financieros para establecer sistemas sólidos de beneficios universales para la infancia, una implementación gradual puede ser un buen modo de alcanzar la universalidad. Es más importante para algunos países comenzar con programas más reducidos para ir creciendo gradualmente hacia la universalidad, como ha sido el caso de la mayoría de los países desde Suecia a Sudáfrica. Nepal, que es un país relativamente pobre, ha logrado empezar a otorgar beneficios a los niños.

Los países tendrán que aumentar la financiación disponible a través de una movilización interna de recursos, de transparencia y de eficiencia. El modo en que se financian los sistemas de beneficios para los niños y de protección social hace una diferencia en la eficacia del tejido social. Es importante garantizar la progresión de los impuestos y transferencias. En países como Mongolia y Zambia, los impuestos sobre los recursos naturales han tenido un papel crucial. En Tailandia y Costa Rica, los beneficios para la infancia han contado con el apoyo de una redistribución de recursos internos, incluyendo del ejército.

Con todo, el costo de las prestaciones universales para niños de 0 a 4 años — período crucial del desarrollo — puede ser del 0,9 por ciento del PIB en los países de bajos ingresos, y el 1,1 por ciento en los países de ingresos medios para una transferencia más generosa dirigida a niños de entre 0 y 14 años. Un estudio de costos de UNICEF (a ser publicado próximamente) muestra que si el 3,5 por ciento del PIB per cápita le fuese entregado a cada niño menor de 5 años, los beneficios universales para la infancia costarían, después de 15 años, menos del 1 por ciento del PIB en los países de Asia Meridional, y tendrían

una cobertura mayor en todos los deciles de bienestar que los programas específicos de transferencias en efectivo.

La respuesta al COVID-19: riesgos y oportunidades

Para los países de bajos ingresos, la ayuda al desarrollo, incluyendo un apoyo presupuestario mayor centrado en la protección social y el alivio de la deuda, desempeñará un papel crucial en el cumplimiento de los beneficios universales para la infancia. Esto se torna indispensable con el impacto de la crisis del COVID-19 en la situación fiscal de los países. Las informaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI 2020) indican que mientras que se prevé que la deuda externa siga aumentando en los países del África subsahariana, los ingresos del gobierno y el PIB mostrarán un nivel bajo histórico, con la primera recesión económica de la región desde la década de 1990.

En los últimos meses hemos visto respuestas sin precedentes en materia de protección social, destacando tanto la necesidad urgente de enfoques amplios de protección social como también el hecho de que un cambio rápido y significativo es posible. Asimismo éstas muestran la necesidad de aliviar la deuda de los países de bajos ingresos para permitir la financiación de las respuestas.

Los países con programas sólidos que incluyen beneficios universales o casi universales para la infancia dan a los niños una mejor protección inicial frente a las crisis y pueden fácilmente ampliar sus programas para protegerlos durante el período de respuesta y recuperación. En Mongolia, por ejemplo, el gobierno aumentó los recursos mensuales del Programa Monetario para la Infancia en cinco veces, de MNT 20.000 a MNT 100.000 por mes durante seis meses. La Asignación de Apoyo a la Infancia de Sudáfrica, que llega a 12.8 millones de niños, está otorgando montos adicionales en respuesta al COVID-19, y en Alemania, los pagos del programa *Kindergeld* han sido aumentados momentáneamente y los requisitos administrativos flexibilizados.

Conclusión

Los beneficios universales para la infancia están ganando importancia en el debate de las políticas sociales, especialmente en el marco de los impactos a corto y largo plazo del COVID-19. A pesar de que los asuntos de economía política relacionados con la cobertura y la financiación son de suma importancia, los beneficios universales para la infancia son más factibles y accesibles de lo que parecen, especialmente cuando se los aplica de manera progresiva.

Sin embargo, las razones a favor de los beneficios universales para la infancia no son que éstos resultan económicos sino que son eficaces y pueden ser cruciales para un sistema de protección social sensible a la infancia. Ningún niño debería ver truncado su potencial por falta de una pequeña cantidad de recursos financieros en su familia, y sin embargo ése es el caso para cientos de millones, quizá más de mil millones de niños. El costo que significa para ellos, para sus familias y para sus comunidades es difícil de imaginar. Los beneficios universales para la infancia no son la solución mágica, y el camino para otorgarlos no será fácil, pero si hubiera algún momento ideal para tomar las medidas que permitan reinventar la política social para la infancia, ese momento es ahora. ●

Foto: AmslerPIX. Una familia recibe ayuda, Guatemala, 2020 <is.gd/2eaEG2>.

OIT. 2017. Informe Mundial sobre Protección Social 2017–19: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Ginebra, Organización Internacional del Trabajo. <https://bit.ly/32je7Hq>. Consultado el 18 de noviembre de 2020.

FMI. 2020. "Perspectivas de la economía mundial". Sitio web del Fondo Monetario Internacional. <https://bit.ly/3mQIKxb>. Consultado el 18 de noviembre de 2020.

ODI y UNICEF. 2020. Beneficios universales para la infancia: asuntos de políticas y opciones. Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI - Overseas Development Institute), y Nueva York: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. <https://uni.cf/3e5Oa3p>. Consultado el 18 de noviembre de 2020.

Moodley, Jacqueline, Jenita Chiba y Leila Patel. 2018. "La influencia de la Asignación de Apoyo a la Infancia en la educación y en las capacidades de la salud de los niños." Southern African Journal of Social Work and Social Development 29(2): 18. doi: 10.25159/2415-5829/2389.

UNICEF. Próximamente. "Beneficios universales para la infancia: propuesta para transformar la vida de los niños en Asia Meridional". Documento de trabajo. Katmandú: Oficina Regional del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia para Asia Meridional.

UNICEF y Save the Children. 2020. "Los niños en familias monetariamente pobres y el COVID-19: nota técnica". Sitio web de UNICEF. <https://bit.ly/3mX4PKz>. Consultado el 30 de noviembre de 2020.

1. Este artículo está basado en la mesa redonda "Beneficios universales para la infancia: caminos hacia la universalidad" llevada a cabo el 6 de octubre de 2020. Si quiere acceder al audio o a más información, sírvase entrar a: <https://socialprotectionorg.sched.com/event/eMMm/rt-10-universal-child-benefits-pathways-to-universality>.

2. Pobreza infantil y protección social, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

3. Había 586 millones de niños en familias viviendo bajo el umbral de pobreza definido a nivel nacional (el nivel mínimo de bienestar estimado para cubrir las necesidades básicas en un país específico).

Protección social sensible al género en tiempos de COVID-19[1]

Clare McCrum[2]

El COVID-19 no ha sido muy equitativo: mientras que los hombres han acusado una mayor mortalidad, las mujeres y las niñas se han visto desproporcionadamente afectadas por los impactos socioeconómicos de la pandemia (ONU Mujeres 2020a). Desde un aumento asombroso en las responsabilidades de cuidados no remunerados, hasta la violencia de género en el lado más oscuro de la pandemia (ONU Mujeres 2020b), las mujeres han estado al frente, prestando servicios de salud y de cuidados, tanto remunerados como no, y a menudo estuvieron entre las primeras en sufrir debido a los confinamientos que llevaron a los sectores más vulnerables de la economía informal al paro total.

La velocidad y el alcance de la respuesta, aunque no fueron perfectos ni suficientes para alcanzar las necesidades de crecimiento, superaron toda respuesta anterior a las crisis. Se hicieron un total de 1.414 intervenciones de protección social en 215 países (Banco Mundial 2020) para dar respuesta al desempleo creciente y a las restricciones sobre la movilidad y la actividad económica. La crisis resultó en innovaciones técnicas y en niveles sin precedentes de apoyo financiero y político para la protección social (Gentilini 2021).

Sin embargo, a pesar de la evidencia del impacto socioeconómico y de la carga de trabajos no remunerados sobre las mujeres, sólo el 18 por ciento de las respuestas de protección social fueron sensibles al género, es decir que atienden a la seguridad económica o a la mayor carga de trabajo de las mujeres (ONU Mujeres y PNUD 2020). Esto motiva la pregunta ¿por qué las respuestas políticas no respondieron adecuadamente al impacto de la crisis sobre el género? ¿Qué permite y qué bloquea la protección social sensible al género, y qué necesitamos hacer de modo de prepararnos para la próxima crisis?

Ampliar lo que tenemos, si los sistemas no consideran el género ahora, no lo harán en una crisis

En una crisis, el nivel y la velocidad son los elementos más importantes de las respuestas de las políticas públicas. Estos fueron importantes para las respuestas al COVID-19 y lo serán seguramente para las futuras crisis sanitarias, climáticas y económicas. Cuando el nivel y la velocidad son los únicos dos objetivos dominantes de las políticas, todo lo demás pasa a segundo plano.

Cuando una respuesta de protección social se da rápidamente, a escala, pero no atiende las necesidades de la mitad de la población, quiere decir que el sector no está alcanzando su principal objetivo. Los sistemas de protección social deben apoyar a las mujeres y a los hombres en las crisis, permitiéndoles mantener el trabajo o protegiéndolos cuando no puedan hacerlo. Deben poder prevenir estrategias de afrontamiento negativas para todos, y ello incluye prevenir estrategias de afrontamiento negativas relacionadas con el género, como ser los casamientos de niños, el sexo comercial y las permanentes pérdidas en materia de educación. Estos no son extras opcionales sino que son cruciales para los objetivos de protección social.

Sin embargo, nuestros sistemas de protección social todavía no están dando resultados para algunas de las mujeres y niñas más vulnerables. Nuestros sistemas a menudo no logran atender la pobreza ni sus riesgos y vulnerabilidades relacionados al género, y no logran maximizar el potencial de la protección social para respaldar las transformaciones en cuestiones de género, incluyendo la prevención de la violencia contra las mujeres y las niñas, y apoyando el empoderamiento económico y social de las mujeres.

Para garantizar que las respuestas a las crisis atiendan las vulnerabilidades y las necesidades por género y apoyen la voluntad y el empoderamiento de las mujeres, los sistemas de protección social ya deben estar diseñados para atender esas preocupaciones en tiempo de estabilidad. El género tiene relevancia en todos los elementos del diseño de la protección social: cuáles son los instrumentos a los que se les da prioridad, quién califica para la ayuda, cómo se financian los programas, cómo se llevan a cabo, y a quién se consulta en esas decisiones. Si contamos con programas dirigidos a las mujeres[3], que atiendan los eventos y las vulnerabilidades del ciclo de vida por género, que reconozcan la flexibilidad en los modelos de empleo y establezcan enlaces con servicios de calidad, y los adoptamos de modo que puedan ser ampliados, es mucho más probable que la respuesta a las crisis sea sensible a los asuntos de género.

El COVID-19 centró la atención sobre la importancia de la protección social como un instrumento central de la política para dar respuesta a las crisis y aumentar la resiliencia. También hizo evidentes los escasos niveles de cobertura actual, especialmente en países de bajos ingresos y entre algunos de los grupos más vulnerables (OIT 2020; Alfers, Ismail y Valdivia 2020). Debemos aprovechar este momento para lograr avances reales y sostenidos en materia de protección social sensible al género. Si no adoptamos las reformas necesarias, esta crisis se repetirá, y una vez más las mujeres y las niñas perderán ingresos y educación por estar desprotegidas financieramente, al tiempo que llevan una carga desproporcionada de trabajo que es esencial para mantener a nuestras familias, comunidades y economías avanzando.

Si no sabemos quiénes son y dónde se encuentran las personas, no podemos darles respuesta en una crisis

Los datos a la vez permiten e imponen la toma de decisiones, identificando a quiénes tienen actualmente mayor necesidad, quiénes la tendrán en posibles crisis futuras, dónde están, y cómo pueden acceder mejor a los servicios. Esos datos no son neutrales, y el no comprender la pobreza,

Foto: UNICEF/Etiopía/2020/NahomTesfaye. Mujer cargando a su niño, Adis Abeba, Etiopía, 2020 <is.gd/2eaEG2>.

la vulnerabilidad y el acceso a los recursos de protección y otros desde una perspectiva de género, limita la posibilidad de los gobiernos y de la comunidad internacional de responder a necesidades diferentes.

Incluso antes de una crisis, muchos sistemas de información no están creados para informar adecuadamente a los encargados de las políticas acerca de la cobertura o del impacto de las intervenciones de protección social según el género. A pesar de las pruebas contundentes de que la protección social es un instrumento eficaz de reducción de la pobreza, todavía hay pocas evidencias acerca de qué tipo de instrumentos producen qué tipo de resultados para los diferentes grupos (ODI 2017). La información es aún más limitada respecto a cómo las mujeres y los hombres responden de manera diferente a las crisis, qué información disgregada por género debe ser recopilada a efectos de una alerta temprana, y cómo los sistemas de información de protección social pueden generar datos para fundamentar una toma de decisiones inclusiva (SPACE 2021). Una información fiable sobre la cobertura por género y una idoneidad de los diferentes tipos de protección social no se encuentran ampliamente disponibles, y hay pocos análisis *ex ante* o *ex post* de los impactos según el género de las diferentes formas de expansión de la protección social para dar respuesta a los diferentes tipos de crisis.

El COVID-19 ha mostrado el potencial que tiene la información para promover una expansión rápida de la protección social, pero esa información debe permitir a los responsables de las políticas comprender y desagregar los impactos de las crisis según el género. Esto quiere decir que los sistemas de protección social y de alerta temprana deben recopilar datos desglosados por género como el modo de permitir que los planes de respuesta a los desastres reflejen el impacto sobre cada género de las diferentes decisiones de políticas, y debemos monitorear y evaluar el impacto por género de esas respuestas.

Sólo podremos cerrar las brechas por género en materia de cobertura actuando de manera conjunta

En muchos países ha habido una respuesta local al COVID sin precedentes, con liderazgo local, muchas veces dirigido por mujeres trabajadoras de primera línea, constituyendo la columna vertebral de la respuesta. Los sectores dominados por mujeres, incluyendo la salud, la educación y los cuidados de los niños, no sólo han seguido prestando una atención crucial sino también la infraestructura para relacionar a las comunidades vulnerables con los servicios y los programas de protección social.

La movilización comunitaria y las alianzas entre el gobierno, la sociedad civil, los trabajadores informales, las cooperativas y el sector privado han logrado alcanzar increíbles adaptaciones en el suministro de protección social. Organizaciones con amplio alcance, credibilidad y confianza han respaldado esas alianzas para facilitar su expansión.

Esto suscita preguntas a largo plazo: ¿cómo harán los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado para mantener el diálogo y continuar esa alianza de modo de garantizar una cobertura adecuada de protección social para todos? ¿Cómo valoramos y mantenemos el liderazgo de las mujeres en materia de innovación de políticas sociales con el fin de garantizar que las mujeres líderes estén en el centro de las decisiones de las políticas de recuperación?

Es esencial que hagamos alianzas, incluyendo una asociación más genuina con las organizaciones de los derechos de las mujeres, las organizaciones de personas con discapacidad, grupos religiosos y cooperativas de trabajadores. Una asociación sostenida permitirá comprender mejor quiénes están siendo excluidos para ampliar la cobertura y la confianza en esos grupos, y para mejorar la responsabilidad en el suministro de la protección social.

Tenemos una crisis en la prestación de cuidados, y la protección social debe involucrarse más para resolver la distribución dispareja de dichos cuidados

El trabajo de cuidados es un trabajo que incluye atender a otras personas (niños, personas mayores, personas que necesiten asistencia adicional), así como ocuparse de la limpieza, la cocina y el suministro de agua y leña para el fuego. Estas son todas tareas esenciales que permiten el funcionamiento de las familias, las comunidades y las empresas. Como lo ha demostrado el COVID-19, cuando algunos elementos de estos cuidados son retirados, economías enteras pueden llegar a detenerse por completo.

A nivel mundial y sin excepción, la mayor parte del trabajo de cuidados es realizado por mujeres (ODI 2020; OIT 2018). En su mayor parte no es remunerado, y cuando lo es, a menudo está mal pagado. Esto es en parte porque se lo considera "trabajo de mujeres", que se supone sea gratis, sobre la base de normas de género acerca de lo que es de valor para las economías.

Los trabajos no remunerados de las mujeres reducen su capacidad de participar en otras actividades económicas y es un obstáculo mayor para su empoderamiento económico (UNHLP 2017). La representación mayoritaria de las mujeres en la prestación de trabajos

de cuidados mal remunerados también desvaloriza su trabajo y lleva a reducir el nivel de coberturas de protección social relacionadas con el empleo.

La política de protección social puede tener un rol más relevante al atender la carga que representa la prestación de cuidados según el género, pero ello requiere más compromiso, conocimientos compartidos y un frente común. Esto puede incluir el reconocimiento de los cuidados como un servicio esencial junto con la salud y la educación, y el suministro de una cobertura de protección social para las personas que actualmente prestan cuidados no remunerados, reconociéndolos como una actividad con valor social y económico.

Las innovaciones en la creación y el suministro de la protección social pueden ayudar a cambiar las normas de género relacionadas con el trabajo de cuidados, incentivando la responsabilidad compartida de la familia, adaptando los mecanismos de seguro social y reconociendo las trayectorias de empleo según el género, dando crédito por el trabajo de cuidados, creando un seguro social para permitir múltiples empleadores y reduciendo los límites mínimos de empleo (ODI 2020), y estableciendo una relación monetaria con los servicios de cuidados y las intervenciones transformativas en materia de género. Hay una necesidad urgente de generar más evidencias sobre el rol que tiene la protección social contributiva y no contributiva al reconocer, reducir, reevaluar y redistribuir los trabajos de cuidados, y los investigadores y los responsables de las políticas de protección social deben darle prioridad a este asunto.

Cómo mínimo, debemos comprometernos a dejar de reforzar inadvertidamente las normas de género perjudiciales con relación a los trabajos de cuidados, por ejemplo, haciendo énfasis en la necesidad de las mujeres de cumplir con ciertas condiciones asociadas con algún tipo de asistencia social que se agrega a su carga horaria.

¿Qué significa esto para el futuro?

La respuesta mundial de protección social ante el COVID-19 ha demostrado que los problemas técnicos pueden ser superados. La expansión rápida es posible; los sistemas de protección social pueden beneficiarse y ser a la vez un estímulo para pagos digitales y sistemas de identificación; y los sistemas de información pueden ser vinculados para alcanzar poblaciones previamente no cubiertas.

Nos encontramos ahora en una encrucijada, donde la expansión temporal de la protección social comienza a contraerse, el financiamiento del déficit alcanza su límite, y donde deben tomarse decisiones difíciles sobre la prioridad de los recursos limitados.

Se nos presenta un problema de economía política más que un desafío técnico: ¿qué sociedades queremos tener y cómo queremos recuperarnos? Si queremos aprender las lecciones de esta crisis y prepararnos para dar una respuesta más contundente a la próxima, debemos poner las necesidades de las mujeres y de las niñas en el centro de la reforma de protección social y de la recuperación económica. Ello significa integrar sus necesidades en la creación e implementación de la protección social, recopilando datos que permitan a los encargados de las políticas comprender y responder a las diferentes necesidades, trabajando al unísono con una amplia gama de actores, defendiendo el liderazgo de las mujeres y atendiendo la crisis de prestación de cuidados que tantas veces impide a las mujeres participar, sobre un pie de igualdad, en un trabajo protegido "productivo".

El Covid-19 nos muestra que todo esto es posible con el respaldo político y financiero correcto. Las acciones que se tomen ahora es lo que hará la diferencia cuando tengamos inevitablemente que responder a la próxima crisis. ●

Alfers, Laura, Ghida Ismail y Marcela Valdivia. 2020. "Las personas trabajadoras en empleo informal y la respuesta de protección social a la COVID-19: ¿Quién recibió medidas de alivio? ¿Cómo? ¿Marcaron la diferencia?" *Policy Insights*, No. 2. Manchester, Reino Unido: WIEGO. <https://www.wiego.org/sites/default/files/publications/file/PI2English_0.pdf>. Consultado el 16 de marzo de 2021.

Gentilini, U. 2021. "¿Redefiniendo la protección social? Seis reflexiones sobre el COVID-19 y el futuro de las transferencias en efectivo" Blog del Banco Mundial, DC: Banco Mundial. <t.ly/rvLm>. Consultado el 16 de marzo de 2021.

OIT. 2018. *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente.* Ginebra, Organización Internacional del Trabajo. <t.ly/dVFG>. Consultado el 16 de marzo de 2021.

OIT. 2020. *Medidas de protección social para responder a la pandemia de COVID-19 en los países en desarrollo: Fortalecimiento de la resiliencia mediante la construcción de una protección social universal*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo. <t.ly/IEC2>. Consultado el 16 de marzo de 2021.

ODI. 2017. *El impacto de las transferencias en efectivo en las mujeres y las niñas.* Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI - Overseas Development Institute). <https://cdn.odi.org/media/documents/11374.pdf>. Consultado el 16 de marzo de 2021.

ODI. 2020. *La protección social y el futuro del trabajo: un análisis de género.* Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI - Overseas Development Institute). <t.ly/mv2I>. Consultado el 16 marzo de 2021.

SPACE. 2021. Sistemas de información inclusivos para la protección social: integración internacional de género y discapacidad.

UNHLP. 2017. *No dejar a nadie atrás: Un llamado a la acción para la igualdad de género y el empoderamiento económico de las mujeres.* Nueva York: Grupo de Alto Nivel del Secretario de las Naciones Unidas sobre el Empoderamiento Económico de las Mujeres. <t.ly/SOe4>. Consultado el 16 de marzo de 2021.

ONU Mujeres. 2020a. *Resumen de políticas: El impacto del COVID-19 en las mujeres*. Nueva York: ONU Mujeres. <t.ly/ScDP>. Consultado el 16 de marzo de 2021.

ONU Mujeres. 2020b. "COVID-19 y violencia contra las mujeres y las niñas: Abordar la pandemia en la sombra". *Nota de políticas* No. 17. Nueva York: ONU Mujeres. <t.ly/MElo>. Consultado el 16 de marzo de 2021.

ONU Mujeres y PNUD. 2020. *Hoja de datos del rastreador global de respuestas de género al COVID-19*, Versión 1, 28 de septiembre. Nueva York: ONU Mujeres y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <https://bit.ly/3v6tj7d>. Consultado el 16 de marzo de 2021.

Banco Mundial. 2020. *Respuestas de protección social y de empleo ante el COVID-19: una revisión en tiempo real de las medidas de los países*. Washington, DC: Banco Mundial. <https://bit.ly/2Qnq3oK>. Consultado el 16 de marzo de 2021.

1. Este artículo está basado en la mesa redonda "Protección social sensible al género en tiempos de Covid-19" llevada a cabo el 6 de octubre de 2020. Si desea obtener el audio o más información, sírvase consultar en: <https://bit.ly/3sIjHn2>.

2. Equipo de protección social, Oficina de Relaciones Exteriores, Commonwealth y Desarrollo del Reino Unido (FCDO por sus siglas en inglés), y Presidencia de la Junta de Cooperación Interinstitucional de Protección Social – Grupo de Trabajo de Género (SPIAC-B GWG por sus siglas en inglés).

3. No todos los programas dirigidos a las mujeres son sensibles al género; los criterios de creación e implementación son importantes.

Salvando la brecha de la desigualdad por discapacidad: Cambios necesarios para una respuesta y una recuperación inclusivas del COVID-19[1]

Alexandre Cote[2]

Antes de la crisis del COVID-19, las personas con discapacidad de todas las regiones y países ya luchaban contra múltiples obstáculos que crean importantes desigualdades en términos de pobreza, educación, salud, trabajo y participación social (UNDESA 2018). Para remediar esos desafíos y atender sus necesidades de apoyo, se enfrentan a importantes costos relacionados con su discapacidad que pocos pueden permitirse, aumentando su inseguridad económica y vulnerabilidad a los impactos (UNPRPD 2020). Los niños y las mujeres con discapacidades sufren de mayores desigualdades aún.

Si bien eliminar los obstáculos es un trabajo esencial pero a largo plazo, la protección social es crucial para reducir rápidamente la vulnerabilidad de las personas con discapacidad y sus familias, y para ayudarlas en su empoderamiento económico, inclusión y salida sostenible de la pobreza (OIT 2017; 2019a). No obstante, mientras que los sistemas de protección social en muchos países de ingresos altos brindan una cobertura casi universal, menos del 20 por ciento de las personas con discapacidad importante tienen acceso a los beneficios relacionados con la discapacidad en los países de bajos ingresos e ingresos medios (OIT 2019b). Los programas existentes generalmente son muy inadecuados y los mecanismos de suministro son inaccesibles (Kidd et al. 2019).

La crisis del COVID-19 ha aumentado esos obstáculos y desigualdades ya que las personas con discapacidad son especialmente vulnerables a la pandemia por una combinación de mayores riesgos de salud, pérdida de ingresos e interrupción de sistemas formales e informales de apoyo (UNPRPD 2020). Las lecciones aprendidas de la crisis financiera del 2008 también indican que las personas con discapacidad tienen más probabilidades de perder su trabajo y más dificultad para recuperarse (Garrido-Cumbrera y Chacón-García 2008).

Para diciembre de 2020, 86 países — o el 40 por ciento de los que anunciaron medidas de protección social para responder a la crisis — mencionaron intervenciones específicas para las personas con discapacidad y sus familias (un aumento del 33 por ciento en mayo de 2020) (UNPRPD 2021). Muchas veces haciendo uso de programas ya existentes, las medidas más usuales incluyen pagos adicionales a las transferencias en efectivo y apoyo en especies. Sin embargo, parece que la falta de un registro nacional de discapacidad, la poca cobertura de los programas existentes y la ausencia de servicios de apoyo financiados públicamente han limitado seriamente la capacidad de la mayoría de los países de bajos ingresos e ingresos medios de dar una respuesta inclusiva.

Esas limitaciones se originan a menudo por una perspectiva estrecha de los involucrados respecto a la función de la protección social para las personas con discapacidad, centrándose muchas veces en su incapacidad de trabajar más que en apoyarlos en su inclusión.

Una recuperación inclusiva requerirá de sistemas de protección social para otorgar progresivamente una combinación de transferencias en efectivo y beneficios en especies, incluyendo una asignación universal por discapacidad y servicios de asistencia. Más allá de hacer que los programas existentes sean accesibles (OIT 2020a), esto requerirá de una mejor información, de la comprensión de los costos relacionados con la discapacidad y de cómo manejarlos (OIT 2020b), de un sistema inclusivo de información en base a una evaluación accesible de la discapacidad y una consulta seria con las organizaciones de personas con discapacidad.

Dando sentido a los datos

El Informe Mundial sobre la Discapacidad (OMS y Banco Mundial 2011) estimó que el 15 por ciento de la población del mundo vive con alguna forma de discapacidad, siendo más prevalente entre las personas mayores, mientras que del 2 al 4 por ciento tiene serias dificultades, se enfrenta a obstáculos mayores y presenta mayor necesidad de asistencia.

Sin embargo, la información nacional oficial de prevalencia tiende a variar mucho entre y a veces dentro de los países, acusando valores que oscilan entre el 1 y el 20 por ciento (UNESCAP 2012), sobre todo debido a los diferentes métodos de medición. En los últimos años se ha progresado mucho en materia de recopilación y análisis de datos sobre las discapacidades, lo que ha permitido una mejor comparación entre los países y una mayor consistencia de los sistemas nacionales de datos.

Como las experiencias de discapacidad son muy diversas, yendo de restricciones y necesidades de apoyo limitadas a otras muy exigentes, es importante comprender las implicaciones en materia de políticas con relación a los estimativos de los diferentes métodos y umbrales utilizados en los estudios. En la mayoría de los países, al menos el 15 por ciento de la población se beneficia de acceso, no discriminación, sensibilidad de la discapacidad y tecnología de asistencia, lo que no implica que todos necesiten transferencias en efectivo por discapacidad o asistencia personal. Por ejemplo, en los países de la Unión Europea, en 2016 la prevalencia de la discapacidad entre las personas de entre 16 y 64 años (17,0 por ciento) era mucho mayor que la proporción de personas que recibieron un beneficio por discapacidad (4,8 por ciento), que muchas veces está dirigido a personas con un nivel más alto de necesidad de apoyo (Grammenos 2018).

Costos de vida más altos e ingresos más bajos: el círculo vicioso de los costos relacionados con la discapacidad

Las personas con discapacidad, durante su vida, gastan más para lograr el mismo nivel de vida y participación socioeconómica que los que no tienen discapacidad (UNPRPD y Leonard Cheshire 2020). Estas pueden tener que incurrir en gastos adicionales, tanto en artículos específicos para su discapacidad (sillas de ruedas o intérpretes de lenguaje de signos) como en servicios comunes como taxis, ya que el transporte público no es accesible.

Estudios recientes sobre el impacto de los gastos relacionados con la discapacidad sobre los niveles de vida dieron cifras desde el 10 al 40 por ciento del ingreso promedio de una familia (Mitra et al. 2017). Cuando se toman en cuenta esos gastos, las estimaciones de pobreza de las personas con discapacidad y sus familias aumenta considerablemente (OIT 2017). No obstante, esas estimaciones no reflejan todos los costos que tendrían que incurrir las personas para lograr una participación mínima, pero que no se pueden permitir. Además, el ingreso de las personas con discapacidad y el de sus familias tiende a ser más bajo que el promedio, ya que se enfrentan a obstáculos importantes en materia de educación y empleo, y debido a que los miembros de la familia a menudo reducen o detienen su trabajo para prestarles asistencia. Esto es así en el caso de los niños con discapacidad y las personas con altos niveles de asistencia (Hanass-Hancock y McKenzie 2017).

Los costos directos e indirectos relacionados con las discapacidades también impiden a las personas con discapacidad aprovechar oportunidades económicas, aumentando así la desigualdad por discapacidad (Groce y Kett 2013). A pesar de eso, raramente se les toma en consideración en la creación de sistemas de protección social.

Camino a sistemas de protección social que apoyen la participación socio-económica

Históricamente, la principal razón de los programas de protección social relacionados con las discapacidades ha sido la compensación de la pérdida o la falta de capacidad de ganarse la vida. Si bien es innegable la necesidad de seguridad mediante un ingreso básico, dado que muchas personas con discapacidad encuentran muchos obstáculos para acceder al empleo, este acento en la incapacidad de trabajar ha creado una división entre los que pueden y los que no pueden trabajar, y ha perpetuado los prejuicios.

Los sistemas de protección social con un componente para la discapacidad que sólo van dirigidos a la pobreza no tienen la capacidad de funcionar ya que el criterio para ser elegido crea un difícil dilema para las personas con discapacidad: cualquier intento de llevar a cabo una actividad económica, que es siempre arriesgado, puede resultar en la pérdida de la única fuente estable de ingresos de la familia. Esos sistemas también tienden a tener una cobertura escasa, dejando a la mayoría de las personas con discapacidad sin ninguna asistencia y librados a depender en gran parte de sus familiares. En momentos de crisis, no pueden volverse accesibles para dar un apoyo inmediato a muchas personas y pueden necesitar sistemas adicionales *ad hoc*, como fue el caso en Kenya durante la crisis de COVID-19 (Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad 2020).

En las últimas décadas ha habido reformas en los países con altos ingresos, que han adoptado sistemas de seguridad de un ingreso básico para los desempleados y sistemas que cubren los costos relacionados con las discapacidades, incluso para los que trabajan. Esto se hace en general mediante una combinación de transferencias en efectivo (contributivas y financiadas por impuestos), concesiones (créditos impositivos, descuentos, transporte público gratis, etc.) y servicios (asistencia personal, tecnología asistida, etc.). Este enfoque ha aumentado la cobertura y dado mayor flexibilidad a la hora de apoyar la inclusión.

Si bien muy pocos países de bajos ingresos e ingresos medios tienen un doble enfoque de las transferencias en efectivo, muchos han adoptado concesiones y dan por lo menos algunos servicios de asistencia gratis (UNPRPD 2021b).

Muchos países, como Fiji, Georgia, Namibia, Nepal y Tailandia, han adoptado también sistemas de asignaciones universales por discapacidad compatibles con el trabajo y, a veces, con otros sistemas de asistencia a los ingresos. Las funciones de esos sistemas varían según las circunstancias individuales: una seguridad de ingreso básico para los que no encuentran trabajo y una cobertura de costos básicos por discapacidad para los que trabajan. Aunque no tan completo como dos transferencias en efectivo diferentes, representan un primer paso alternativo para alcanzar un apoyo flexible para la inclusión.

Algunos países, como Mauricio y Sudáfrica, otorgan prestaciones adicionales para cubrir parcialmente la asistencia a terceros, inclusive aquellos que reciben una pensión a la vejez o asignación familiar cuando necesitan ese apoyo. Tailandia y Túnez han iniciado programas de asistencia personal.

Más allá de la creación de los programas, los gobiernos se enfrentan también a desafíos cruciales a la hora de identificar a las personas con discapacidad y evaluar sus necesidades para planificar y asignar los recursos de manera eficaz.

Más allá de la determinación de la discapacidad, se necesita un sistema nacional de información sobre la gestión de la discapacidad

La crisis del COVID-19 ha mostrado la importancia de un sistema de información que incluya la discapacidad, combinando idealmente los registros normales y los registros de discapacidad.

Por ejemplo, en República Dominicana la inclusión de preguntas sobre discapacidad en la encuesta del Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) de 2018 permitió al gobierno y al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) identificar rápidamente durante la crisis a muchas familias con hijos con discapacidad, de modo de otorgarles transferencias en efectivo. El gobierno del Estado de Tamil Nadu en India meridional pudo adoptar sistemas *ad hoc* para los que poseen una tarjeta de discapacidad y que previamente no calificaban para una transferencia en efectivo.

La mejora en la identificación rápida de las familias con personas discapacitadas gracias a la inclusión de preguntas relacionadas con la discapacidad en el formulario de inscripción al registro social es simple y debería ser una práctica generalizada.

Sin embargo, esto no facilita una información completa y fiable suficiente para desarrollar y otorgar una cantidad adecuada de prestaciones por discapacidad. Ello requiere una evaluación individual de la discapacidad y mecanismos de determinación que han presentado problemas a los responsables de las políticas, que temen la complejidad y el fraude, y a las personas con discapacidad, que temen procesos complicados que llevan tiempo y que a veces, son poco dignos.

La confianza exagerada en las evaluaciones médicas de la discapacidad en muchos países de bajos ingresos e ingresos medios limita seriamente el acceso a los mecanismos para las personas que viven lejos de los centros urbanos y no brinda suficiente información sobre la asistencia que necesita la persona. Para solucionar este problema, muchos países como Fiji y Viet Nam o Camboya han adoptado mecanismos basados en una evaluación básica de limitaciones funcionales y la necesidad de asistencia, llevada a cabo por trabajadores de la comunidad, lo que hace que el proceso sea más accesible. Un certificado médico puede ser requerido en algunos casos, pero se ofrece ayuda para obtenerlo.

Con el avance de la digitalización, esa evaluación puede ser realizada con mayor confianza a nivel comunitario y puede ser incluida automáticamente en los registros que pueden ser utilizados en la gestión de los casos y en la planificación de políticas (una aplicación para la evaluación de la discapacidad en Camboya o el plan para un sistema nacional de información sobre la discapacidad del Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad en Rwanda).

Cuando no existe un registro, los organismos públicos descentralizados han sido un elemento crucial desde el comienzo de la crisis del COVID-19. En Kenya, el gobierno se asoció con los organismos públicos descentralizados para identificar rápidamente a los beneficiarios de un programa temporal de transferencias en efectivo. Muchos países han solicitado también listas de miembros a las organizaciones para identificar a las personas que necesitan asistencia.

Nada acerca de nosotros sin nosotros

Más allá de la divulgación, los organismos públicos descentralizados ofrecen una perspectiva única sobre los obstáculos existentes y las experiencias vividas para establecer qué ayuda es la más necesitada y valorada. Ellos pueden ayudar a sacar el mejor provecho de la información y ofrecen opiniones sobre las dificultades a las que se enfrentan la mayoría de los grupos marginados, que a veces todavía son invisibles.

La recuperación del COVID-19 estará también caracterizada por una consolidación fiscal en muchos países, y en esos contextos es esencial que los organismos públicos descentralizados contribuyan a las decisiones sobre cómo priorizar los recursos disponibles.

Una cooperación significativa con los organismos públicos descentralizados

Foto: OIT/F. Latief. Persona con discapacidad durante la pandemia de COVID-19, Indonesia, 2020 <is.gd/LNU8l4>.

> “La confianza exagerada en las evaluaciones médicas de la discapacidad en muchos países de bajos ingresos e ingresos medios limita seriamente el acceso a los mecanismos para las personas que viven lejos de los centros urbanos.

> “La recuperación del COVID-19 estará también caracterizada por una consolidación fiscal en muchos países, y en esos contextos es esencial que los organismos públicos descentralizados contribuyan a las decisiones sobre cómo priorizar los recursos disponibles.

es una obligación según la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas, y es también una condición para una mayor autoría y una defensa sostenida para movilizar los recursos necesarios de modo de crear sistemas de protección social realmente inclusivos. ●

Garrido-Cumbrera, M. y J. Chacón-García. 2018. “Evaluación del impacto de la crisis financiera de 2008 sobre la mano de obra, el empleo y los salarios de las personas con discapacidad en España”. *Journal of Disability Policy Studies*.

Grammenos, S. 2018. “Datos comparativos europeos en Europa 2020 y personas con discapacidad”. Sitio web de la Red Académica de Expertos Europeos en Discapacidad. <t.ly/ZcuG>. Consultado el 22 de marzo de 2021.

Groce, N. y M. Kett. 2013. “La brecha entre discapacidad y desarrollo”. *Serie de documentos de trabajo*, No. 21. Londres: Centro de discapacidad y desarrollo inclusivo Leonard Cheshire.

Hanass-Hancock, J. y T.C. McKenzie. 2017. “Personas con discapacidad y medidas de protección social ligadas a los ingresos en Sudáfrica: ¿Dónde está la brecha?” *African Journal of Disability* 6: 1–11.

OIT. 2017. *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017–19: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.* Ginebra: Oficina de la Organización Internacional del Trabajo, 66–73.

OIT. 2019a. *Declaración conjunta: Hacia un sistema de protección social inclusivo que apoye la participación plena y efectiva de las personas con discapacidad*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

OIT. 2019b. *Medición de las brechas financieras en la protección social con miras de alcanzar la meta 1.3 de los ODS con referencia a las estimaciones y estrategias globales para los países en desarrollo*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

OIT 2020a. “Video: Haciendo que los mecanismos de prestación de la protección social sean accesibles”. <t.ly/hZGA>. Consultado el 1 de abril de 2021.

OIT 2020b. “Video: Atendiendo los costos adicionales de la discapacidad.”

Kaye, H. Stephen. 2010. “El impacto de la recesión 2007–09 sobre los trabajadores con discapacidad”. *Monthly Labor Review* 133(10): 19–30.

Kidd, S., L. Wapling, R. Schjoedt, B. Gelders, D.B. Athias y A. Tran. 2019. *No dejar a nadie atrás: Creación de sistemas inclusivos de protección social para las personas con discapacidad*. Bristol, Reino Unido: Development Pathways.

Mitra, S., M. Palmer, H. Kim, D. Mont y N. Groce. 2017. “Costos adicionales de vivir con una discapacidad: Un estudio y plan para la investigación”. *Disability and Health Journal* 10(4): 475–484.

Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad. 2020. Mensajes sobre transferencias en efectivo COVID-19 para personas con discapacidad. Nairobi: Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad.

Departamento de Desarrollo Social de Sudáfrica. 2016. Elementos de los costos financieros y económicos de la discapacidad para las familias en Sudáfrica. Resultados de un estudio piloto. Johannesburgo: Departamento de Desarrollo Social.

UNDESA. 2018. *Informe insignia de la ONU sobre discapacidad y desarrollo 2018 — Consecución de los ODS por, para y con las personas con discapacidad.* Nueva York: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.

UNESCAP. 2012. *La discapacidad en breve 2012: Fortaleciendo la base de evidencias en Asia y el Pacífico*. Bangkok: Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico de las Naciones Unidas.

UNPRPD. 2020. *Resumen inicial de las medidas de protección social para las personas con discapacidad en respuesta a la crisis de COVID-19*. Nueva York: Alianza de las Naciones Unidas para promover los derechos de las personas con discapacidad.

UNPRPD. 2021a (de próxima publicación). *Resumen actualizado de las medidas de protección social para las personas con discapacidad en respuesta a la crisis de COVID-19*. Nueva York: Alianza de las Naciones Unidas para promover los derechos de las personas con discapacidad.

UNPRPD. 2021b (de próxima publicación). *Cobertura universal de salud, protección social y discapacidad: resumen*. Nueva York: Alianza de las Naciones Unidas para promover los derechos de las personas con discapacidad.

UNPRPD y Leonard Cheshire. 2020. *Tomando en consideración los costos extraordinarios relacionados con la discapacidad en la protección social*. Nueva York: Alianza de las Naciones Unidas para promover los derechos de las personas con discapacidad, y Londres: Leonard Cheshire Centro de Discapacidad y Desarrollo Inclusivo. <t.ly/X4Xn>. Consultado el 22 de marzo de 2021.

OMS y Banco Mundial. 2011. *Informe mundial sobre la discapacidad*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud, y Washington, DC: Banco Mundial.

1. Este artículo se apoya en la mesa redonda “Salvando la brecha de la desigualdad por discapacidad: cambios necesarios para una respuesta y una recuperación inclusivas del COVID-19” que se llevó a cabo el 6 de octubre de 2020. Para escuchar el audio y para más información, sírvase consultar: <https://cutt.ly/PvU2Ldb>. También se inspira sobre el trabajo del proyecto de protección social inclusiva de OIT–UNICEF–UNPRPD y la Respuesta conjunta de la UNPRPD relativa al COVID-19 y el artículo de próxima publicación: Cote, A. “Discapacidad, inclusión y protección social”. En el Manual de los Sistemas de Protección Social, editado por E. Schuring y M. Loewe. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar Publishing. Su contenido es responsabilidad exclusiva del autor.

2. UNPRPD–OIT–UNICEF Proyecto de Protección Social Inclusiva.

Seguridad de los ingresos y acceso a la protección social de las personas de la tercera edad durante el COVID-19 y en el futuro[1]

Florian Juergens[2], Usa Khiewrord[3] y Aura Sevilla[4]

Impactos socioeconómicos del COVID-19 sobre las personas de la tercera edad

El COVID-19 es particularmente peligroso para las personas mayores ya que el riesgo de enfermedades graves y de muerte aumenta con la edad. El COVID-19 afecta de manera desproporcionada a las poblaciones pobres y marginadas que están más expuestas al virus y que tienen menos recursos para protegerse. La pobreza multidimensional aumenta enormemente el riesgo de enfermar gravemente de COVID-19 (Alkire et al. 2020). La pobreza puede limitar el acceso a medidas preventivas como el lavarse las manos y a equipos de protección, así como a cuidados de salud oportunos cuando se cae enfermo. Además, los que tienen ingresos bajos o poco seguros a menudo trabajan en la economía informal y, por lo tanto, no tienen acceso a la protección social y no pueden trabajar desde la casa o adoptar prácticas de trabajo más seguras. En los países con bajos ingresos e ingresos medios, la pobreza aumenta en la vejez (Muñoz Boudet et al. 2018), lo que pone a las personas de la tercera edad no sólo en una situación de vulnerabilidad frente al virus sino que los encuentra con pocos recursos para protegerse.

En los países con pensiones limitadas, el COVID-19 deteriorará más aún la situación ya económicamente precaria de los adultos mayores

Mientras que el 67 por ciento de las personas de la tercera edad reciben una pensión en el mundo, en la mayoría de los países de bajos ingresos únicamente la reciben menos del 20 por ciento. En África subsahariana, sólo el 22 por ciento de las personas de edad superior a la de la jubilación se benefician de una pensión, y siguen habiendo enormes diferencias en materia de cobertura en Asia Meridional (23 por ciento) y en los países árabes (27 por ciento) (OIT 2018a). En los lugares de los que se posee información, las mujeres tienen menores probabilidades que los hombres de recibir una pensión, y si la reciben, es inferior.

La mayoría de los adultos mayores económicamente activos trabajan en la economía informal y están muy expuestos a las crisis económicas. Cerca del 80 por ciento del 40 por ciento de los hombres y del 15 por ciento de las mujeres de 65 años o más que trabajan en los países de bajos ingresos e ingresos medios lo hacen en el sector informal (OIT 2018b). El sector informal tiende a ofrecer ingresos inferiores y más volátiles y no ofrece protección social. Mientras que los trabajadores en la economía informal tienen más probabilidades de ser más pobres que sus homólogos empleados formalmente, también tienen más probabilidades de trabajar en sectores muy afectados por la pandemia, como la hostelería y el turismo, y es probable que queden excluidos de la asistencia financiera relacionada a la crisis que se proporciona a las empresas o a las personas. Los datos de las crisis económicas pasadas indican que las personas de la tercera edad tienen dificultad para volver a entrar al mercado laboral después de períodos sin empleo y es posible que acusen una disminución en la calidad del trabajo después de volver a ser empleados en comparación a los trabajadores más jóvenes (Junankar 2011).

Dado que tienen menos oportunidades de trabajar y pensiones precarias, la mayoría de las personas de la tercera edad dependen de sus familias para sobrevivir, pero la calidad de este apoyo familiar es a menudo limitada porque los altos niveles de pobreza de la población hacen que muchas familias no tengan mucho para compartir.

En los casos en que se incluye a los adultos mayores en las encuestas representativas nacionales, ellos muestran una ansiedad generalizada por las finanzas de la familia y por las reducciones importantes en los ingresos laborales para ellos y para sus familiares. En Pakistán alrededor del 30 por ciento de las personas mayores (de 50 años o más) censadas en una encuesta representativa de abril de 2020 dijeron que necesitaban pedir comida, buscar ayuda de los amigos y familiares o depender de sus ahorros para cubrir sus necesidades básicas. Este porcentaje fue mayor al de los jóvenes (Gallup Pakistán 2020). Una encuesta llevada a cabo por HelpAge India en junio de 2020 mostró que la crisis tuvo un impacto negativo sobre el nivel de vida del 65 por ciento de las personas mayores de India (HelpAge India 2020). Otros análisis desglosados de HelpAge y de encuestas telefónicas del Banco Mundial en África ofrecen un panorama similar. En Malawi, el 96 por ciento de los encuestados mayores dijeron estar preocupados por las finanzas de sus casas, y un 83 por ciento de las familias con personas de la tercera edad habían sufrido una disminución en sus ingresos desde el comienzo de la pandemia. En Uganda, el 86 por ciento de los adultos mayores dijeron estar preocupados por los ingresos de sus casas y el 36 por ciento de los que viven en las áreas urbanas vieron disminuir sus

CUADRO 1

"Nuestros ingresos disminuyeron, debido a que algunos de mis hijos que son los que mantienen financieramente a la familia perdieron sus trabajos. Así que sólo gastamos lo poco que obtenemos de otras fuentes."

Hombre mayor, Vihiga, Kenya, enero de 2021

Fuente: Chronic Poverty Advisory Network (2021).

CUADRO 2

"Como zapatero, antes del COVID-19, podía ganar hasta 500 chelines [US$ 4,50] por día, pero ahora apenas si llevo algo de dinero a casa. En un día bueno, puedo ganar 40 chelines [US$ 0,36] como mucho."

Hombre mayor, Vihiga, Kenya, enero de 2021

"Los precios han aumentado en todo. Hasta comprar alimentos es incluso difícil."

Mujer mayor, Katmandú, Nepal, diciembre de 2020

Fuente: Chronic Poverty Advisory Network (2021).

ingresos por trabajos no agrícolas, lo que es un porcentaje mayor al de los jóvenes. En Nigeria, el 89 por ciento de las personas mayores dijeron estar preocupadas por el impacto de la pandemia sobre las finanzas de la familia, y el 26 por ciento dijeron que habían tenido que interrumpir su trabajo en el primer trimestre de 2020, mientras que el 79 por ciento de los empleados mayores declararon pocos o ningún ingreso. Los simulacros económicos en Bangladesh sugieren que el déficit en los ingresos de las personas de la tercera edad — consumo menos ingreso — ha aumentado en un 13 por ciento como resultado de la pandemia (HelpAge International 2020a).

Las entrevistas a profundidad con familias de Kenya y Nepal, incluyendo aquéllas con adultos mayores, llevadas a cabo entre septiembre de 2020 y enero de 2021 con la ayuda de HelpAge, confirmaron las severas consecuencias de la pandemia y de los confinamientos sobre el nivel de vida, los ingresos y el bienestar psicosocial de las personas mayores. Al mismo tiempo, los encuestados tanto de zonas rurales como urbanas reportaron un incremento en los precios de los alimentos y de otros bienes básicos como el jabón.

Las pensiones son mecanismos probados para garantizar la seguridad de los ingresos de los adultos mayores tanto ante las crisis mundiales como en aquellas de índole personal

A pesar de la vulnerabilidad de los adultos mayores al virus, las adaptaciones que se realizan a las pensiones, el instrumento que garantiza más directamente la seguridad de los ingresos de las personas de la tercera edad, son relativamente marginales. Desde noviembre de 2020, menos del 6 por ciento de las 1.568 medidas de protección social introducidas a nivel mundial estuvieron relacionadas con las pensiones (OIT 2020). Para diciembre de 2020, sólo 36 países habían aumentado de manera temporal o permanente las pensiones, y sólo 10 países habían tomado el COVID-19 como una oportunidad para aumentar las pensiones (HelpAge International 2020b).

Los sistemas de pensiones, especialmente las pensiones no contributivas, ofrecen un modo eficaz de ayudar a las personas mayores y a sus dependientes en esta crisis. Dada la necesidad de criterios simples, rápidos, fácilmente comprensibles y aceptados en una crisis, puede ser mucho más fácil ampliar programas categóricos, especialmente aquellos que se basan en la edad. En lugares donde las pensiones sociales existen pero no llegan a la mayoría de las personas de la tercera edad, su cobertura puede ser ampliada eliminando las pruebas de ingresos y las cuotas y/o reduciendo la edad de elegibilidad ("ampliación horizontal"). Donde existen pensiones sociales, los gobiernos pueden aumentar los niveles de las transferencias, por lo menos temporalmente, para dar una mayor protección de los ingresos y reducir la presión sobre los adultos mayores de tener que continuar con sus actividades laborales, las cuales pueden exponerlos al virus ("ampliación vertical").

Dado que las pensiones son ampliamente aceptadas por las comunidades y pueden ser puestas en práctica rápidamente, ellas son una buena manera de ampliar la cobertura de la protección social en circunstancias difíciles. Una gran ventaja de los programas de protección social en base a la edad — como las pensiones sociales universales — es su simplicidad, lo que permite una implementación rápida incluso en los contextos con capacidades institucionales limitadas. Las pensiones sociales universales requieren de sólo dos informaciones — la edad y la residencia o ciudadanía — que pueden ser establecidas rápidamente y, en la mayoría de los casos, fácilmente.

La ampliación de las pensiones en respuesta al COVID-19 es muy importante ya que muchos adultos mayores pasan dificultades para acceder a las transferencias de emergencia en efectivo. Una encuesta de los miembros de la red HelpAge en África, Asia y América Latina mostró que las personas mayores tienen más dificultad para acceder a los programas de emergencia (HelpAge International y SPACE 2020). Hay una falta generalizada de comunicación relacionada con las personas de la tercera edad y una necesidad de indicaciones claras sobre cómo acceder a los servicios. Algunas soluciones simples pueden ser adaptar las comunicaciones para tomar en consideración los distintos niveles de alfabetización y las dificultades físicas o sensoriales, así como proporcionar la información en varios formatos y lenguas locales. En los lugares en que los adultos mayores reciben la pensión en efectivo, deben tomarse las medidas necesarias para protegerlos a ellos y a los empleados de la oficina de pensiones del riesgo de un contagio. Es crucial escalonar los días de pago para evitar que se formen grandes grupos, dar prioridad al acceso de las personas de la tercera edad y cumplir con los protocolos de higiene y seguridad.

De una respuesta a la crisis a una protección social universal que impulse la recuperación inclusiva

Debido a que la crisis económica se acentúa en muchos países, es probable que la protección social se vuelva aún más fundamental para proteger a las personas y contribuir a una recuperación inclusiva. El número creciente de personas viviendo en la pobreza extrema refleja la continuación y, en algunos casos, el empeoramiento de la crisis. Con el fin de evitar una crisis humanitaria a gran escala, lo cual conlleva sufrimiento y retrasos en materia de desarrollo humano, los gobiernos y los socios tienen que impulsar con urgencia la ampliación inicial de la protección social y pasar a **establecer mejores sistemas de**

protección social que salven las brechas en materia de cobertura, alcance y adecuación de la protección social.

El COVID-19 demostró una vez más el valor de los sistemas universales de protección social. La experiencia adquirida durante esta pandemia y en crisis anteriores indica que los países que tienen sistemas de protección social eficaces y amplios están mucho mejor preparados para proteger a sus ciudadanos de los impactos socioeconómicos negativos. Dichos países tienen la capacidad y los sistemas institucionales para ampliar los programas de manera relativamente rápida. Otros sistemas más amplios requieren una menor ampliación al comienzo, dado que hay mayores segmentos de la población que ya están cubiertos.

Las pensiones son esenciales para la reducción de la pobreza y el desarrollo humano, incluso después del COVID-19. Teniendo en cuenta que las personas de la tercera edad sin pensión corren un mayor riesgo en esta crisis, es importante recordar que envejecer sin ninguna forma de seguridad financiera es la difícil realidad de la mayoría de las personas, en particular de las mujeres mayores en los países de bajos ingresos y de ingresos medios. Con la población envejeciendo a un paso acelerado en todo el mundo, y la población de personas mayores creciendo rápidamente, el status quo de alrededor de un 20 por ciento de cobertura de pensiones en los países de bajos ingresos no sólo es una clara violación del derecho humano a la seguridad de los ingresos en la vejez, condenando a muchos a vivir sus últimos años en la indigencia, sino que restringe la habilidad de las sociedades para sacar el mayor provecho del aumento en la expectativa de vida.

Las pensiones sociales universales son el mecanismo más eficaz para garantizar la seguridad de los ingresos de los adultos mayores durante la presente crisis y en el futuro. Son particularmente relevantes en los países donde el alcance de la ampliación de la cobertura de las pensiones contributivas resulte bajo en un futuro cercano dado los altos niveles de problemas socioeconómicos estructurales como los altos niveles de trabajo informal. Las pensiones sociales también garantizan que las desigualdades de género, como la brecha en los ingresos por género, no se repitan en la tercera edad y que todas las mujeres tengan acceso a una pensión adecuada en la vejez. Las experiencias y los estudios a nivel mundial demuestran que las pensiones sociales universales son accesibles incluso en países de bajos ingresos, y que incluso niveles relativamente bajos de transferencias tienen un impacto descomunal (HelpAge International 2020c). ●

Alkire, Sabina, Jakob Dirksen, Ricardo Nogales y Christian Oldiges. 2020. "Pobreza multidimensional y factores de riesgo del COVID-19: Breve descripción general de las privaciones interrelacionadas de 5.700 millones de personas". Oxford: Oxford Poverty and Human Development Initiative, Universidad de Oxford.

Chronic Poverty Advisory Network. 2021. "Monitor de pobreza Covid-19." Sitio web de Chronic Poverty Advisory Network. <t.ly/dUUr>. Consultado el 28 de enero de 2021.

Gallup Pakistán. 2020. "Impacto económico del confinamiento por COVID-19 en las familias paquistaníes". Sitio web de Gallup Pakistán. <t.ly/Le5h>. Consultado el 1 de diciembre de 2020.

HelpAge India. 2020. *La historia de los ancianos: Realidad de su situación durante el COVID-19:* Impactos y desafíos. Nueva Delhi: HelpAge India.

HelpAge International. 2020a. *Seguridad de los ingresos de las personas mayores en Bangladesh durante el COVID-19 y en el futuro.* Londres: HelpAge International.

HelpAge International. 2020b. *Respondiendo al COVID-19 con una protección social mejorada para las personas mayores.* Londres: HelpAge International.

HelpAge International. 2020c. *¿Por qué otorgar pensiones sociales? Logrando la seguridad de los ingresos de las personas mayores*. Londres: HelpAge International.

HelpAge International y SPACE. 2020. *Protección social para las personas mayores durante el COVID-19 y en el futuro*. Londres: HelpAge International y Línea de consejos de expertos sobre enfoques de protección social ante el COVID-19.

OIT. 2018a. *Protección social para adultos mayores: Tendencia de las políticas y estadísticas 2017-19*. Ginebra: Departamento de Protección Social, Organización Internacional del Trabajo.

OIT. 2018b. *Mujeres y hombres en la economía informal: Un panorama estadístico,* 3ª edición. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

OIT. 2020. "Respuestas de la Protección Social a la Crisis de COVID-19 en todo el mundo". Sitio web de la Organización Internacional del Trabajo. <https://www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=3417>. Consultado el 1 de diciembre de 2020.

Junankar, Raja. 2011. "La crisis económica mundial: El desempleo a largo plazo en la OCDE". *Documento de debate,* No. 6057. Bonn: Institute for the Study of Labor. <http://ftp.iza.org/dp6057.pdf>. Consultado el 4 de marzo de 2021.

Muñoz Boudet, Ana María, Paola Buitrago, Benedicte Leroy De La Briere, David Newhouse, Eliana Rubiano Matulevich, Kinnon Scott y Pablo Suarez-Becerra. 2018. "Diferencias de género en la pobreza y composición familiar durante un ciclo de vida: perspectiva mundial". Documento de trabajo sobre investigación de políticas, No. 8360. Washington, DC: Banco Mundial.

1. Este artículo se inspira en la mesa redonda "Medios de vida y protección social de los adultos mayores durante el COVID-19 y en el futuro" que se llevó a cabo el 6 de octubre de 2020. Si desea escuchar el audio y más información, sírvase consultar: <t.ly/eAq5>.

2. Asesor mundial de protección social, HelpAge International.

3. Asesora regional de los programas para Asia y el Pacífico, HelpAge International.

4. Especialista en protección social.

Foto: Breno Esaki/Agência Saúde DF. Mujer mayor esperando ser vacunada, Brasilia, Brasil, 2021 <is.gd/2eaEG2>.

Ampliando la protección por desempleo como respuesta a la crisis del COVID-19 y como parte de los esfuerzos para una mejor reconstrucción[1]

Céline Peyron Bista, Quynh Anh Nguyen y Maya Stern-Plaza[2]

La pandemia mundial de COVID-19 originó una crisis de salud y una crisis económica que sin duda tendrán consecuencias económicas y sociales importantes a largo plazo. Con la clausura de los espacios públicos, las restricciones sobre las interacciones y los desplazamientos, y la interrupción de las cadenas mundiales de suministro, muchas operaciones comerciales se han visto afectadas, y millones de trabajadores del mundo se vieron con horas de trabajo reducidas o perdieron sus trabajos y medios de vida[3]. La crisis ha dejado en evidencia enormes desigualdades en términos de protección frente a la pérdida de empleo o de ingresos. En especial, el 80 por ciento de los 2.000 millones de trabajadores de la economía informal, que no tienen o tienen un acceso muy limitado a la protección social, sufrieron un mayor impacto como resultado de la crisis del COVID-19.

En muchos países, los programas de protección por desempleo han jugado un papel primordial en la respuesta a la crisis, ayudando a que las empresas mantengan a sus empleados, de modo de prevenir el desempleo, y asegurando los ingresos de aquellos que perdieron su trabajo (OIT 2020a). Sin embargo, antes de la crisis, sólo uno de cinco trabajadores sin empleo del mundo recibía prestaciones por desempleo (OIT 2017). Las diferencias en la cobertura son especialmente evidentes en los países en desarrollo, donde la mayoría de los trabajadores, en particular los trabajadores de la economía informal, no tienen protección en caso de pérdida de empleo. Por lo general no están cubiertos por los programas de seguridad social o escasamente por programas de asistencia social dirigidos a los pobres[4], lo que los hace a ellos y a sus familias especialmente vulnerables al empobrecimiento (OIT 2021; 2020b; 2020c).

Los gobiernos de todo el mundo han tomado medidas sin precedentes para ofrecer la seguridad inmediata de los ingresos de los más afectados por la desaceleración económica. Además de los programas existentes de seguro y asistencia por desempleo, desde el 15 de enero de 2021, 95 países introdujeron 178 nuevas medidas en materia de protección por desempleo, y 107 países introdujeron 241 medidas de protección del empleo y de los ingresos[5].

Los programas de protección del empleo brindan la seguridad de los ingresos de los trabajadores que tienen riesgo de perder su empleo o que ya están desempleados. De este modo tienen un papel importante al momento de garantizar los medios de vida de los trabajadores y de sus familias y de evitar que caigan en la pobreza y en la informalidad. Si se quiere alcanzar una mejor eficiencia y eficacia de los programas de protección por desempleo, siguiendo la guía del Convenio de la OIT sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo de 1988 (No. 168), es esencial coordinar el suministro de esos beneficios con medidas dirigidas a promover el empleo, en especial respecto a la contratación, la guía vocacional y la capacitación (OIT 2020a). Además, cuando se los relaciona estrechamente con las políticas de promoción de empleo, ayudan a dar apoyo a las empresas, aceleran la recuperación y facilitan los cambios estructurales en la economía y la transición en el mundo laboral (OIT 2017).

Con todo, la naturaleza sin precedentes de la crisis del COVID-19 y el consiguiente período prolongado de desempleo y de ausencia de oportunidades de trabajo, exigió de los gobiernos canalizar recursos adicionales para ampliar la cobertura y las prestaciones, a menudo a través de programas existentes de seguro por desempleo. Una serie de países han ampliado los programas de seguro por desempleo, por ejemplo flexibilizando los criterios de elegibilidad o mejorando los beneficios (OIT 2020a). En Tailandia, la Oficina del Seguro Social aumentó los niveles de los beneficios como también la duración de las prestaciones por desempleo previstas por la ley, inclusive para los trabajadores independientes (OIT 2020e).

Además, una serie de países han utilizado sus programas existentes de seguro por desempleo o movilizado los recursos del Estado para otorgar beneficios dirigidos a la retención laboral, como subsidios salariales a corto plazo o prestaciones parciales por desempleo a los trabajadores empleados formalmente, en caso de una pérdida parcial o total de los ingresos (OIT 2020a). Por ejemplo, Viet Nam procuró subsidios de ingresos de tarifa fija para los trabajadores en licencia sin goce de sueldo y créditos salariales para aquéllos trabajando con horas reducidas (OIT 2020e). Botswana implementó un subsidio salarial equivalente al 50 por ciento del sueldo mensual del empleado por tres meses, de modo de garantizar la retención del empleo durante ese período, financiado a través del presupuesto del Estado (OIT 2020d). El seguro de empleo de Malasia otorgó subsidios salariales con el fin de ayudar a algunos empleadores seleccionados a mantener a sus empleados por tres meses; a cambio, la relación laboral deberá mantenerse por lo menos seis meses. Estas medidas, aunque transitorias, han resultado ser muy eficaces a la hora de apoyar a los trabajadores en los empleos formales, protegiendo sus ingresos y previniendo que pasen a la economía informal, así como también han ayudado a las empresas a mantener a sus empleados y a facilitarles un rápido reintegro a sus operaciones una vez que mejore la crisis (OIT 2014; 2020a).

Foto: Jennifer A. Patterson/OIT. Un trabajador informal vende plátanos en Abijan, Costa de Marfil, 2020 <is.gd/LNU8l4>.

> “Los programas eficaces de seguro por desempleo tendrán que fortalecer las medidas de apoyo al empleo y también acelerar la transición de la economía informal a la formal.

Sin embargo, en muchos países en desarrollo, incluso cuando existen programas de seguro por desempleo, su efectividad se ve a veces limitada por la poca cobertura de la fuerza laboral, especialmente en países con altos niveles de empleo informal (OIT 2017; 2020a). En países con poca cobertura o donde los programas de seguro por desempleo todavía no existen, otras medidas inmediatas fueron implementadas en respuesta a la crisis del COVID-19 para ayudar a los trabajadores de la economía informal, tales como la rápida aplicación de programas de emergencia en materia de apoyo a los ingresos. Por ejemplo, en Mauricio, la previa ampliación de la protección por desempleo para los trabajadores incluyendo a la economía informal, a través del programa Workfare, ha ayudado al gobierno a dar respuesta a la crisis del COVID-19 (OIT 2019). Argentina otorgó un beneficio único de emergencia como apoyo a los ingresos familiares para los trabajadores domésticos independientes mal remunerados y para los trabajadores informales, de modo de compensar la pérdida de ingresos (OIT 2020a). En abril de 2020, Togo introdujo un programa de apoyo a los ingresos para cubrir a los trabajadores de la economía informal urbana. A pesar de la escala récord de la respuesta, las medidas de emergencia fueron, a menudo, únicas y a corto plazo, y no guardaron relación con las medidas de reactivación. Apoyándose en su respuesta al COVID-19, algunos países como Jordania[6] y Togo están estudiando ahora modos de fortalecer sus medidas a corto plazo para transformarlas en soluciones permanentes que den protección social a grupos de trabajadores que hasta ahora no tenían cobertura, facilitando así su transición a la economía formal.

De cara al futuro: ampliación de la protección por desempleo como parte de una mejor reconstrucción

De aquí en adelante, los países tendrán que pasar de medidas de emergencia a mecanismos más sostenibles de seguridad de los ingresos para los trabajadores que pierden sus trabajos o que buscan trabajo, junto a medidas para facilitar el reintegro a un empleo decente, de acuerdo a los derechos humanos y los estándares laborales internacionales. Se dará especial consideración al desarrollo y a la ampliación de los programas de seguro por desempleo como modo de responder de manera eficaz a las crisis económicas, de crear capacidades humanas, de mejorar las capacidades de empleo, de permitir a las personas de hacer transiciones más frecuentes a nivel personal y laboral y de mantener un empleo formal.

Con todo, la ampliación del seguro por desempleo a los trabajadores de la economía informal tiene sus complicaciones. Para muchos trabajadores de la economía informal es difícil comprobar su estado laboral y su elegibilidad para obtener prestaciones por desempleo. Igualmente, sólo pocos países tienen una cobertura extendida para trabajadores independientes, aunque esos trabajadores muchas veces representan una gran proporción de los trabajadores informales (Carter, Bédard y Peyron Bista 2013). Si se quiere ampliar la seguridad de los ingresos de los trabajadores y de sus familias en la economía informal, hay que tomar en cuenta una diversidad de mecanismos a través de programas contributivos o financiados por impuestos y de acuerdo a los lineamientos de la Recomendación sobre los pisos de protección social de la OIT de 2012 (No. 202) y la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal de la OIT de 2015 (No. 204).

Las medidas de apoyo a los ingresos tienen que ir acompañadas por políticas eficaces, accesibles y adaptadas al mercado laboral y que incluyan a los trabajadores de la economía informal, tales como capacitación, orientación y contratación a nivel laboral, desarrollo de habilidades, apoyo en la puesta en marcha de empresas y programas de garantía de empleo, para citar algunos ejemplos. Las medidas coordinadas como éstas seguirán siendo esenciales para ayudar a los trabajadores afectados a reintegrarse o entrar rápidamente al mercado laboral. Mantener a los trabajadores gozando de prestaciones por desempleo no sólo es costoso para el programa de seguro social, sino que largos períodos de desempleo resultan nocivos para el progreso económico y social. Las políticas mejoradas de reactivación permitirán a los trabajadores adquirir o potenciar sus conocimientos y

habilidades, así como también mejorar sus capacidades de obtener un empleo para adaptarse mejor a las transiciones futuras en un contexto de mercados laborales y economías reestructuradas (Peyron Bista y Carter 2017).

Los programas eficaces de seguro por desempleo tendrán que fortalecer las medidas de apoyo al empleo y también acelerar la transición de la economía informal a la formal. Esto será esencial para salvar las brechas en la cobertura y garantizar que más trabajadores tengan acceso a niveles más altos de prestaciones a través de los programas de seguro por desempleo, adoptando también sistemas de protección social más sólidos, sostenibles y equitativos. El éxito, en gran medida, depende de la participación de los representantes de los empleadores y de los trabajadores, y de otros involucrados, a la hora de formular respuestas inmediatas de políticas y de establecer sistemas amplios y universales de protección social que atiendan mejor los futuros desafíos sociales y económicos, inclusive en tiempos de crisis y de transiciones justas. ●

Carter, John, Michel Bédard y Céline Peyron Bista. 2013. *Estudio comparativo de las experiencias de seguro por desempleo y empleo en Asia y en todo el mundo*. Bangkok: Organización Internacional del Trabajo, Oficina Regional para Asia y el Pacífico. <https://cutt.ly/JvU3ZNs>. Consultado el 22 de marzo de 2021.

OIT. 2014. *Informe Mundial sobre la Protección Social 2014/15: hacia la recuperación económica, el desarrollo inclusivo y la justicia social*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo. <https://cutt.ly/dvU3VVW>. Consultado el 22 de marzo de 2021.

OIT. 2017. *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017–19: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo. <shorturl.at/iAFG2>. Consultado el 22 de marzo de 2021.

OIT. 2019. "Ampliar el acceso a las prestaciones de desempleo y el apoyo activo para incluir a los trabajadores informales". *Nota de Investigación sobre lo que funciona*, No. 14. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

OIT. 2020a. "Protección contra el desempleo en la crisis de la COVID-19: Respuestas de los países y consideraciones de política". *Foco en la protección social*, 14 de septiembre. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo. <t.ly/5OJQ>. Consultado el 22 de marzo de 2021.

OIT. 2020b. "Ampliar la protección social a los trabajadores informales durante la crisis del COVID-19: Respuestas de los países y consideraciones de política". Foco de protección social. 14 de septiembre. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo. <t.ly/HIuH>. Consultado el 22 marzo de 2021.

OIT. 2020c. *Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo. Estimaciones actualizadas y análisis*, 6ª edición, 23 de septiembre. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo. <t.ly/BgHO>. Consultado el 22 de marzo de 2021.

OIT. 2020d. "COVID-19 y el mundo del trabajo. Respuestas de políticas nacionales: Tailandia". Sitio web de la Organización Internacional del Trabajo. <t.ly/bqIk>. Consultado el 22 marzo de 2021.

OIT. 2020e. "Respuestas de políticas de protección social para mitigar el impacto del COVID-19 en Viet Nam." *Nota Técnica*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

OIT. 2020f. *Nota metodológica*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo. <t.ly/IjTI>. Consultado el 22 marzo de 2021.

OIT. 2021. "Ampliar la cobertura de seguridad social a los trabajadores de la economía informal: lecciones de la experiencia internacional". *Guía de recursos sobre políticas*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

Khrais, Mohammed Noor. 2020. "Protección social para hacer frente a la crisis del COVID-19 destinada a trabajadores formales a través de la Cooperación del Seguro Social en Jordania". Presentado en el seminario web "Impactos de la crisis del COVID-19 sobre los trabajadores del sector formal: respuestas en materia de protección social y empleo (potenciales)", 28 de abril. <t.ly/RvlH>. Consultado el 22 marzo de 2021.

Peyron Bista, Céline y John Carter. 2017. *Protección por desempleo: Una guía de capacitación y de buenas prácticas: experiencias de la ASEAN*. Bangkok: Organización Internacional del Trabajo, Oficina Regional para Asia y el Pacífico. <t.ly/EStp>. Consultado el 22 de marzo de 2021.

Foto: KB Mpofu/OIT. Trabajador de una fábrica en Bulawayo, Zimbabwe, 2020 <is.gd/LNU8l4>.

1. Este artículo se apoya en la mesa redonda "Protección por desempleo y su ampliación a los trabajadores de la economía informal" llevada a cabo el 6 de octubre de 2020. Para escuchar el audio o para más información, sírvase consultar: <https://cutt.ly/2vU3MDp>.

2. Organización Internacional del Trabajo (OIT). Los autores agradecen los comentarios muy útiles recibidos por parte de Shahra Razavi y Christina Behrendt.

3. La Organización Internacional del Trabajo (OIT 2020f) estima que a nivel mundial, la pérdida en tiempo de trabajo en el tercer trimestre de 2020 (comparado con el tercer trimestre de 2019) equivale a 345 millones de jornadas laborales completas.

4. Debido a esta doble exclusión, los trabajadores de la economía formal son a menudo llamados "el medio ausente".

5. El Observatorio de protección social define "el desempleo" como "todo beneficio proporcionado a una persona protegida, por la pérdida de un empleo remunerado" y "la protección de los ingresos y del empleo" como "medidas especiales frente al COVID-19, que incluyen subsidios salariales, programas de trabajo a tiempo parcial y otras medidas de retención de empleos o de ingresos que conciernen al mercado laboral y que no puedan ser clasificadas en otras categorías, como ser desempleo o enfermedad". Ver OIT (2020g). Hay que destacar que las medidas sólo incluyen los cambios de políticas, y no reflejan a aquellos países donde los programas de protección por desempleo existían antes de la crisis y funcionaban correctamente dando alivio y reteniendo empleos.

6. En Jordania, la Cooperación del Seguro Social (CSS) suministró subsidios salariales parciales y completos a través del programa de protección por desempleo para ayudar a sus miembros como una medida para proteger el empleo. Además, ha introducido beneficios reducidos por desempleo para los empleados que todavía no están registrados en el SSC o que han contribuido durante un periodo inferior a 12 meses (Khrais 2020).

Protección de la salud y prestaciones por enfermedad para hacer frente a la pandemia de COVID 19 en Asia[1]

Maya Stern-Plaza,[2] Lou Tessier,[2] Luis Frota[2] y Knut Lönnroth[3]

La crisis del COVID-19 ha destacado la importancia de tener acceso sin dificultades a un sistema de salud y a la seguridad de los ingresos en momentos en que se está enfermo; siendo ambos objetivos centrales de los sistemas de protección social. A pesar de algunos progresos, más de la mitad de la población del mundo no tiene un buen acceso a los servicios de salud, y millones son arrastrados a la pobreza por exorbitantes y catastróficos gastos personales ligados a la salud (OIT 2020a; OMS y Banco Mundial 2019). Además, dado que la mitad de la fuerza laboral mundial no está cubierta con prestaciones por enfermedad (OIT 2020b), el riesgo de pobreza como resultado de la pérdida de los ingresos es una realidad para muchas familias.

La crisis actual ha servido para destacar la importancia de la protección social y recalcar las brechas en la cobertura y adecuación de los servicios de salud y las prestaciones por enfermedad. Mientras los gobiernos han tratado de dar respuestas inmediatas para atender las consecuencias negativas del COVID-19, se espera que la crisis sanitaria sirva también de alarma acerca de la necesidad de crear capacidades permanentes de respuesta en sistemas de protección social que sean más inclusivos y que den un mejor acceso a servicios de salud y prestaciones por enfermedad adecuados.

Respuesta de los países asiáticos a la pandemia de COVID-19 respecto a la protección de la salud y las prestaciones por enfermedad

Muchos países han tomado medidas para mejorar el acceso a los servicios de salud y para cerrar las brechas en materia de protección social en salud, las cuales pueden ser categorizadas de manera general de la siguiente forma:

- Ampliación del alcance y de la cobertura respecto a los beneficios de los servicios de salud

  La naturaleza del COVID-19 — en particular su rápida propagación, sus importantes consecuencias sobre la salud y su impacto sobre los recursos y sistemas de salud — llevó a varios países a garantizar que las medidas necesarias de prevención y clínicas para tratar y restringir su impacto en la salud fueran ampliamente accesibles en tiempos oportunos. En este contexto fue crucial disminuir los obstáculos financieros a los servicios de salud, especialmente en lo concerniente al empobrecimiento agravado por la reducción de la seguridad de los ingresos. Por ejemplo, en Viet Nam, el gobierno canceló los copagos relacionados con las pruebas y la detección del COVID-19, e implementó medidas para rastrear y aislar los casos detectados a través del sistema nacional de seguro de salud existente (OIT 2020c). Del mismo modo, en China el gobierno garantizó que las pruebas fuesen gratis, extendiendo los beneficios de salud para que incluyan los medicamentos y los servicios médicos necesarios para tratar el COVID-19 e hizo que los tratamientos médicos fueran de fácil acceso para todos, contaran o no con un seguro, e independientemente de su posibilidad de hacer copagos, garantizando el pago de las facturas pendientes de los pacientes con COVID-19 a los proveedores de los servicios4. Además, garantizó que las instalaciones recibiesen los fondos necesarios para los tratamientos por adelantado, de modo de prevenir toda exclusión en materia de salud debido a problemas financieros.

- Fortalecimiento de la coordinación y adaptación de los procedimientos administrativos y de entrega

  Algunos gobiernos pudieron responder de manera adecuada debido a la existencia de marcos jurídicos y normativos existentes. En Corea del Sur, el marco jurídico garantiza que todos los centros médicos (inclusive los privados) tengan un contrato con el sistema nacional de seguro médico, promoviendo la equidad en el acceso a los cuidados y permitiendo una respuesta rápida al poder movilizar a todo el personal de salud. Una serie de países también se preocuparon por el impacto que la pandemia de COVID-19 podía tener sobre patologías existentes, incluyendo el acceso continuo a los tratamientos médicos. Viet Nam y China permitieron que los pacientes obtuvieran medicamentos por adelantado para las enfermedades crónicas de modo de minimizar las visitas médicas. Además, ambos países pusieron en práctica soluciones de telemedicina, como seguimientos virtuales de los tratamientos y servicios tanto para enfermedades comunes como crónicas (OIT 2020c).

- Ampliación de la cobertura y adaptación de las prestaciones por enfermedad

  La crisis del COVID-19 puso aún más en evidencia las importantes brechas en la cobertura de las prestaciones por enfermedad, dejando a gran cantidad de trabajadores sin ingresos, como ser muchos trabajadores en empleos temporales, a tiempo parcial e independientes, por estar incapacitados o tener prohibido trabajar como resultado de una infección de COVID-19 o por medidas de cuarentena. Efectivamente, esta es la realidad para muchos trabajadores en primera línea de la crisis (trabajadores de la salud, limpiadores, empleados de transporte y entregas, trabajadores domésticos, etc.) (OIT 2020d). Esto constituye un grave desafío para la salud pública, dado que los trabajadores no pueden contar con la seguridad de sus ingresos cuando están enfermos y pueden sentirse forzados a ir al trabajo o a no querer aislarse, propagando así potencialmente el virus (ibíd.).

Las prestaciones de salud, especialmente importantes en casos de cuarentena, están regidas por normas internacionales[5] y tienen un papel crucial a la hora de retener la propagación del virus. Algunos países han tratado de ampliar la cobertura a otras categorías de trabajadores, adaptando o flexibilizando los criterios de elegibilidad de los programas existentes o introduciendo nuevos beneficios. El gobierno de Singapur, por ejemplo, financió las prestaciones otorgadas durante la cuarentena (ibíd.). En Myanmar, donde la cobertura es limitada, se facilitaron prestaciones ampliadas por enfermedad a las mujeres embarazadas, de modo de extender la duración de la licencia por maternidad y reducir su exposición al COVID-19 en el trabajo (OIT 2020c). La crisis también destacó la necesidad complementaria y mutual de los servicios de salud y las prestaciones por enfermedad dentro de sistemas amplios y universales de protección social, como una manera de promover la salud pública y reducir el empobrecimiento (Lönnroth et al. 2020; OIT 2020e; 2020f).

- Garantía de una cobertura inclusiva para los desempleados temporales o permanentes
  En muchos países la pandemia resultó en una crisis económica. Debido a las medidas de confinamiento, muchos comercios vieron que sus actividades económicas se detenían, teniendo que reducir o suspender temporalmente las horas laborales, o despedir empleados como consecuencia. En Camboya, donde el seguro social contributivo es el mecanismo prevalente, se permitió a los trabajadores suspender sus pagos si bien las prestaciones les fueron mantenidas, de acuerdo a las normas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT 2020c).

Lecciones aprendidas y acciones futuras

La crisis del COVID-19 ha puesto en evidencia importantes brechas en materia de protección social en el ámbito de la salud. Garantizar que la cobertura sea universal y continua es esencial durante una pandemia en la que la salud de una persona puede afectar a todos. Los gobiernos del mundo respondieron rápidamente a la pandemia mejorando el acceso a los servicios de salud y a las prestaciones por enfermedad, ampliando su alcance, mejorando su calidad y facilitando su entrega. Es necesario apoyarse en las lecciones aprendidas de las medidas temporarias para lograr un acceso más sostenible, integral y universalmente eficaz a servicios de salud accesibles y prestaciones por enfermedad adecuadas para todos. Ambos respaldan los objetivos de una cobertura de salud universal y de una protección social universal.

- Disponibilidad de los servicios de salud
  La pandemia mostró la necesidad de invertir en la disponibilidad de servicios de salud de calidad y de mejorar la coordinación dentro del sistema de

> “La crisis del COVID-19 ha puesto en evidencia importantes brechas en materia de protección social en el ámbito de la salud.

Foto: OIT/Mawk Kon Desarrollo Local. Un hombre imparte un curso sobre cómo prevenir el COVID-19, Myanmar, 2020 <is.gd/LNU8l4>.

Foto: Eric Sales/Banco Asiático de Desarrollo. Médicos en un laboratorio de referencia de/para/durante la pandemia, ciudad de San Fernando, Filipinas, 2020 <is.gd/LNU8l4>.

> “La crisis actual ha servido para destacar la importancia de la protección social y recalcar las brechas en la cobertura y adecuación de los servicios de salud y las prestaciones por enfermedad.

salud. Dado que los servicios de salud pública han sido la columna vertebral de la respuesta en muchos países, hay que otorgarles un papel central, complementándolos, cuando sea necesario, con los proveedores de servicios privados según el reglamento público. El COVID-19 también mostró el alto nivel de movilidad a nivel nacional e internacional debido a oportunidades laborales, lo que exige redes sólidas de proveedores de servicios, asegurando que los proveedores privados puedan ser movilizados cuando se los necesite y garantizando la portabilidad de los beneficios de salud. El impacto de la enfermedad sobre las personas mayores también mostró la necesidad de tener una coordinación más estrecha entre los cuidados de salud y la asistencia social (Gardner, States y Bagley 2020).

- Importancia de la capacidad institucional y coordinación dentro del sistema de protección social
  La respuesta ha sido principalmente financiada a través de los ingresos generales del gobierno y de paquetes de estímulos fiscales. Los países con instituciones sólidas de protección social en salud teniendo como base una amplia agrupación de riesgos y actuando como cliente principal de los servicios de salud, también pudieron canalizar rápidamente los fondos públicos para su población. Además, la crisis ha sido una oportunidad para apoyarse en los mecanismos existentes de inscripción a los servicios sociales y en los mecanismos de identificación de todo el sistema de protección social con el fin de ampliar el alcance de la protección social en salud. En Camboya, un sistema inadecuado de identificación fue actualizado con el fin de mejorar la cobertura de las familias de bajos recursos; como resultado, 600.000 personas adicionales se inscribieron tanto para una ayuda de transferencia en efectivo como para protección de la salud (OIT 2020c).

- Necesidad de mejorar la adecuación de los beneficios de los sistemas de salud
  Si bien muchos países, especialmente en Asia, han casi alcanzado la cobertura universal a través de los sistemas nacionales de seguros de salud, la crisis ha puesto en evidencia las limitaciones de la adecuación de los beneficios y la necesidad de reducir los pagos extras. El COVID-19 también demostró la eficacia de integrar las medidas de prevención, las pruebas de laboratorio y los tratamientos (incluyendo la telemedicina) dentro de los paquetes de beneficios de los servicios de salud. En última instancia, los copagos deben ser limitados y, de existir, deben ser definidos de modo que no causen dificultades, en particular para las personas con medios económicos limitados.[6]

- Relación entre el acceso a la atención médica y la seguridad de los ingresos
  La crisis destacó la importancia del sistema de protección social a la hora de

> “Los altos gastos extraordinarios para acceder a los servicios de salud y a los equipos de prevención se ven empeorados con la pérdida de ingresos debido a la imposibilidad de trabajar.

definir los comportamientos que alienten la prevención, la complementariedad de los servicios de salud y de los programas de prestaciones por enfermedad, y las claras limitaciones de los programas de responsabilidad de los empleadores (OIT 2020d). Los altos gastos extraordinarios para acceder a los servicios de salud y a los equipos de prevención se ven empeorados con la pérdida de ingresos debido a la imposibilidad de trabajar (Hoa y Nhung 2019; Lönnroth et al. 2014). Si las prestaciones por enfermedad van a tener un rol preventivo, será necesario tener mecanismos de financiación colectiva en base a la solidaridad (OIT 2020b). De hecho, durante una crisis así, muchas pequeñas y medianas empresas, que a menudo representan la mayoría de los empleadores, se enfrentan a dificultades financieras para continuar su trabajo y pueden, consecuentemente, no cumplir con sus obligaciones. Además, los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores independientes no gozan de licencia por enfermedad cuando depende de la responsabilidad del empleador. Será necesario considerar mecanismos eficaces para ampliar la protección a los trabajadores independientes y otras categorías que muchas veces no están cubiertas por los programas existentes, movilizando recursos adicionales y creando programas que sean sólidos, equitativos y sostenibles (Lönnroth et al. 2020). ●

Gardner, W., D. States y N. Bagley. 2020. “El coronavirus y los riesgos para las personas mayores bajo cuidados de larga duración”. *Journal of Aging and Social Policy* 1–6.

Hoa, N.B. y N.V. Nhung. 2019. “Encuesta nacional sobre los costos de los pacientes con tuberculosis: las conclusiones de los estudios llevan a cambios en la política y en la práctica, Viet Nam.” *Public Health Action* 9: 50–52. <https://doi.org/10.5588/pha.18.0082>. Consultado el 16 de marzo de 2021.

OIT. 2020a. “Base de datos de la protección social en el mundo”. Sitio web de la Organización Internacional del Trabajo. <https://www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=16>. Consultado el 16 de marzo de 2021.

OIT. 2020b. *Prestaciones de enfermedad: Introducción.* Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

OIT. 2020c. “Respuestas de protección social a la crisis del COVID-19: Respuestas de los países en Asia y el Pacífico”. *Nota informativa*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

OIT. 2020d. “Prestaciones de enfermedad durante la licencia de enfermedad y la cuarentena: Respuesta de los países y consideraciones de política en el contexto de la pandemia de COVID-19.” *Foco en la protección social*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

OIT. 2020e. “El COVID-19 y el sector de la salud”. *Nota sectorial de la OIT*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

OIT. 2020f. “Hacia una cobertura de salud universal: Principios de la protección social en salud”. *Foco en la protección social*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

OIT. 2020g. “Protección por desempleo durante la crisis de COVID-19: Respuestas de los países y consideraciones de política.” *Foco en la protección social*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

Lönnroth, K., P. Glaziou, D. Weil, K. Floyd, M. Uplekar y M. Raviglione. 2014. “Más allá de los servicios de salud universales: monitoreo de la cobertura de la protección social en salud en el contexto de la atención y prevención de la tuberculosis”. *PLoS Med*. 11: e1001693–e1001693. <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1001693>. Consultado el 16 de marzo de 2021.

Lönnroth, K., L. Tessier, G. Hensing y C. Behrendt. 2020. “La seguridad de los ingresos cuando se está enfermo: la próxima frontera de los ODS”. *BMJ Global Health* 5. <https://doi.org/10.1136/bmjgh-2020-002493>. Consultado el 16 de marzo de 2021.

OMS y Banco Mundial. 2019. *Informe sobre el seguimiento mundial de la protección financiera en materia de salud*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud y Washington, DC: Banco Mundial.

Xinhua. 2020. “China ofrece tratamiento gratis para los pacientes de COVID-19: libro blanco”. Sitio web de XinhuaNet, 7 de junio de 2020. <t.ly/unWe>. Consultado el 16 de marzo de 2021.

1. Este artículo, que contó con los aportes de Marielle Phe Goursat y Christina Behrendt, se basa en la mesa redonda “Protección de la salud y prestaciones por enfermedad para hacer frente a las pandemias” llevada a cabo el 6 de octubre de 2020. Para acceder a los audios y para más información, sírvase consultar: <t.ly/SMCa>.

2. Organización Internacional del Trabajo (OIT).

3. Karolinska Institutet.

4. Todos los pacientes confirmados o posibles de COVID-19 recibieron subsidios de las finanzas del Estado para cubrir las facturas médicas no cubiertas por el seguro médico básico, el seguro para enfermedades graves o el fondo de asistencia médica, según Xinhua (2020).

5. El párrafo 8 de la Recomendación sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad de la OIT, 1969 (No. 134) prevé expresamente las situaciones de cuarentena durante las crisis sanitarias y el derecho a la seguridad de los ingresos garantizando las prestaciones por enfermedad en esos casos.

6. De acuerdo a las normas de seguridad social de la OIT y, sobre todo, del Convenio sobre seguridad social (norma mínima), 1952 (No. 102).

Protección social sensible a los migrantes: Lecciones aprendidas del COVID-19[1]

Gift Dafuleya,[2] Marius Olivier,[3] Jason Theede,[4] Giulia Baldi [5] y Teona Aslanishvili [6]

La crisis del COVID-19 ha demostrado que los sistemas eficaces de protección social son cruciales para cuidar a las personas pobres y vulnerables frente a una crisis. Con todo, el patrón emergente de las respuestas al COVID-19 con confinamientos y otros tipos de restricciones muestran que los países con una asistencia social precaria administrada por el Estado están muy retrasados al momento de proteger los medios de vida y la economía de daños duraderos. Además, las respuestas estatales que dejan de lado a los migrantes empeoran las vulnerabilidades preexistentes, ya que agravan el impacto socioeconómico y la situación humanitaria creada por el COVID-19, reduciendo las oportunidades económicas tanto para los anfitriones como para los migrantes, al tiempo que sobrecargan los sistemas de protección social y de la salud. Ante esta evidencia, este artículo estudia las respuestas de protección social dirigidas a los migrantes, quienes tampoco están exentos de los impactos socioeconómicos del COVID-19. También discute brevemente las perspectivas jurídicas de las respuestas frente al COVID-19 dirigidas a los migrantes.

Impactos socioeconómicos del COVID-19 sobre los migrantes

El COVID-19 ha causado serios impactos socioeconómicos sobre los medios de vida de los trabajadores formales e informales, lo que ha llevado a una mayor presión sobre los mercados laborales y los sistemas de protección social que, en algunos países, se han visto exacerbados por migrantes sin empleo que vuelven a sus países de origen.

Los migrantes venezolanos, que son el segundo grupo más importante de migrantes después de los sirios, están sufriendo serios impactos socioeconómicos por el COVID-19; aproximadamente 4 millones de venezolanos huyeron del país desde agosto de 2020, después de la crisis política y económica (ACNUR 2020). Los estudios a distancia llevados a cabo por el Programa Mundial de Alimentos (PMA 2020a) entre 2019 y 2020 mostraron que aproximadamente 1.9 millones de migrantes venezolanos se encontraban en situación moderada o severa de inseguridad alimentaria, y que 7 de 10 no habían tenido suficiente de comer en los últimos 30 días. Hasta el momento de la entrevista, la proporción de migrantes que sólo comen una vez por día o que no comen nada durante el día aumentó en 2,5 veces en comparación al período pre-COVID (PMA 2020b).

Foto: Banco Mundial/Henitsoa Rafalia. Personas abandonando su ciudad durante la pandemia de COVID-19, Antananarivo, Madagascar, 2020 <is.gd/LNU8l4>.

En la región del Medio Oriente y de África del Norte, un ejercicio de simulación del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) indicó que la crisis del COVID-19 puede conducir a 12 millones adicionales de niños de la región a la pobreza en el corto plazo (IBC-SP and CIP-CI 2020). La situación de los niños en desplazamiento, que ya eran vulnerables antes de la pandemia, ha empeorado. Los países de la región tradicionalmente dependen en gran medida de los envíos de dinero como proporción del producto interno bruto (PIB). Las previsiones actuales indican que los envíos de dinero disminuirán en un 8,5 por ciento en 2020 y en un 7,7 por ciento en 2021, después de la crisis del COVID-19, lo cual deja temer consecuencias importantes sobre el bienestar de los niños y de las familias (Ratha 2020).

Los niños de los trabajadores migrantes dejados atrás en sus países de origen sufren por los envíos de dinero que se ven reducidos o retrasados, y por períodos potencialmente más largos de separación de sus padres. Los niños que quedaron atrás puede que no sean inmediatamente incluidos en programas de asistencia social dado que pueden no cumplir con los criterios de elegibilidad por los envíos de dinero recibidos antes de la pandemia, y los sistemas pueden no tener la flexibilidad para incluir a los "nuevos pobres". Esto produce un efecto negativo agravado para las familias migrantes y para sus hijos, incluso en sus países de origen (Zambrana-Cruz & Rees 2020), (UNICEF 2020).

Respuestas de protección social dirigidas a los migrantes

Algunos gobiernos e instituciones internacionales han respondido adoptando medidas de protección social dirigidas a ayudar a los migrantes que están pasando por dificultades socioeconómicas debido al COVID-19. En América Latina y el Caribe algunas tendencias de respuestas de protección social que incluyen a los migrantes han sido identificadas a través de un estudio regional conjunto de UNICEF, CIP-CI y PMA (de próxima publicación).

> “Los gobiernos han ampliado los programas de protección social para cubrir a los más vulnerables, pero a menudo ello no ha incluido a los migrantes y a los trabajadores migrantes.

Foto: Unión Europea/S.Castañeda. Padres venezolanos que perdieron sus trabajos debido a las medidas de confinamiento en Perú, a donde habían migrado. Perú, 2020 <is.gd/LNU8l4>.

La respuesta a la pandemia en Ecuador y en Perú ha reflejado un patrón de exclusión pre-COVID, que afecta de modo negativo a los migrantes regulares que ya estaban excluidos de la respuesta nacional de protección social. Brasil presenta un caso interesante de país con un marco jurídico favorable que permite que los programas de asistencia social incluyan a los que buscan asilo político y a los refugiados (ACNUR n.d.).

También hay unos pocos ejemplos interesantes apuntados por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM 2020a) sobre lo que han hecho los países de origen en relación con sus propios trabajadores migrantes en el extranjero. Filipinas, por ejemplo, dio un subsidio único unilateral de US$ 200 para los ciudadanos en el extranjero. También hay casos de países que han adoptado planes para facilitar el retorno de sus ciudadanos. En Nepal, una decisión de la Corte Suprema obligó al gobierno a usar un fondo especial para repatriar a sus trabajadores. Tailandia e Indonesia también dieron apoyo económico y otros apoyos a los que volvieron. En el hemisferio Norte, es posible que los trabajadores migrantes documentados con empleo formal tengan acceso al seguro social, lo que los ha beneficiado durante la crisis del COVID-19. Hay igualmente algunos ejemplos de transferencias de dinero y en especies para los migrantes en el hemisferio Norte (OIM 2020b).

Aunque la mayoría de las respuestas de protección social a la crisis en los países de África ha sido en forma de transferencias en efectivo y/o en especies, no hay evidencias documentadas del alcance de las transferencias de dinero a los migrantes. En algunas partes de África meridional se ha negado a los migrantes el acceso a la ayuda alimentaria de emergencia (Heywood 2020).

Perspectivas jurídicas de las respuestas relacionadas al COVID-19 para los migrantes

Varios países han ajustado sus marcos jurídicos para permitir a los migrantes tener acceso a la protección social dentro del contexto del COVID-19. Como se mencionó anteriormente, Brasil tiene un marco jurídico favorable que permite a los que buscan asilo y a los refugiados acceder a los programas de asistencia social.

En África, desde el comienzo del COVID-19, la mayoría de los países, ya sea a través de programas o de leyes, han dudado en extender la protección social a los migrantes y a los trabajadores migrantes. Sudáfrica tiene una Constitución bastante progresista que, con alguna excepción, no discrimina entre ciudadanos y no ciudadanos, y protege algunos derechos incluso en el caso de un estado de emergencia nacional. Sin embargo, al comienzo de la pandemia de COVID-19, el gobierno de Sudáfrica adoptó reglas tendientes a excluir a los titulares de permisos[7] en Sudáfrica, así como a los que buscan asilo con permisos válidos, de acceder a la ayuda social del COVID-19 de un subsidio de emergencia8. Con todo, la Suprema Corte dictaminó que esa exclusión era inconstitucional. Ha habido otros intentos en Sudáfrica de adoptar reglas (no han sido promulgadas aún) para cerrar ciertos sectores del mercado laboral a los extranjeros (BusinessTech 2020), lo que puede tener implicaciones constitucionales y de dignidad humana, así como implicaciones para la protección social.

Conclusiones y recomendaciones

Los gobiernos han ampliado los programas de protección social para cubrir a los más vulnerables, pero a menudo ello no ha incluido a los migrantes y a los trabajadores migrantes. La exclusión puede resultar costosa a largo plazo, mientras que la inclusión desde un principio es beneficiosa para todos. Viendo y considerando los impactos socioeconómicos del COVID-19 y las respuestas de protección social adoptadas por los gobiernos y las instituciones internacionales que se presentan en este artículo, se proponen las siguientes recomendaciones para los responsables de las políticas:

- Combinar las medidas de protección con un mejor acceso a los cuidados de salud y a los servicios de atención social y de protección de menores. Ello ayudará a evitar los errores de exclusión y ofrecerá un conjunto holístico de servicios para atender diversas vulnerabilidades.

- Permitir a los migrantes que participen en la actividad del mercado laboral, ya que eso es una ayuda para las personas y las familias ante la clausura de las fronteras, aunque

Foto: Unión Europea/Begüm Iman. Refugiada rural con sus hijos, Turquía, 2020 <is.gd/LNU8l4>.

> “La exclusión puede resultar costosa a largo plazo, mientras que la inclusión desde un principio es beneficiosa para todos.

la ley internacional permite a los Estados regular legítimamente o restringir el derecho al trabajo para los que no son ciudadanos o ciertas categorías de no ciudadanos, en particular aquellos con algunos tipos de trabajo o permiso de residencia o que buscan asilo (Comisión Internacional de Juristas 2014).

- Reconocer a los que proveen servicios de envío de dinero como servicios esenciales, ya que son importantes para que los trabajadores migrantes sigan ayudando a sus familias en sus países de origen.
- Monitorear y mitigar los efectos de la clausura de fronteras, las restricciones de los viajes y los cambios de políticas para los migrantes y sus familias.
- Facilitar la inserción en los sistemas de protección social en los países de origen para los ciudadanos que han estado trabajando en el extranjero.
- Crear mecanismos entre la protección social y los servicios de inmigración para que se eliminen los requerimientos de denunciar ante el departamento de inmigración a los migrantes indocumentados que se encuentran en registros de protección social. ●

BusinessTech. 2020. “El gobierno estudia nuevas leyes para limitar el empleo de los extranjeros en Sudáfrica”. Sitio web de BusinessTech. <t.ly/fZXL>. Consultado el 30 de noviembre de 2020.

Heywood, M. 2020. “Ignorando a los millones que faltan, otra “mancha en nuestra conciencia nacional”.” *Daily Maverick*, 28 de abril. <t.ly/47LV>. Consultado en noviembre de 2020.

OIM. 2020a. “Protección social de los migrantes; comprendiendo las implicaciones de la migración y la movilidad del COVID-19”. *COVID-19 Instantánea analítica*, No. 38. Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones. <t.ly/Es5e>. Consultado el 30 de noviembre de 2020.

OIM. 2020b. *COVID-19 y declaración de movilidad*. Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones. <t.ly/9FIM>. Consultado el 29 de noviembre de 2020.

Ratha, D. 2020. “Fase II—Crisis del COVID-19 percibida a través de la lente de la migración”. *Nota sobre migración y desarrollo*, No. 33. Washington, DC: KNOMAD-Banco Mundial. <https://www.knomad.org/publication/migration-and-development-brief-33>. Consultado el 30 de noviembre de 2020.

IBC-SP y CIP-CI. 2020. *Repuestas de protección social al COVID-19. Crisis en la región del Medio Oriente/África del Norte/Estados Árabes: Respuestas de los países y consideraciones de política*. Coalición Regional de la ONU para los Pisos de Protección Social (Issue-based Coalition on Social Protection - IBC-SP) y Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo. <t.ly/yZrb>. Consultado el 30 de noviembre de 2020.

ACNUR. 2020. “Situación venezolana”. Sitio web del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. <https://www.unhcr.org/venezuela-emergency.html>. Consultado el 29 de noviembre de 2020.

ACNUR. n.d. “SOS Brasil: Asistencia social”. Sitio web del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. <https://help.unhcr.org/brazil/en/where-to-find-help/social-assistance/>. Consultado el 26 de enero de 2021.

UNICEF. 2020. “Protección social para los niños y sus familias en el contexto de la migración y el desplazamiento durante el COVID-19”. *Nota Técnica*. <t.ly/o7jN>. Consultado el 6 de abril de 2021.

PMA. 2020a. *Pulso de la migración: Evaluación a distancia de los migrantes venezolanos y de las comunidades de acogida en Colombia, Ecuador y Perú*. Roma: Programa Mundial de Alimentos. <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000114697/download/>. Consultado el 26 enero de 2021.

PMA. 2020b. *Evaluación a distancia, COVID-19: Migrantes en Colombia, Ecuador y Perú*. Roma: Programa Mundial de Alimentos. <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000117700/download/>. Consultado el 26 enero de 2021.

Zambrana-Cruz, G. y G. Rees. 2020. “Un apoyo vital en riesgo: COVID-19, las remesas y los niños”. Florencia: UNICEF, Oficina de Investigación - Innocenti. <t.ly/tBKR>. Consultado el 6 de abril de 2021.

1. Este artículo está basado en la mesa redonda “Protección social sensible a los migrantes: lecciones aprendidas del COVID-19”” que se llevó a cabo el 6 de octubre de 2020. Para acceder a los audios y para más información, sírvase consultar: <t.ly/Z5aN>.

2. Universidad de Venda, Centro para el Desarrollo Social en África, Universidad de Johannesburgo, Sudáfrica.

3. Instituto Internacional para las leyes y las políticas sociales; Universidad Nelson Mandela (Sudáfrica); Universidad del Noroeste (Sudáfrica); Universidad de Australia Occidental (Australia).

4. Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Oficina Regional para África Meridional, Pretoria, Sudáfrica.

5. Programa Mundial de Alimentos (PMA), América Latina y el Caribe.

6. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Oficina Regional para Medio Oriente y Norte de África.

7. Quienes son titulares de estos permisos son principalmente de Angola, Lesotho y Zimbabwe, y se trata de un permiso especial y no de un permiso de trabajo.

8. Veredicto de la Alta Corte, División Gauteng, 18 de junio de 2020.

Transición de las transferencias en efectivo de emergencia: ¿Cuál es el futuro del ingreso básico universal?[1]

Louise Haagh,[2] Mansour Ndiaye [3] y Claudia Vinay [3]

El interés en el ingreso básico universal, renta básica universal, o simplemente ingreso básico, ha aumentado mucho entre los gobiernos y las instituciones del desarrollo en el contexto de la pandemia de COVID-19 (Gentilini et al. 2020; Gray Molina y Ortiz-Juárez 2020; Haagh y Rohregger 2019), aunque no es un concepto nuevo. En los 10 años anteriores a la pandemia, el ingreso básico universal había escalado lugares en la agenda de políticas. Comenzando en América Latina en la década de 1990, el interés en el ingreso básico universal en el hemisferio Sur ha ido creciendo entre los académicos con influencia y los implicados en políticas destacados, con relación a la ampliación de las transferencias de dinero condicionadas (Suplicy 2002; Lo Vuolo 2013). La cuestión es cómo ampliar gradualmente las transferencias condicionadas y ya probadas a privilegios estables, al tiempo que se promueve la complementariedad con políticas de desarrollo más amplias. Este artículo estudia las ventajas de un sistema de ingreso básico universal permanente como base para fortalecer los impactos de otras políticas de desarrollo, y de las consideraciones en cuanto a las políticas para alcanzarlo.

De un ingreso temporal al ingreso básico universal

En el contexto de la pandemia, el programa del ingreso básico ha sido usado sobre todo como un ingreso básico temporal: transferencias de emergencia y temporales a grupos de la población que actualmente no están cubiertos de manera adecuada por la asistencia social o el seguro social, como ser los trabajadores informales y los trabajadores no estándares. Por ejemplo, en respuesta a la pandemia, Colombia llegó a 2,6 millones de familias con un programa de ingreso temporal, el *Ingreso Solidario*, en sólo poco más de tres meses.[4]

De acuerdo a un informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (Gray Molina y Ortiz-Juárez 2020), el otorgamiento de un ingreso básico temporal para casi 3.000 millones de las personas más pobres y vulnerables en 132 países podría enlentecer los casos actuales de COVID-19 ya que permite y alienta a las personas a quedarse en casa durante la pandemia. Sin embargo, hay que pensar en qué pasará después y cómo pasarán esos beneficiarios a un mecanismo más permanente que los ayude a ser más resilientes en su vida diaria y en su respuesta a las crisis.

El creciente interés en el fortalecimiento de la protección social mediante la experimentación con varias formas de transferencias en efectivo no condicionadas antes y durante la pandemia da el impulso necesario para considerar seriamente un piso de ingreso básico universal en algunos países.

Teniendo en cuenta que el **ingreso básico universal es por definición un subsidio básico de subsistencia que se paga de por vida a las personas sin condicionalidades**, es importante tener presente las dimensiones a largo plazo de este ingreso. Entre otras cosas, puede servir de base para una serie más diversificada de sistemas públicos contributivos o semi-contributivos, y para garantizar y mejorar el impacto de otros programas sociales y económicos (Haagh 2019).

Los programas en base a los recursos del solicitante son racionales en términos de costos a corto plazo, pero a largo plazo pueden representar una falsa economía: si no se los remplaza con una base estable de apoyo incondicional, mucho depende de la selección de los beneficiarios en términos de costos administrativos, del potencial de exclusión y de los impactos negativos de un apoyo inestable. El asunto es, entonces, cómo hacer la transición hacia la estructura más estable de la seguridad básica que presenta el ingreso básico universal, al tiempo que se consideran las dificultades fiscales y otras consideraciones de políticas como la inversión en servicios que podrían dificultar una transición rápida al ingreso básico universal.

¿Qué es *realmente* el ingreso básico universal?

El ingreso básico universal, en última instancia, implica un sentido de derecho compartido dentro de la economía, cuyo tipo refleja el mismo compromiso dado a los servicios universales de educación y salud. Si se entiende así, el ingreso básico universal requiere establecer nuevas instituciones y un contrato social corregido. Aquí yace la diferencia entre una transferencia de dinero brindada como medida temporal contra la pobreza y el ingreso básico universal (Haagh 2019). Este ingreso implica la aceptación por parte de toda la sociedad en búsqueda de un sistema más justo con un punto de partida unificado y un piso común para todos.

Sin embargo, esa aceptación de la sociedad no tiene que ser un requisito previo para avanzar hacia el ingreso básico universal. Es más probable que se obtenga gradualmente si se ve este ingreso como un elemento básico para fortalecer la protección social y conformar el seguro social. El ingreso básico universal es un plan a largo plazo y requiere diálogos nacionales para promover una mayor solidaridad entre los niveles socioeconómicos, de modo de que tenga el potencial de alinear los intereses, crear la cohesión social y reducir los conflictos.

El ingreso básico universal no remplaza la necesidad de promover el empleo estable y el mejoramiento de las capacidades como un acceso equitativo a la educación de alta calidad; políticas que en última instancia construyen y promueven la inclusión social (Haagh 2011) Tampoco el ingreso básico universal está en conflicto con estas políticas.

Foto: Trinity Care Foundation. Cuidado de la salud, Jangamakote Village, India, 2020 <is.gd/LNU8l4>.

> “La introducción del ingreso básico universal puede requerir diferentes opciones de políticas que necesitan ser estudiadas en su creación e introducción gradual, y que requieren una planificación a largo plazo.

Finalmente, el ingreso básico universal no es un mecanismo de redistribución para transferir recursos de los ricos a los pobres. Para ello hay otras políticas mejores, como un sistema impositivo progresivo e inclusivo y el suministro de servicios públicos universales que reducen los gastos de las poblaciones carenciadas. El ingreso básico universal, en este contexto, puede fortalecer el desarrollo institucional y la construcción de una ciudadanía compartida.

¿Cómo se llega al ingreso básico universal?

Como con cualquier iniciativa de nuevas políticas, la introducción del ingreso básico universal puede requerir diferentes opciones de políticas[5] que necesitan ser estudiadas en su creación e introducción gradual, y que requieren una planificación a largo plazo. El ingreso básico universal es una infraestructura básica que tiene muchas aplicaciones potenciales para las políticas públicas y en cuanto a la capacidad del estado democrático. Una vez adoptado, puede ayudar a aumentar la liquidez, si es necesario, de modos más transparentes en respuesta a los ciclos económicos u otras crisis.

También debe tomarse en cuenta el contexto en el que el ingreso básico universal será implementado. ¿Hay ya un sistema de protección social establecido? ¿Será el ingreso básico universal una medida para salvar las brechas supliendo la escasez de la cobertura en materia de protección social?

Así y todo, determinar una financiación a largo plazo del ingreso básico universal requiere consolidar y expandir la capacidad fiscal y los sistemas de economías colaborativas respaldados por el Estado, tomando en cuenta que la mayoría de los países no son ricos en recursos naturales. El fortalecimiento de los sistemas de riesgos compartidos en base al país se apoya sobre tres condiciones: (i) enfoques más planificados para ampliar el empleo estable y formal; (ii) sistemas de economías colaborativas respaldados por el Estado, elementos característicos de los Estados nórdicos y de Asia Oriental; y (iii) esfuerzos mundiales para fortalecer la capacidad de los Estados de ejercer una soberanía fiscal. La creación de una base estable para un sistema de ingreso básico universal es, por lo tanto, parte de esfuerzos mucho más amplios para consolidar el alcance de las finanzas públicas.

El ingreso básico universal no es la solución perfecta, y debe ir acompañado de un fortalecimiento de las instituciones y servicios públicos, incluyendo la salud y la educación, de modo que el dinero que se transfiere a los ciudadanos no termine simplemente pagando servicios básicos privatizados de salud, saneamiento o educación.

Experimentos y opiniones respecto al ingreso básico universal

Por su definición, pocos son los ejemplos que califican como ingresos básicos universales propiamente dichos. Ha habido pequeños proyectos piloto prometedores en Namibia e India (Davala et al. 2015), y un experimento de control aleatorio a largo plazo (12 años) en algunas partes de Kenya (Arnold 2018).[6] Estos experimentos, sin embargo, se centran en poblaciones carenciadas — es decir que no son universales — y han sido financiados mediante el dinero de donantes, lo cual no es un medio sostenible para el ingreso básico universal.

Desde 2010, Irán ha experimentado con el ingreso básico universal como sustituto de los subsidios al pan, al agua, a la energía eléctrica, a la calefacción y al combustible. Estos subsidios fueron sustituidos por una transferencia en efectivo a las familias que representó el 29 por ciento del promedio de los ingresos medios y alcanzó a 19 millones de familias en 2019[7].

Economías desarrolladas como Finlandia, Dinamarca y los Países Bajos han estado también experimentando con el ingreso básico universal recientemente. Finlandia puso a prueba algunos elementos del ingreso básico eliminando condicionalidades de los pagos existentes de ingresos y viendo la posibilidad de mantener ese beneficio cuando se reciben ingresos. Esto acusó efectos positivos sobre la percepción de la gente respecto a su bienestar económico, y tuvo además algún pequeño efecto positivo sobre el empleo, una mayor confianza en el sistema y seguridad financiera (Kela 2020).

> “Cuando se piensa en reconstruir mejor y de manera diferente, muchos países se están dando cuenta que tienen que pensar más sobre cómo lograr respuestas planificadas y colectivas frente a los problemas y dificultades del desarrollo.

Al mismo tiempo, los principales actores políticos de esas economías desarrolladas temen que el ingreso básico universal comprometa las normas de solidaridad en una sociedad históricamente igualitaria. Esto indica hasta qué punto el contexto resulta importante para el modo como serán considerados el ingreso básico universal y sus efectos.

Conclusión

La tremenda crisis causada por la pandemia ha mostrado que cuando hay voluntad política es posible lograr mucho en términos de protección social; los recursos pueden ser redistribuidos, y la tecnología aprovechada para poder llegar a más personas. La pandemia también ha mostrado que, en muchos casos, los elementos estructurales del modo en que hemos estado viviendo hasta ahora son insostenibles e injustos, con una cantidad desproporcionada de personas trabajando en la informalidad, servicios que se han fragmentado, serias brechas en la protección social, así como importantes fisuras en la sociedad que han quedado en evidencia. Cuando se piensa en reconstruir mejor y de manera diferente, muchos países se están dando cuenta que tienen que pensar más sobre cómo lograr respuestas planificadas y colectivas frente a los problemas y dificultades del desarrollo (enfoques para toda la sociedad). La esperanza radica en que el impulso actual lleve a la clase de diálogos nacionales que puedan obtener un apoyo político para una planificación y una organización más inclusivas de los servicios y la seguridad económica. La aspiración de contar con un sistema más permanente de ingreso básico universal va de la mano con un mayor grado de compromiso de los ciudadanos, con la autoría pública, y con nuevos contratos sociales a favor de derechos genuinamente universales para lograr una erradicación acelerada de la pobreza y una menor desigualdad. ●

Arnold, C. 2018. “Dinero a cambio de nada: la verdad acerca del ingreso básico universal”. *Nature*, 30 de mayo.

Arnold, C. 2020. “La pandemia acelera el mayor experimento hasta el momento de un ingreso básico universal”. *Nature*, 10 de julio. <https://www.nature.com/articles/d41586-020-01993-3>. Consultado el 17 de marzo de 2021.

Banerjee, A., M. Faye, A. Krueger, P. Niehaus, T. Suri. 2020 “Efectos de un ingreso básico universal durante la pandemia”. Documento de trabajo, Poverty Action Lab, MIT

Davala, S., R. Jhabvala, S.K. Mehta y G. Standing. 2015. *Ingreso básico — Una política de transformación para India*. Londres: Bloomsbury.

Gentilini, U., M. Grosh, J. Rigolini y R. Yemtsov (eds). 2020. *Análisis del ingreso básico universal: Una guía de los conceptos, evidencias y prácticas existentes.* Washington, DC: Banco Mundial.

Gray Molina, G. y E. Ortiz-Juárez. 2020. *Ingreso básico temporal: Protegiendo a los pobres y a las personas vulnerables en los países en desarrollo*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Haagh, L. 2011. “Vida laboral, bienestar y reforma de la asistencia social”. Desarrollo Mundial 39(3): 450–473.

Haagh, L. 2019. *Las razones para un ingreso básico universal*. Cambridge, Reino Unido: Polity.

Haagh, L. y B. Rohregger. 2019. *Políticas del ingreso básico universal y su potencial para atender las desigualdades en materia de salud*. Copenhague: Organización Mundial de la Salud, Oficina Regional para Europa.

Kela. 2020. “Resultados del experimento de un ingreso básico en Finlandia: leves efectos sobre el empleo, mejor percepción de la seguridad económica y bienestar mental”. Sitio web de Kela, 6 de mayo. <t.ly/HyVQ>. Consultado el 17 de marzo de 2021.

Lo Vuolo, R. 2013. *Ingresos de los ciudadanos y regímenes de asistencia social en América Latina: Desde transferencias en efectivo a derechos*. Basingstoke, Reino Unido: Palgrave Macmillan.

Suplicy, E.M. 2002. *Renda de Cidadania* (Renta por ciudadanía). São Paulo: Cortez Editora.

1. Este artículo está basado en la mesa redonda “Transición de las transferencias en efectivo de emergencia. ¿Cuál es el futuro del ingreso básico universal?” llevada a cabo el 6 de octubre de 2020. Para escuchar los audios y para más información, sírvase consultar: <t.ly/DkZb>.

2. Profesora de políticas, Universidad de York, Reino Unido.

3. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

4. Consultar: <https://ingresosolidario.dnp.gov.co>.

5. Para un planteo exhaustivo de las opciones de distribución relativas a la financiación e implementación en el hemisferio Sur, consultar Gentilini et al. (2020).

6. Para acceder a detalles sobre Namibia, sírvase consultar Arnold (2020); para detalles recientes sobre Kenya, sírvase consultar Banerjee et al. (2020).

7. De acuerdo al Dr. Ahmad Meidary, Ministro Adjunto de Bienestar Social, Ministerio de Cooperativas, Trabajo y Bienestar Social de Irán, durante la mesa redonda.

Poniendo la seguridad alimentaria y nutricional en el centro de las políticas y programas de protección social ahora y en el futuro[1]

Juan Gonzalo Jaramillo Mejía[2]

Sin lugar a dudas, la pandemia de COVID-19 ha presentado un caso irrefutable a favor de los sistemas nacionales de protección social sólidos que pueden ayudar a cubrir sustancialmente las necesidades esenciales de las personas y atender los riesgos que enfrentan en un momento de crisis. También ha demostrado la estrecha relación que existe entre la pobreza, el hambre y la enfermedad.

La cantidad sin precedentes de respuestas de protección social ante el COVID-19 ha dado, con razón, un nuevo impulso al diálogo mundial sobre este sector de las políticas. A pesar de la cantidad de nuevas medidas de protección social "sensibles a las crisis", la comunidad mundial de políticas ha estado lidiando con soluciones pasajeras para sistemas que requieren acciones más contundentes. Por ejemplo, se han compensado las debilidades estructurales de la cobertura y del funcionamiento de rutina de estos sistemas mediante la eliminación de condicionalidades y aumentando el valor de los beneficios, entre otros. Ante una crisis mundial multifacética como no se había visto antes, se introdujeron, de manera rápida y esporádica, medidas correctivas e inversiones que habría que haber adoptado hace mucho tiempo.

Sin embargo, no todo ha sido negativo. La pandemia ha dado una oportunidad única a los responsables de las políticas y a los profesionales de reflexionar y evaluar nuevos modos de consolidar e impulsar los sistemas nacionales de protección social. En los casos en que se introdujeron ajustes temporales a los programas para responder a la crisis, el COVID-19 se volvió un catalizador, ayudando a incentivar la urgencia de agendas significativas de reformas estructurales.

Una de las conclusiones más importantes es la necesidad de integrar la seguridad alimentaria y nutricional en el centro de estas nuevas agendas.

Entre las lecciones que expuso la crisis del COVID-19 se encuentra la necesidad de invertir contundentemente en sistemas adecuados de protección social. El hecho de colmar las necesidades esenciales — incluyendo alimentos nutritivos, seguros y saludables — determinará en última instancia la salud, la productividad y el bienestar de todos en términos inmediatos y a largo plazo.

Este artículo analiza algunos de los desafíos de larga data que ha encontrado la protección social para tratar de lograr resultados nutricionales positivos, y cómo se han visto exacerbados por la pandemia. Al tiempo que reconoce que se está poniendo énfasis en la protección social, este artículo afirma la necesidad de volver a poner las consideraciones de seguridad alimentaria y nutricional en su centro. Para hacer esto de manera eficaz y romper el ciclo vicioso de la pobreza, el hambre y la desnutrición en el futuro, hay que tomar medidas específicas y sistemáticas.

Paradojas de larga data

Aunque todos necesitamos comer por lo menos tres veces al día todos los días "desde el vientre materno hasta la tumba" para vivir una vida plena y saludable, los alimentos nutritivos y seguros son un lujo para muchos que no tienen acceso físico y/o financiero a ellos en un mundo de excesos.

Las evidencias muestran que los programas de asistencia social tienen el potencial de mejorar el acceso sostenido a los alimentos y a los servicios esenciales básicos para las familias vulnerables (Alderman 2015). Desafortunadamente persiste otra paradoja: aunque la mayoría de las personas dependen de los ingresos para tener acceso a los alimentos, el aumentar la seguridad de los ingresos de la gente no siempre se traduce en resultados nutricionales positivos, debido a la compleja relación entre la salud, la sanidad, el medio alimentario, los conocimientos y las dinámicas de poder, entre otros factores (HLPE 2012).

Una mayor seguridad de los ingresos o incluso el acceso a los alimentos no es equivalente a la seguridad alimentaria, lo que a su vez no garantiza la seguridad nutricional. Por lo tanto, se ha dicho múltiples veces que los programas de protección social deben adoptar medidas deliberadas desde la creación hasta la implementación, de modo de llevar al máximo el impacto sobre la nutrición (Deveraux 2015). Por ejemplo, garantizar que los beneficios de protección social sean adecuados para colmar los requisitos esenciales de alimentos y nutrición de las personas es esencial. Los valores de las transferencias en efectivo se calculan a menudo usando como punto de referencia un umbral de pobreza. Con frecuencia éste es inferior al nivel mínimo de consumo para las dietas saludables, lo que lleva a una brecha de asequibilidad con enormes repercusiones para la capacidad de las familias de acceder a alimentos nutritivos, por oposición a alimentos más baratos, procesados y muy altos en calorías.

¿Cómo la pandemia está exacerbando los problemas existentes?

La crisis del COVID-19 ha puesto en primer plano el rol vital de los sistemas de protección social a la hora de proteger a las poblaciones más allá de la crisis sanitaria, del hambre y de la desnutrición. A medida que los medios de vida sufren cada vez más tensión y que los impactos socioeconómicos y multifacéticos de la

pandemia siguen haciéndose evidentes, la capacidad de las personas de seguir una dieta nutritiva para ellas y sus familias se ve aún más comprometida. El impacto del COVID-19 sobre las economías y los sistemas de salud a nivel mundial ha sido rápido y extendido. Las medidas de contención han salvado vidas pero también han llevado a recesiones económicas con serias repercusiones sobre las comunidades y las personas. Esto nos forzó a estudiar detenidamente asuntos tales como el hambre en medios urbanos, y reconocer las vulnerabilidades que siempre existieron pero que nunca fueron atendidas debidamente. En algunos países, la pandemia agregó otra capa de complejidad a las crisis existentes, aumentando el hambre, la pobreza, la desnutrición y las enfermedades.

A nivel mundial, mientras se siguen adoptando medidas para contener el virus, muchas personas están más preocupadas por morir de hambre que por el virus. La incapacidad de colmar sus necesidades esenciales de alimentos y nutrición también daña su inmunidad y capacidad de luchar y vencer la enfermedad.

Un auge en las respuestas de protección social al COVID-19

Desde el comienzo de la pandemia, prácticamente todos los países y territorios han planeado o adoptado más de 1.400 medidas de protección social para responder a sus impactos socioeconómicos. El marcado aumento en gastos de protección social excede al nivel de gasto de la respuesta mundial a la "triple crisis" de 2008 (alimentos, finanzas y combustible). Representa un récord sin precedentes del 0,87 por ciento de los aproximados US$ 88 billones del producto interno bruto (PIB) mundial en 2019 (Gentilini et al. 2020).

A pesar de los nuevos récords en gastos mundiales dirigidos a la protección social, la pandemia amenaza con empeorar los niveles de desnutrición en los países más pobres, recargando sus ya precarios sistemas de alimentos y de salud. El COVID-19 y la desnutrición son una combinación mortal. Como lo demostró Heady et al. (2020), la predominancia de la debilidad infantil puede superar el 14 por ciento a causa de la pandemia, llevando a 7 millones adicionales de niños a una desnutrición aguda en los próximos meses. Además, según un estudio reciente realizado por Popkin et al. (2020), comer poco y mal no es la única forma de desnutrición que preocupa. Las personas obesas que se contagiaron con COVID-19 tuvieron 113 por ciento más probabilidades que las personas con un peso saludable de requerir hospitalización, 74 por ciento más probabilidades de ser ingresados a cuidados intensivos, y 48 por ciento más probabilidades de morir. Las evidencias se siguen sumando respecto a que el sobrepeso y la obesidad afectan desproporcionadamente a las personas en condiciones de pobreza, ya que las dietas no saludables se han vuelto más económicas y físicamente más accesibles que las saludables (SOFI 2020).

> "Las evidencias muestran que los programas de asistencia social tienen el potencial de mejorar el acceso sostenido a los alimentos y a los servicios esenciales básicos para las familias vulnerables.

Foto: UNICEF Etiopía/Ephrem Tamiru. Una mujer mide el brazo de un niño para verificar su estado de nutrición, Fentale woreda, Etiopía, 2020 <is.gd/LNU8l4>.

Foto: Unión Europea/N. Mazars. Familia indígena recibe ayuda alimentaria durante la pandemia de COVID-19, Colombia, 2020 <is.gd/LNU8l4>.

> “El poner la seguridad alimentaria y nutricional como requisito preliminar esencial para el éxito de la protección social sigue siendo un desafío.

Superando los obstáculos para acceder a la seguridad alimentaria y nutricional en la protección social

La protección social resulta fundamental en el apoyo a las personas para acceder a los alimentos y, de manera más general, para mejorar la seguridad alimentaria y nutricional (Slater et al. 2014). Con todo, como lo han mostrado las respuestas de protección social a la pandemia, su potencial no ha sido cabalmente aprovechado y puesto en práctica. En muchos casos, a pesar de las contundentes medidas de salud pública que enlentecieron la propagación y el impacto del COVID-19, la extensión y la profundidad respecto al hambre, a la pobreza y a la desnutrición aumentaron.

Varios obstáculos de larga data han entorpecido las sinergias obvias entre la protección social y la nutrición, comprometiendo la capacidad de las personas de traducir una mejor seguridad de sus ingresos en un acceso, tanto físico como económico, a alimentos nutritivos buenos para la salud y el bienestar a lo largo del tiempo.

Un obstáculo recurrente se ha estado presentado al momento de traducir el interés inherente a la protección social de alcanzar una reducción de la pobreza y de la vulnerabilidad de forma rápida y sostenible, en una propuesta clara para apoyar la seguridad alimentaria y nutricional a través de políticas específicas y consistentes y a través de programas. Es preciso reconocer en las políticas y en los programas de protección social que el hambre y la desnutrición son también causas de pobreza, no sólo efectos, y que su interrelación no es sólo unidireccional.

El poner la seguridad alimentaria y nutricional como requisito preliminar esencial para el éxito de la protección social sigue siendo un desafío. Por lo tanto, hay que adoptar una visión que reconozca “la función esencial que tiene la seguridad alimentaria y nutricional en la creación de una sociedad próspera que pueda alimentar a sus integrantes, sin dejar a nadie al margen, y para la cual la nutrición sea la base de las capacidades para mantener esa prosperidad con el paso del tiempo” (PMA y EPRI 2020).

Otros obstáculos entorpecen nuestra capacidad de adoptar nuevos enfoques y marcos, como ser:

- Pensar de manera “sensible”. La excesiva dependencia en un enfoque sectorial significa que la protección social se ha mantenido muy restringida y sin poder incluir otras preocupaciones sectoriales. Un mayor reconocimiento de un enfoque multisectorial que integre la salud, la educación, la agricultura y otros sectores nos dará la oportunidad de coordinar mejor y forjar las coaliciones y la aceptación que permitan ocuparse de las causas tanto directas como subyacentes de la inseguridad alimentaria, la pobreza y la desnutrición.

- Pensar a lo largo del ciclo de vida. Las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de vida, unidas a la transmisión de la pobreza y la desnutrición entre generaciones, no serán atendidas mientras se mantenga un “enfoque por rangos etarios” (Bundy et al. 2018). Pensar más allá de los primeros mil días o incluso de los primeros ocho mil días de vida, con una perspectiva “desde el vientre materno hasta la tumba”, permitirá una visión que logre mantener y consolidar de manera activa hábitos saludables que se traducirán en beneficios consistentes y sostenidos de capital humano y de desarrollo económico a través del tiempo.

- Pensar en términos de vulnerabilidad. El círculo vicioso de la pobreza, el hambre y la desnutrición se mantendrá si la protección social permanece centrada sólo en la inseguridad de los ingresos. Por el contrario, es necesario reconocer de manera holística una serie de vulnerabilidades socioeconómicas y espaciales subyacentes que frecuentemente se cruzan y constituyen la raíz de las privaciones.

- Remediar la brecha de asequibilidad. La pandemia también acentuó muchos de los desafíos recurrentes en nuestros sistemas alimentarios, tales como el

> “La nutrición no puede esperar. Si no actuamos ahora, nos enfrentaremos a pérdidas devastadoras de vidas, salud y productividad en las generaciones futuras.

alto costo de las dietas saludables y las dificultades para acceder a diversas opciones de alimentos nutritivos. Remediando la tradicional brecha de asequibilidad a las dietas nutritivas, apoyaremos de manera más efectiva los resultados en materia de salud, así como una recuperación económica donde el aumento en la demanda de alimentos nutritivos incentive los cambios positivos a través de la cadena de valor alimentaria.

Conclusión

La pandemia reveló que si no se pone la seguridad alimentaria y nutricional en el centro de la protección social, sus objetivos de remediar de manera sostenible las privaciones y las vulnerabilidades están condenados al fracaso. Por lo tanto, debemos promover sinergias a través de los sectores, de las políticas y de los programas para alcanzar un desarrollo del capital humano y un cambio significativo en nuestras sociedades en general.

La nutrición no puede esperar. Si no actuamos ahora, nos enfrentaremos a pérdidas devastadoras de vidas, salud y productividad en las generaciones futuras. Proceder de forma correcta hoy en materia de seguridad alimentaria y nutricional determinará si las consecuencias del COVID-19 se sentirán por meses, años o décadas más adelante.

Muchos gobiernos y actores nacionales han aprendido valiosas lecciones sobre las limitaciones de sus propios sistemas de protección social y sistemas alimentarios desde el comienzo de la pandemia. Si queremos apartarnos de soluciones *ad hoc* dirigidas a problemas estructurales de larga data, debemos traducir las lecciones aprendidas de las respuestas a corto plazo del COVID-19 en cambios sostenidos a largo plazo en materia de seguridad alimentaria y de políticas y prácticas de protección social sensibles a la nutrición. ●

Alderman, H. 2016. *Resumen de las evidencias preparado para el Foro Mundial sobre Programas de Protección Social sensibles a la Nutrición, 2015: Impulsando los programas de protección social para una mejor nutrición*. Washington, DC: Grupo del Banco Mundial.

Bundy, D., N. de Silva, S. Horton, D. Jamison y G. Patton. 2018. “Reinventando la alimentación en las escuelas: Una inversión de alto rendimiento en el capital humano y las economías locales”. *Salud y desarrollo de niños y adolescentes, Prioridades para el control de enfermedades* 3(8). Washington, DC: Grupo del Banco Mundial.

Devereux, S. 2015. “Alcanzando el derecho a la seguridad social y a los alimentos. La contribución de los pisos nacionales de protección social en materia de seguridad alimentaria y el logro del derecho a alimentos adecuados para todos”. *Documento de trabajo sobre la ampliación de la seguridad social*, No. 51. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

FAO, FIDA, UNICEF, PMA y OMS. 2020. “Transformando los sistemas alimentarios para lograr dietas saludables y asequibles”. *El estado de la seguridad alimentaria y nutricional en el mundo 2020*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

Gentilini, U., M. Almenfi y P. Dale. 2020. “Protección social y respuestas laborales al COVID-19: Un estudio en tiempo real de las medidas adoptadas por los países (11 de diciembre de 2020).” *COVID-19 Documento vivo*, Versión 14. Washington, DC: Grupo del Banco Mundial.

Headey, D., R. Heidkamp, S. Osendarp, M. Ruel, N. Scott, R. Black, M. Shekar, H. Bouis, A. Flory, L. Haddad y N. Walker. 2020. “Impactos del COVID-19 sobre la desnutrición infantil y la mortalidad relacionada con la nutrición”. *The Lancet* 396(10250): 519–521. <https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)31647-0>. Consultado el 11 de marzo de 2021.

GANE. 2012. *Protección social para la seguridad alimentaria. Informe del Grupo de Alto Nivel de Expertos (GANE) en Seguridad Alimentaria y Nutricional del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA)*. Roma: Comité de Seguridad Alimentaria Mundial.

Popkin, B.M., S. Du, W.D. Green et al. 2020. “Las personas obesas y el COVID-19: Una perspectiva global sobre las relaciones epidemiológicas y biológicas”. *Obesity Reviews* 21(11).

Slater, R., R. Holmes y N. Mathers. 2014. “La (in-) seguridad alimentaria y nutricional y la protección social”. *Documentos de trabajo de la OCDE sobre cooperación para el desarrollo*, No. 15. París: Publicaciones de la OCDE.

PMA y EPRI. 2020. “¿Por qué es importante la seguridad alimentaria y nutricional en las respuestas de protección social a las crisis sistémicas en la región de África meridional?” Informe de políticas COVID-19. Johannesburgo: Programa Mundial de Alimentos e Instituto de Investigación de Políticas Económicas (EPRI - Economic Policy Research Institute).

1. Este artículo se inspira en la mesa redonda “Superando los obstáculos en materia de seguridad alimentaria y nutricional en las respuestas de protección social al COVID-19”, celebrada el 6 de octubre de 2020. Para escuchar los audios y para más información, sírvase consultar: <t.ly/VrYs>.

2. Programa Mundial de Alimentos (PMA).

Análisis de microsimulación:
Una herramienta útil para crear políticas sociales en tiempos de incertidumbre[1]

Gerardo Escaroz [2] y José Espinoza-Delgado [3]

Los marineros de antaño sabían que ningún viento es favorable cuando no se sabe a dónde se va, y la crisis actual ocasionada por la pandemia de coronavirus representa una tormenta inesperada y sin precedentes que ha llenado de inseguridad a los países del mundo. En este contexto, los ejercicios de microsimulación pueden proporcionar una herramienta importante para simular el impacto de las intervenciones de las políticas relacionadas con el COVID, ayudando a los gobiernos a comprender la profundidad y la complejidad de la actual crisis socioeconómica, evaluar las respuestas de las políticas sociales antes de ser implementadas, y tener algunas perspectivas acerca de la amplitud y del costo de dichas respuestas (Lay-Yee y Cotterell 2015).

Poco después de declararse la pandemia de COVID-19 y tomando en cuenta las primeras proyecciones mundiales preliminares de la contracción del producto interno bruto (PIB) debido al impacto de la crisis, se llevaron a cabo análisis de simulación usando los datos totales a nivel nacional. Estos análisis alertaron del posible aumento de la pobreza monetaria en muchas partes del mundo, especialmente en América Latina y el Caribe (Sumner, Hoy y Ortiz-Juárez 2020; UNICEF y Save the Children 2020, Banco Mundial 2020). Sin embargo, debido a la limitación de los datos, estos estudios no indicaron los perfiles de los hogares o los efectos de las alternativas de las políticas sobre los diferentes grupos de la población, lo cual sólo es posible hacer cuando se usan los microdatos de las encuestas de hogares.

De hecho, la información acerca de la situación socioeconómica de las personas que es recabada mediante las encuestas de hogares — es decir, microdatos sobre ingresos, gastos, acceso a la salud, a la educación y a los programas de protección social — queda muchas veces rezagada detrás[4] de los indicadores macroeconómicos como el desempeño del PIB, la actividad económica por sector, la inflación o el desempleo, ocasionando una brecha en la información para los responsables de las decisiones que debe ser completada de un modo u otro para informar a las políticas. Por lo tanto, cuando los nuevos datos no están disponibles, los ejercicios de simulación nos pueden permitir imaginar lo que puede suceder con las condiciones socioeconómicas de las familias bajo ciertas suposiciones, parámetros y escenarios. Sin embargo, hay que decir que estos ejercicios, más que querer producir un resultado específico para una situación en particular (como ser la pobreza monetaria), dan una idea de las tendencias, las distribuciones y los tipos de políticas que pueden ser implementadas para hacer frente a esa situación (es decir, con un enfoque en las alternativas, en los montos de las transferencias, en los costos o en la periodicidad de las medidas).

Teniendo esto presente, los estudios recientes llevados a cabo en Colombia, Ecuador, El Salvador, Perú y Santa Lucía5 concluyeron que la pobreza monetaria en la infancia probablemente aumente debido al COVID-19. De no hacer nada para evitarlo, la crisis puede hacer retroceder los esfuerzos de reducción de la pobreza de estos cinco países en un promedio de 10 años. Además, dado que es posible que la crisis afecte a las poblaciones urbanas vulnerables y acentúe los efectos sobre las familias que ya son pobres (CEPAL 2020; Rubio et al. 2020), es previsible que la desigualdad aumente aún más. Afortunadamente, estos ejercicios también comprobaron que las medidas de protección social — en particular los programas de transferencias en efectivo — son financieramente posibles y, si están bien diseñadas, pueden detener el aumento de la pobreza monetaria en cierta medida. Además, también revelaron que las respuestas de las políticas no deben ser neutrales a la desigualdad si el objetivo es proteger a las familias más afectadas.

Si bien los principios y los pasos seguidos en los procesos de microsimulación pueden ser similares — como el uso de microdatos, la definición de las suposiciones, el uso de información adicional para calibrar los parámetros y la creación de escenarios diferentes — hay algunos aspectos particulares de cada estudio que ameritan ser señalados.

En los casos de Ecuador y El Salvador (UNICEF Ecuador 2020; UNICEF El Salvador 2020), la finalidad de los estudios no fue sólo estudiar la pobreza monetaria sino hacer suposiciones acerca de qué puede suceder con la pobreza infantil multidimensional, la vulnerabilidad y la clase media (ver López-Calva y Ortiz-Juárez 2014) con relación a los efectos de la pandemia. Este enfoque, que toma en cuenta la distribución total de los ingresos y no sólo de las familias más pobres, es particularmente relevante para los sistemas de protección social porque da una idea de la reconfiguración de la sociedad en términos de ingresos, y de las medidas que pueden ser necesarias para dar una cobertura adecuada para todos. Ambos estudios muestran que la pobreza en Ecuador y El Salvador aumentará y que la clase media se reducirá, lo que tendrá consecuencias en términos de las políticas dirigidas a los diferentes grupos. Los efectos sobre la pobreza también serán mayores en las áreas urbanas pero serán más intensos en las comunidades rurales. Debe decirse que el estudio para Ecuador fue utilizado para respaldar el argumento a favor de un aumento de la asistencia social para las poblaciones vulnerables mediante un préstamo recientemente aprobado por el Fondo Monetario Internacional con el país (FMI 2020). La gráfica 1 muestra

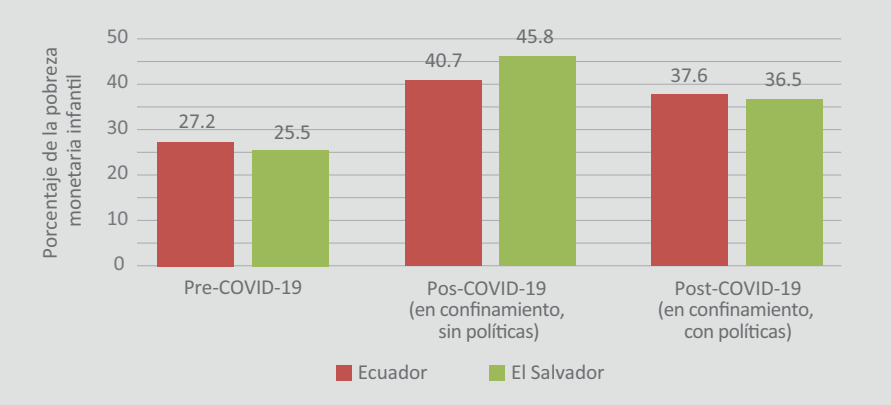
algunos resultados para El Salvador y Ecuador que sugieren que habrá un impacto a causa del COVID-19 sobre la incidencia de la pobreza con y sin políticas sociales.

El análisis realizado para Santa Lucía (Oficina del área del Caribe oriental de UNICEF 2020) también estudió la pobreza monetaria y multidimensional. De hecho, dado que la encuesta de los hogares del país abunda en variables relacionadas con la salud, tanto respecto al acceso como a la calidad, fue posible hacer suposiciones acerca del uso posible de los servicios de salud, el aumento en los gastos personales de salud y otros posibles impactos de la pandemia sobre la salud. El modelo de microsimulación también estudió las alternativas de transferencias en efectivo para las poblaciones vulnerables y su efecto sobre el alivio de la pobreza en diferentes grupos meta. Además, este esfuerzo conjunto de UNICEF con otras organizaciones internacionales ofrece la posibilidad de utilizar y explorar el modelo de microsimulación como una herramienta virtual que permite poner a prueba diferentes escenarios para diferentes alternativas de políticas.

El uso de información adicional de otras fuentes para respaldar las conjeturas es esencial para mejorar la precisión de este tipo de modelo. De un modo muy innovador, el estudio en Perú incluyó información sobre el consumo de electricidad de los hogares y el informe de movilidad comunitaria de Google[6] para calibrar los parámetros del modelo sobre la contracción del empleo, ya que ambos muestran una elasticidad positiva con la actividad económica y, por lo tanto, con los ingresos (UNICEF Perú 2020). Esto no sorprende ya que Perú es uno de los países más afectados por la crisis en América Latina (CEPAL 2021), y el estudio develó efectos significativos sobre la pobreza monetaria en la infancia — incluso después de una posible recuperación en 2021 — en particular para las familias que viven en áreas rurales donde el jefe de familia trabaja en el sector informal.

Finalmente, una característica importante del estudio para Colombia es que hizo diferentes suposiciones acerca de la actividad económica según que los

GRÁFICO 1: Incidencia de la pobreza monetaria infantil, antes y después del COVID-19, con y sin políticas sociales



Fuente: Elaborado por los autores con información de UNICEF Ecuador (2020) y UNICEF El Salvador (2020).

hogares estuviesen en áreas urbanas o rurales, lo que dio un mayor matiz al análisis (UNICEF Colombia, de próxima publicación). Al igual que en otros casos, el aumento de la pobreza seis meses después de la pandemia puede hacer retroceder al país una década en sus esfuerzos por reducir la pobreza, sobre todo para los hogares con niños. Sin embargo, dado que el paquete de medidas de protección social de Colombia para responder a la crisis es uno de los más ambiciosos de la región (Rubio y Escaroz 2020), fue esencial tomar en consideración esas intervenciones y lo eficaces que pueden ser a la hora de detener el aumento de la pobreza. De acuerdo con el análisis, la respuesta del gobierno puede haber servido para contener cerca de dos tercios del aumento potencial de la pobreza extrema y un tercio del aumento posible de la pobreza total.

Estos son sin duda momentos que no tienen precedentes en general, pero las brechas en la información sobre la situación socioeconómica de las familias agregan un elemento de inseguridad que debe ser subsanado de modo de dar a los responsables de la toma de decisiones una guía para diseñar las políticas. Los análisis de microsimulación como los que se realizaron en Colombia, Ecuador, El Salvador, Perú y Santa Lucía son buenas herramientas para este objetivo, el cual es relevante tanto en lo técnico como con relación a las políticas. Técnicamente, dado que estos ejercicios usaron microdatos, las condiciones iniciales que son definidas para un escenario de status quo antes de simular los efectos o de probar las alternativas son tan reales y precisas como son las encuestas. En términos de políticas, su valor radica en la capacidad de brindar evidencias de los posibles efectos de una crisis y alternativas para las intervenciones — como la capacidad de detener la pobreza que tienen los programas de transferencias en efectivo — que pueden abrir la posibilidad a un diálogo de políticas a nivel nacional.

Como bien sabían los marineros de antaño, tener un mapa del destino a donde uno se dirige es crucial para aprovechar al máximo los vientos más favorables durante las tormentas. ●

CEPAL. 2020. "El desafío social en tiempos del COVID-19." *Informe Especial COVID-19*, No. 3. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://bit.ly/3gpAh2H>. Consultado el 15 de mayo de 2020.

CEPAL. 2021. *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2020*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://bit.ly/3dtlemR>. Consultado el 1 de febrero de 2021.

FMI. 2020. "Ecuador: Solicitud de un acuerdo prolongado dentro del Servicio Ampliado del FMI, Comunicado de prensa; Informe al personal; Suplemento para el personal; y Declaración del Director Ejecutivo para Ecuador." *Informe de país*, No. 2020/286. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional. <https://bit.ly/3dujzxw>. Consultado el 17 de marzo de 2021.

Lay-Yee, R. y G. Cotterell. 2015. "El rol de la microsimulación en el desarrollo de las políticas

públicas". In *Policy Practice and Digital Science*, editado por M. Janssen, M.A. Wimmer y A. Deljoo, 305–320. Cham, Suiza: Springer.

López-Calva, L.F. y E. Ortiz-Juárez. 2014. "Un enfoque de vulnerabilidad para la definición de la clase media". *The Journal of Economic Inequality* 12: 23–47.

Rubio, M. y G. Escaroz. 2020. *Protección social y respuesta al COVID-19 en América Latina y el Caribe*. Panamá: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. <https://bit.ly/3ekOxaF>. Consultado el 30 de marzo de 2020.

Rubio, M., G. Escaroz, A. Machado, N. Paloma y L. Sato. 2020. *Protección social y respuesta al COVID-19 en América Latina y el Caribe. II Edición: Asistencia Social*. Panamá: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. <https://bit.ly/3tt1EwF>. Consultado el 10 de mayo de 2020.

Sumner, A., C. Hoy y E. Ortiz-Juárez. 2020. "Estimaciones del impacto del COVID-19 sobre la pobreza mundial". *WIDER, Documento de trabajo*, No. 2020/43. Helsinki: Universidad de las Naciones Unidas, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER - World Institute for Development Economics Research).

UNICEF y Save the Children. 2020. "COVID-19: La cantidad de niños que viven en familias pobres aumentará para alcanzar los 86 millones para fin de año". Sitio web del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. <https://uni.cf/3n0JMH3>. Consultado el 27 de mayo de 2020.

UNICEF Colombia. De próxima publicación. *Efectos del COVID-19 sobre la pobreza extrema, la pobreza infantil y la desigualdad en Colombia*. Bogotá: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia Colombia.

UNICEF Oficina para el Caribe oriental. 2020. "Modelo de microsimulación para estimar el impacto del COVID-19 sobre la pobreza infantil en Santa Lucía. Puerto España, Trinidad y Tobago". Sitio web de Development Analytics. <https://cutt.ly/lvU1je8>. Consultado el 30 de octubre de 2020.

UNICEF Ecuador. 2020. "El choque COVID-19 en la pobreza, desigualdad y clases sociales en el Ecuador". Sitio web del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia Ecuador. <https://uni.cf/3mYLmJy>. Consultado el 3 de noviembre de 2020.

UNICEF El Salvador. 2020. *El choque COVID-19 en la pobreza, desigualdad y clases sociales en El Salvador*. San Salvador: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia El Salvador.

UNICEF Perú. 2020. "COVID-19: Impacto en la pobreza y desigualdad en niñas, niños y adolescentes en el Perú". Sitio web del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia Perú. <https://uni.cf/3dzqUMm>. Consultado el 30 de octubre de 2020.

Banco Mundial. 2020. "Debido a la pandemia de COVID-19, el número de personas que viven en la pobreza extrema habrá aumentado en 150 millones para 2021". Sitio web del Banco Mundial. <t.ly/8wXn>. Consultado el 20 de octubre de 2020.

1. Este artículo se apoya en la mesa redonda "Uso de datos y microsimulaciones para informar la respuesta y la recuperación", celebrada el 6 de octubre de 2020. Para escuchar los audios y para más información, sírvase consultar: <t.ly/FVRX>.

2. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

3. Consultor de la Universidad de Goettingen (Alemania) y de UNICEF.

4. En algunos países, las encuestas de hogares sobre las condiciones económicas de las familias son realizadas anualmente, pero muchos otros países de la región ponen dos o tres años para obtener esa información. Mientras que los datos sobre las encuestas laborales son obtenidos trimestralmente, las medidas de confinamiento y las restricciones en la movilidad impidieron encuestas personales en casi todos los países.

5. Ver: <https://bit.ly/3dtlC4N>.

6. Ver: <https://cutt.ly/3vU1oD0>.

Foto: Paul Salazar/Banco Mundial. El mercado de San Roque observa las leyes de bioseguridad, Quito, Ecuador, 2020 <is.gd/LNU8l4>.

"Los efectos sobre la pobreza serán mayores en las áreas urbanas pero serán más intensos en las comunidades rurales."

Financiación de la protección social universal durante el COVID-19 y en el futuro: Invirtiendo más y mejor[1,2]

Mira Bierbaum,[3] Markus Kaltenborn,[4] Valérie Schmitt[5] y Nicola Wiebe[6]

Al igual que las crisis anteriores, el COVID-19 ha demostrado una vez más que todos en la sociedad podemos volvernos vulnerables, y ha dejado en evidencia las terribles consecuencias de no tener una protección social universal, amplia y adecuada.

La protección social ha sido una de las respuestas prioritarias para mitigar los peores efectos socioeconómicos, con más de 1.600 medidas tomadas en 209 países entre febrero de 2020 y enero de 2021 (OIT 2020b; referirse también a un resumen en Gentilini et al. 2020). Si esta crisis tiene un punto positivo, es el reconocimiento generalizado de la necesidad y el valor de la protección social en sus dos dimensiones principales: la garantía de una seguridad de los ingresos y el acceso a los cuidados de salud. La crisis también nos enseñó que si hay voluntad política y solidaridad a nivel nacional e internacional, los países pueden hacer que la protección social sea una realidad. El desafío ahora es transformar las respuestas de emergencia en sistemas de protección social sostenibles.

Es necesario invertir más en la protección social…

La comunidad mundial hace mucho que es consciente de las amplias brechas tanto en la cobertura como en la exhaustividad y en la adecuación de la protección social. Incluso antes de que el COVID-19 pusiese al mundo hecho un lío, el 55 por ciento de la población mundial no tenía ningún acceso a los beneficios de la protección social, y había amplias diferencias entre y dentro de las regiones y de los países y entre los diferentes grupos de la población (OIT 2017). Estas brechas extensas y persistentes están ligadas a las importantes brechas de financiación. Incluso tomando en cuenta el impacto del COVID-19, los países de bajos ingresos tendrían que invertir US$ 77.900 millones adicionales o 15,9 por ciento de su producto interno bruto (PIB) anual para cerrar la brecha de financiación en 2020 (Durán Valverde et al. 2020).

En respuesta a la crisis, la financiación adicional a nivel nacional e internacional, combinada a veces con fondos colectivos o solidarios nacionales, ha permitido a los países adaptar o desarrollar sistemas y programas de protección social (Almenfi et al. 2020; OIT 2020a; 2021). Esto muestra que los recursos para la protección social se pueden conseguir, por lo menos temporalmente. Sin embargo, la mayoría de los fondos vienen en forma de préstamos con condiciones favorables o normales que deben ser pagados en el futuro (Durán Valverde et al. 2020), y la suspensión o moratoria de la deuda únicamente difieren los pagos para el futuro (Oxfam 2020). Además, estos esfuerzos nacionales e internacionales deben ser mantenidos más allá de la crisis actual para evitar los escenarios de "caída en picada" de los beneficios, en los cuales las respuestas de emergencia se acaban muy pronto y las personas quedan desamparadas (Razavi et al. 2020), de modo de impulsar la recuperación y aumentar la preparación a crisis futuras mediante la transformación estratégica de las medidas temporales de alivio en sistemas sostenibles de protección social.

Photo: C. Madara, Nuclear Power and Energy Agency. Assistance to Kenya for diagnostics of COVID-19, Nairobi, Kenya, 2021 <is.gd/2eaEG2>.

… pero eso no es suficiente; tenemos también que invertir mejor

A pesar del consenso mundial sobre una serie de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) incluyendo los ODS 1.3 y 3.8 sobre la protección social universal y la cobertura universal de salud, los responsables nacionales e internacionales no necesariamente están de acuerdo sobre cómo alcanzar esos objetivos, dado sus diferencias en los mandatos y en las prioridades. En particular, los Ministerios de Finanzas, por una parte, y los Ministerios de Trabajo, Asuntos Sociales o Salud, por la otra, puede que no tengan las mismas visiones y prioridades. Un consenso insuficiente entre las instituciones a cargo de la gestión de las finanzas públicas, incluyendo la financiación de la protección social, y las instituciones responsables del diseño y de la implementación de los sistemas de protección social obstaculiza el progreso para lograr la protección social universal. Un número creciente de organizaciones, incluyendo a trabajadores,

empleadores y a la sociedad civil, cuestiona ahora los enfoques centrados en una ortodoxia de las decisiones macroeconómicas y fiscales, haciendo que esas diferencias sean difíciles de ignorar. A nivel internacional, las divergencias en los puntos de vista y en las prioridades se ven reflejadas por consejos incoherentes y a veces opuestos de parte de las organizaciones internacionales, los socios del desarrollo y las instituciones financieras internacionales, a pesar de una referencia común a los ODS.

Por lo tanto, solucionar las actuales brechas en la cobertura y en la financiación de la protección social requiere no sólo invertir más en protección social, sino también invertir mejor. Ello significa garantizar que tanto la movilización como la asignación de los recursos permitan sistemáticamente establecer sistemas universales, amplios, adecuados y sostenibles de protección social, incluyendo los pisos, y que la asistencia financiera y técnica internacional vaya consistentemente dirigida a dar rienda suelta a los recursos y a las capacidades nacionales.

¿Cómo invertir más y mejor?

De hecho, este tipo de directivas para tal fin ya existen. Desde su fundación en 1919, la Organización Internacional del Trabajo ha desarrollado instrumentos normativos — convenciones y recomendaciones internacionales — cubriendo todas las áreas de la protección social. En particular, éstos incluyen el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (No. 102)[7] y la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (No. 202).8

La Recomendación No. 202 en especial ofrece una guía concreta para invertir más y mejor en la protección social universal, destacando sobre todo 19 principios que tienen que guiar a los países a la hora de establecer sistemas nacionales de protección social que protejan a toda la población y que no dejen a nadie al margen, que sean financieramente sostenibles y socialmente justos, que se apoyen en una buena gestión y gobernanza y que proporcionen una buena relación calidad-precio.

Los principios pretenden lograr un equilibrio entre los objetivos de universalidad, adecuación, sostenibilidad y solidaridad que tienen que conformar el núcleo de todo sistema de protección social, de modo de reconciliar los posibles conflictos pero también de crear sinergias. Por ejemplo, algunos países ya pueden destacarse por el logro de una cobertura universal pero puede que aún no le den suficiente importancia a la adecuación de los beneficios. Una atención desatinada a la participación y a la responsabilidad tripartita puede entorpecer el logro de la sostenibilidad financiera. O, una consideración insuficiente de la solidaridad en la financiación, no sólo entre los que perciben ingresos altos y aquellos que perciben ingresos bajos sino también entre los que tienen buena salud y los que tienen condiciones pre-existentes, o entre los que conforman la fuerza laboral y los que no pueden trabajar, puede entorpecer el logro de la cobertura universal y la adecuación de los beneficios.

Resulta por lo tanto esencial que se preste la debida atención a todos los principios,

CUADRO 1: Financiando la protección social: Solidaridad nacional y responsabilidad internacional

La protección social universal es una meta ambiciosa por varias razones. Además de contar con una voluntad política y con esfuerzos administrativos mayores, es indispensable contar con suficientes recursos financieros. La Recomendación No. 202 de la OIT enfatiza con razón el hecho de que cada país es principalmente responsable de la financiación de su propio sistema de protección social (par. 12). Los impuestos y las contribuciones de seguro social son las principales fuentes mediante las que una sociedad puede garantizar una financiación solidaria de sus diversos programas sociales.

Sin embargo, algunos países de bajos ingresos tienen dificultades para generar suficientes recursos para la protección social a partir de fuentes nacionales y pueden tener que apoyarse, por lo menos temporalmente, en una solidaridad internacional adicional. De acuerdo a la Recomendación No. 202, "Los Miembros cuyas capacidades económicas y fiscales sean insuficientes para poner en práctica las garantías podrán pedir colaboración y apoyo a nivel internacional a fin de complementar sus propios esfuerzos" (par. 12).

El apoyo internacional no es sólo un asunto de solidaridad mundial sino de responsabilidad política y jurídica. En su Observación General No. 19 de 2008, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas recalcó que el derecho a la seguridad social también incluye obligaciones extraterritoriales y que "en función de la disponibilidad de recursos, los Estados Partes deben facilitar el ejercicio del derecho a la seguridad social en otros países, por ejemplo prestando asistencia económica y técnica. […] Los Estados Partes económicamente desarrollados tienen una responsabilidad especial […] en ayudar a los Estados en desarrollo a este respecto" (par. 55).

Con el fin de garantizar que los países con altos ingresos cumplan con esta responsabilidad — política y jurídica —internacional, los actores de la sociedad civil han pedido a los gobiernos "establecer un Fondo Mundial para la Protección Social que ayudará a poner fin a los lastres asociados con las crisis actuales y futuras que pueden ser evitados, como el sufrimiento, la pobreza, la desigualdad extrema, la falta de salud y las muertes, así como invertir en el desarrollo de pisos nacionales de protección social en todos los países a través del principio de solidaridad nacional y mundial" (Coalición Mundial para los Pisos de Protección Social 2020). De acuerdo con este llamado, los países deben contribuir a un fondo multilateral según su capacidad económica e invertir conjuntamente para remediar la brecha en los pisos de protección social de los países de bajos ingresos. Mediante la coordinación de los esfuerzos de los responsables internacionales y proporcionando de este modo un apoyo técnico coherente y a largo plazo, el fondo también puede facilitar una mejor inversión. Las propuestas para un Fondo Mundial para la Protección Social no son nuevas (OIT 2002; De Schutter y Sepúlveda 2012), pero han ganado mucha notoriedad durante la crisis del COVID-19 y serán estudiadas en el informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos en la 47ª sesión del Consejo de Derechos Humanos que se celebrará en junio de 2021. Hay una necesidad urgente — especialmente a la luz de la actual crisis mundial — de establecer un fondo como éste o un mecanismo similar de financiación a nivel internacional.

Fuente: Este cuadro fue preparado por Markus Kaltenborn y Nicola Wiebe, y refleja las opiniones de la Coalición Mundial para los Pisos de Protección Social.

> “El COVID-19 ha demostrado una vez más que todos en la sociedad podemos volvernos vulnerables.

Foto: UNICEF/Etiopía/2020/NahomTesfaye. Padres e hijos tratan de sobreponerse al problema de las escuelas cerradas. Etiopía, 2020 <is.gd/LNU8I4>.

ya que desatender uno de ellos puede poner en peligro la solidez de todo el sistema. La protección social universal sólo puede ser alcanzada si todos los miembros de la sociedad comparten la misma visión y buscan juntos las soluciones que se estima son justas socialmente, y si todos los responsables en el mundo asumen la responsabilidad conjunta de lograr esa meta (ver Cuadro 1).

¿Qué pasará entonces? No es tiempo de contentarse

Las medidas sin precedentes en materia de protección social para dar respuesta al COVID-19 son de aplaudir pero no deben generar un exceso de confianza. Los efectos adversos de la crisis seguirán persistiendo por mucho tiempo y no sólo ya hay crisis futuras que se perfilan (si ya no están presentes) sino que también habrá importantes transformaciones en el mundo laboral que requieren sistemas sólidos y sensibles de protección social. A raíz de la crisis financiera mundial, se reafirmó el compromiso con respecto al derecho a la seguridad social, principalmente en la Recomendación No. 202 y en los ODS. Ahora ya es tiempo de respaldar estas palabras con dinero y hacer que la protección social sea una realidad para todos. ●

Almenfi, Mohamed, Melvin Breton, Pamela Dale, Ugo Gentilini, Alexander Pick y Dominic Richardson. 2020. “¿De dónde está viniendo el dinero? Diez hechos estilizados sobre el financiamiento de las respuestas de protección social al COVID-19”. Políticas y nota técnica de protección social y empleo, No. 23. Washington, DC: Banco Mundial. https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34802/Where-is-the-Money-Coming-From-Ten-Stylized-Fact-on-Financing-Social-Protection-Responses-to-COVID-19.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Consultado el 24 de marzo de 2021.

De Schutter, Olivier y Magdalena Sepúlveda. 2012. “Protegiendo a los pobres. Fondo Mundial para la Protección Social”. Nueva York: Naciones Unidas.

Durán Valverde, Fabio, José Pacheco-Jiménez, Taneem Muzaffar y Hazel Elizondo-Barboza. 2020. “Brechas en el financiamiento de la protección social: estimaciones mundiales y estrategias para los países en desarrollo en el contexto de la crisis de la COVID-19 y más allá”. *Documento de trabajo*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

Gentilini, Ugo, Pamela Dale y Mohamed Almenfi. 2020. *Respuestas a la protección social y a los empleos ante el COVID-19: Un resumen en tiempo real de las medidas adoptadas por los países*, 11 de diciembre. Washington, DC: Banco Mundial.

Coalición Mundial para los Pisos de Protección Social. 2020. “Llamado a la sociedad civil a favor de un Fondo Mundial para la Protección Social”. Sitio web de la Coalición Mundial para los Pisos de Protección Social. Consultado el 24 de marzo de 2021. <http://www.socialprotectionfloorscoalition.org/civil-society-call/>.

OIT. 2002. *Fideicomiso social mundial*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

OIT. 2017. *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-19: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo. <https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?id=54887>. Consultado el 24 de marzo de 2021.

OIT. 2020a. “Medidas de protección social para responder a la pandemia de COVID-19 en los países en desarrollo: Fortalecimiento de la resiliencia mediante la construcción de una protección social universal”. *Foco en la protección social*, Mayo. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo. <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=56542>. Consultado el 24 de marzo de 2021.

OIT. 2020b. “Respuestas de protección social ante la crisis del COVID-19 en el mundo”. *Monitor de la Protección Social*, 31 de diciembre. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo. <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=56047>. Consultado el 24 de marzo de 2021.

OIT. 2021. “¿Rumbo a pisos de protección social sólidos? El papel de las prestaciones no contributivas durante la crisis de la COVID-19 y más allá”. *Foco en la protección social*, enero. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo. <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=57143>. Consultado el 24 de marzo de 2021.

Oxfam. 2020. “Refugio en la tormenta: necesidades globales de protección social”. Oxford: Oxfam International. <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621132/bp-social-protection-covid-19-151220-en.pdf>. Consultado el 24 de marzo de 2021.

1. Este artículo está basado en la mesa redonda “Financiación de la protección social universal durante el COVID-19 y en el futuro” llevada a cabo el 6 de octubre de 2020. Para acceder a los audios y para más información, sírvase consultar: <https://bit.ly/2P1VK6D>.
2. Este artículo también se inspira en gran parte sobre diversos resúmenes de la OIT realizados en el contexto del COVID-19, y en el trabajo a ser próximamente publicado sobre invertir más y mejor en la protección social. También se benefició de los comentarios del Equipo técnico de protección social de la OIT.
3. Organización Internacional del Trabajo (OIT).
4. Ruhr-Universität Bochum (Alemania).
5. OIT.
6. Brot für die Welt (“Pan para el mundo”).
7. Ver: <https://bit.ly/3aoSslg>.
8. Ver: <t.ly/fG3M>.

Oportunidades para fortalecer los vínculos entre las transferencias humanitarias en efectivo y la protección social: Lecciones aprendidas de las respuestas al COVID-19[1]

Roberta Brito,[2] Patricia Velloso Cavallari[2] y Lois Austin[3]

Una atención sin precedentes ha sido focalizada sobre el potencial de la protección social para dar respuesta a los impactos socioeconómicos de la crisis del COVID-19 y para crear resiliencia. Más que nunca, los gobiernos, la sociedad civil y las organizaciones internacionales están tratando de encontrar maneras de ampliar los programas nacionales (verticalmente y horizontalmente), en particular las transferencias en efectivo, de modo de cubrir las necesidades de las poblaciones afectadas por la crisis.

Establecer un vínculo entre las respuestas humanitarias — principalmente las transferencias humanitarias en efectivo— y la protección social puede hacer progresar a ambos sectores, promoviendo la oportunidad y la rentabilidad de las respuestas al tiempo que se fortalecen los sistemas nacionales y se evitan sistemas paralelos en la medida de lo posible. Sin embargo, esta integración requiere un esfuerzo consistente de los responsables humanitarios y de desarrollo y de las entidades gubernamentales. Este artículo pretende debatir las razones de establecer un vínculo entre las transferencias humanitarias en efectivo y la protección social, destacando los principales desafíos previstos y ofreciendo ejemplos prácticos y buenas prácticas para fortalecer las relaciones entre las transferencias humanitarias en efectivo y la protección social, particularmente en el contexto del COVID-19.

Estableciendo un vínculo entre las transferencias humanitarias en efectivo y la protección social

En los últimos años, y siguiendo los compromisos mundiales como la Agenda para la Humanidad (2016), la Cumbre Humanitaria Mundial (2016) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el dinero en efectivo ha sido a menudo considerado un modo apropiado, efectivo, oportuno y rentable de responder a las necesidades humanitarias.

Al mismo tiempo, el reconocimiento de que muchas crisis humanitarias son recurrentes y predecibles ha llevado a la noción de que los sistemas de protección social tendrían que ser adaptados y ampliados para responder mejor a los impactos, reduciendo la necesidad de poner una presión adicional al sistema humanitario.

Por lo tanto, siempre que sea posible y apropiado, las transferencias humanitarias en efectivo deben estar vinculadas o alineadas con los sistemas nacionales, lo que también permite la posibilidad de traspasar las intervenciones a los sistemas nacionales para obtener una mejor sostenibilidad del apoyo (Longhurst et al. 2020; UNICEF 2020). Los responsables humanitarios pueden tener un rol esencial tanto para fortalecer los programas existentes de protección social como para apoyar la creación de otros nuevos, especialmente en lugares donde no existen sistemas de protección social o están poco desarrollados.

Los programas de protección social están desarrollados generalmente para beneficiar a un grupo específico o alcanzar un propósito específico en las políticas, muchas veces corriendo el riesgo de excluir a otros grupos. Una de las ventajas del sistema humanitario ha sido su énfasis en crear e implementar enfoques inclusivos de selección, de modo de garantizar que las respuestas estén al alcance de todos los que las necesitan durante una crisis humanitaria, inclusive las personas a menudo dejadas de lado por los sistemas de protección social, como los trabajadores informales, los migrantes y las personas con discapacidades.

Sin embargo, aunque se ha escrito mucho sobre cómo establecer de manera pragmática esos vínculos mediante la evaluación de las dimensiones de las políticas, de los programas y de la implementación (Barca et al. 2020), la factibilidad y pertinencia de los vínculos potenciales sólo puede ser evaluada a través de un análisis minucioso del contexto nacional, incluyendo las capacidades y las fortalezas locales de cada sector.

El inconmensurable desafío de coordinar a los diferentes actores, con diferentes prioridades, en un contexto frágil y cambiable — y durante un tiempo considerable — requiere el esfuerzo coordinado de todos los involucrados. Dichos esfuerzos tienen que ser lo suficientemente intencionados para establecer no sólo los vínculos sino también los liderazgos capaces de mantenerlos independientemente de los cambios en el gobierno o políticos.

Aunque no es simple, es ciertamente posible vincular la protección social con las transferencias humanitarias en efectivo, y existen numerosos ejemplos que han sido vistos en múltiples contextos en respuesta a la pandemia de COVID-19. Las secciones a continuación presentan ejemplos de actores de la asistencia humanitaria que trabajan con los sistemas nacionales para responder a las necesidades humanitarias en el contexto de la pandemia.

Aprovechando los sistemas existentes en Jordania[4]

Desde 2015, UNICEF Jordania ha implementado el programa *Hajati*,[5] que proporciona una transferencia en efectivo sin condiciones para las familias vulnerables con niños, de modo que éstos puedan inscribirse en las escuelas y permanecer escolarizados. Si bien el programa *Hajati* está actualmente al alcance de todos los niños jordanos,

> “Una atención sin precedentes ha sido focalizada sobre el potencial de la protección social para dar respuesta a los impactos socioeconómicos de la crisis del COVID-19 y para crear resiliencia.

Foto: OIT. Trabajadores recibiendo su pago de Empleo de Emergencia, Day Cotabato, Filipinas, 2020 <is.gd/LNU8l4>.

inicialmente fue diseñado para ayudar a los niños sirios vulnerables, que siguen siendo la mayoría de los beneficiarios.

En 2017, UNICEF financió una ampliación del programa, implementada a través del Fondo Nacional de Asistencia de Jordania6, con el propósito de llegar a 2.000 niños jordanos vulnerables. Esa iniciativa ayudó a fortalecer las capacidades institucionales e infraestructurales del Fondo Nacional de Asistencia y se volvió un ejemplo para un programa de transferencias humanitarias en efectivo que utilizó el sistema nacional de protección social y subsanó la división entre lo humanitario y el desarrollo.
La asociación dio resultados positivos, como una mejor definición de los objetivos (uso de una comprobación sustitutiva de medios de vida), el uso de dinero móvil, y la creación de un marco de monitoreo, evaluación e investigación del Fondo Nacional de Asistencia que se apoya en el sistema de monitoreo RapidPro7 utilizado para el programa *Hajati* (UNICEF 2020).

Luego del comienzo de la epidemia de COVID-19, el gobierno jordano implementó una transferencia en efectivo de emergencia para los jornaleros jordanos que habían perdido sus ingresos por la pandemia y por las medidas de confinamiento.
Con el fin de identificar e inscribir beneficiarios en la respuesta de emergencia, el Fondo Nacional de Asistencia utilizó los sistemas humanitarios creados por UNICEF. A través de la plataforma RapidPro, se informó rápidamente a miles de familias acerca de su elegibilidad y de cómo abrir monederos móviles para recibir pagos sin tener que dirigirse personalmente a un proveedor de servicios.

La experiencia de Jordania muestra cómo la colaboración y un diálogo franco entre los actores humanitarios (UNICEF) y su homólogo nacional del gobierno (Fondo Nacional de Asistencia), junto con sistemas flexibles (como RapidPro) y reglamentaciones de servicios financieros, pueden ofrecer respuestas nacionales más sensibles a las crisis (Albaddawi et al. 2020).

Abordando el panorama político en Filipinas[8]

En Filipinas, diversos desastres naturales afectan distintas partes del país todos los años, resultando en ciclos de desplazamientos, violencia y pobreza.
La pandemia, las restricciones de movimiento y las medidas de aislamiento resultantes, impusieron dificultades a nivel individual, familiar y, en particular, a la movilidad de las mujeres y su acceso a los servicios, entre otras varias dificultades (p.ej. el conflicto armado en algunas regiones, y la interrupción del apoyo a las sobrevivientes de la violencia de género).

Prestando atención a las realidades sobre el terreno, UNFPA[9] rediseñó algunas de sus intervenciones con el fin de flexibilizar las restricciones y la elegibilidad, permitiendo a los beneficiarios acceder fácilmente a las ayudas en efectivo sin tener que participar en actividades, por ejemplo en relación con la violencia de género y los espacios más adaptados a las mujeres.

En Filipinas, las respuestas públicas de emergencia están descentralizadas; por lo tanto, los gobiernos locales tienen una función esencial en su implementación, y por consiguiente, la adaptabilidad, la receptividad y la eficacia de una intervención dependen del liderazgo político del gobierno local. La presencia de un liderazgo centrado en las mujeres en la administración a nivel regional de la Región Autónoma Bangsamoro en Mindanao Musulmán (BARMM), así como la relación bien establecida con UNFPA, fue clave para facilitar la coordinación y la comunicación con el gobierno local sobre la necesidad de directivas de elegibilidad más flexibles y sensibles al género.
En otras partes del país, UNFPA se asoció con otros 28 organismos para llevar a cabo una evaluación de género e inclusión de los impactos del COVID-19, que permitió identificar a las personas y a los grupos que estaban excluidos de la asistencia pública. La organización también hizo uso de sus asociaciones y capacidades de las organizaciones feministas locales para alentar a los responsables a seguir sirviendo a la población y defendiendo sus derechos en materia de protección.[10]

Conclusión

La pandemia de COVID-19 mostró la importancia de fortalecer los sistemas nacionales ya que tienen un rol esencial en la resiliencia de las personas hasta que las economías y los sistemas de salud estén plenamente restablecidos. Del mismo modo demostró que los programas deben ser flexibles y adaptables con el fin de

brindar respuestas rápidas necesarias en una crisis tan difícil.

Vincular las transferencias humanitarias en efectivo con los sistemas nacionales de protección social es un desafío en toda circunstancia, requiriendo una coordinación constante y un liderazgo firme y comprometido con el fin común de alcanzar resultados a largo plazo para las poblaciones locales en condiciones vulnerables. Los resultados positivos y duraderos sólo son posibles a través de evaluaciones metódicas de la viabilidad y de un liderazgo dedicado para gestionar los desafíos de la coordinación.

Es esencial establecer relaciones con los gobiernos y las agencias locales que puedan influir sobre los sistemas de protección social, así como comprender cabalmente las compensaciones y los beneficios en materia de costos usando elementos de protección social por oposición a respuestas más independientes de transferencias humanitarias en efectivo (Barca et al. 2020).

Una crisis sin precedentes como ésta fuerza a los responsables de las políticas y a los expertos a adaptar los programas y a desarrollar soluciones originales, ya que las buenas prácticas usuales pueden no funcionar en una situación de confinamiento. Quizás, sin embargo, esta crisis ponga en evidencia los beneficios de integrar los sectores humanitario y de protección social, alentando a ambos sectores a trabajar en estrecha colaboración.

Albadawwi, M., A. Boncenne, J. de Hoop, A. Lee, L. Natali, M. McNaughton y M.R. Pumarol. 2020. "Cómo una crisis de desplazamientos ayudó a Jordania a asistir a su población durante el COVID-19." Blog de UNICEF, 20 de mayo. <https://uni.cf/3x6YocD>. Consultado el 6 de abril de 2021.

Barca, V., D. Longhurst, G. Smith, K. Seyfert, S. Little, C. McLean y S. Pongracz. 2020. *Identificando las opciones prácticas para vincular la asistencia humanitaria y la protección social en la respuesta al COVID-19*. Enfoques de protección social sobre el COVID-19: Línea de a yuda de asesores expertos (SPACE). <https://bit.ly/3tyzuQW>. Consultado el 6 de abril de 2021.

Longhurst, D., P. Harvey, R. Sabates-Wheeler y R. Slater. 2020. *Documentos de información de alto nivel: Vinculando la protección social y la asistencia humanitaria en efectivo y mediante vales*. The Cash and Learning Partnership. <https://bit.ly/2QFuOdy>. Consultado el 6 de abril de 2021.

Santos, A. 2020. "Conversatorio: vinculando la asistencia humanitaria en efectivo y la protección social en respuesta a la pandemia". Seminario web organizado por socialprotection.org. <https://bit.ly/2Qz5RjQ>. Consultado el 6 de abril de 2021.

UNICEF. 2019. *Fondo de ayuda nacional para el programa piloto de transferencias en efectivo: Revisión posterior a la distribución*. Amán: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. <https://www.unicef.org/jordan/media/2726/file/NAF_English_Report.pdf>. Consultado el 6 de abril de 2021.

UNICEF. 2020. *La diferencia que puede hacer un dólar al día: lecciones aprendidas del programa de transferencias en efectivo Hajati de UNICEF Jordania*. Amán: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. <https://www.unicef.org/jordan/media/2976/file/Policy-Report-Lessons-from-Unicef-Jordans-Hajati-Cash-Transfer-Programme.pdf>. Consultado el 6 de abril de 2021.

Foto: UN Photo/Sahem Rababah. Hombre arreglando una bicicleta en el Campamento de Refugiados Zaatari, Jordania, 2017 <is.gd/LNU8l4>.

1. Este artículo se inspira en la mesa redonda "Oportunidades para fortalecer los vínculos entre las transferencias humanitarias en efectivo y la protección social: Lecciones aprendidas de las respuestas al COVID-19" celebrada el 6 de octubre de 2020. Para escuchar los audios y para más información, sírvase ver: <https://socialprotectionorg.sched.com/event/eMML/rt-7-opportunities-for-strengthening-the-links-between-hct-and-sp-learning-from-covid-19-responses>.

2. Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (CIP-CI).

3. Consultora en gestión de conocimientos y aprendizajes, Grand Bargain Cash Workstream (subgrupo de Vinculación entre la asistencia humanitaria en efectivo y la protección social).

4. Para una discusión dirigida por expertos en el marco de esta experiencia, referirse al video de la mesa redonda y a la presentación efectuada por Mays Albaddawi, Oficial de Protección Social para UNICEF Jordania.

5. El programa fue inicialmente llamado Subsidio en efectivo para la infancia y estaba dirigido sólo a niños sirios. En 2017 fue reestructurado y abierto para todos los niños en Jordania. El programa proporciona JOD 20 (US$ 28) mensuales por niño hasta cuatro niños por familia. Si bien el programa no se preocupa ahora por la nacionalidad o por las condiciones de registro, casi el 90 por ciento de los beneficiarios son refugiados sirios desplazados que viven fuera de los campamentos. El programa *Hajati* llegó a 5.500 niños en 2017-2018 y a 1.000 niños en 2018-2019, cuando fue restringido debido a una escasez en la financiación (UNICEF 2020).

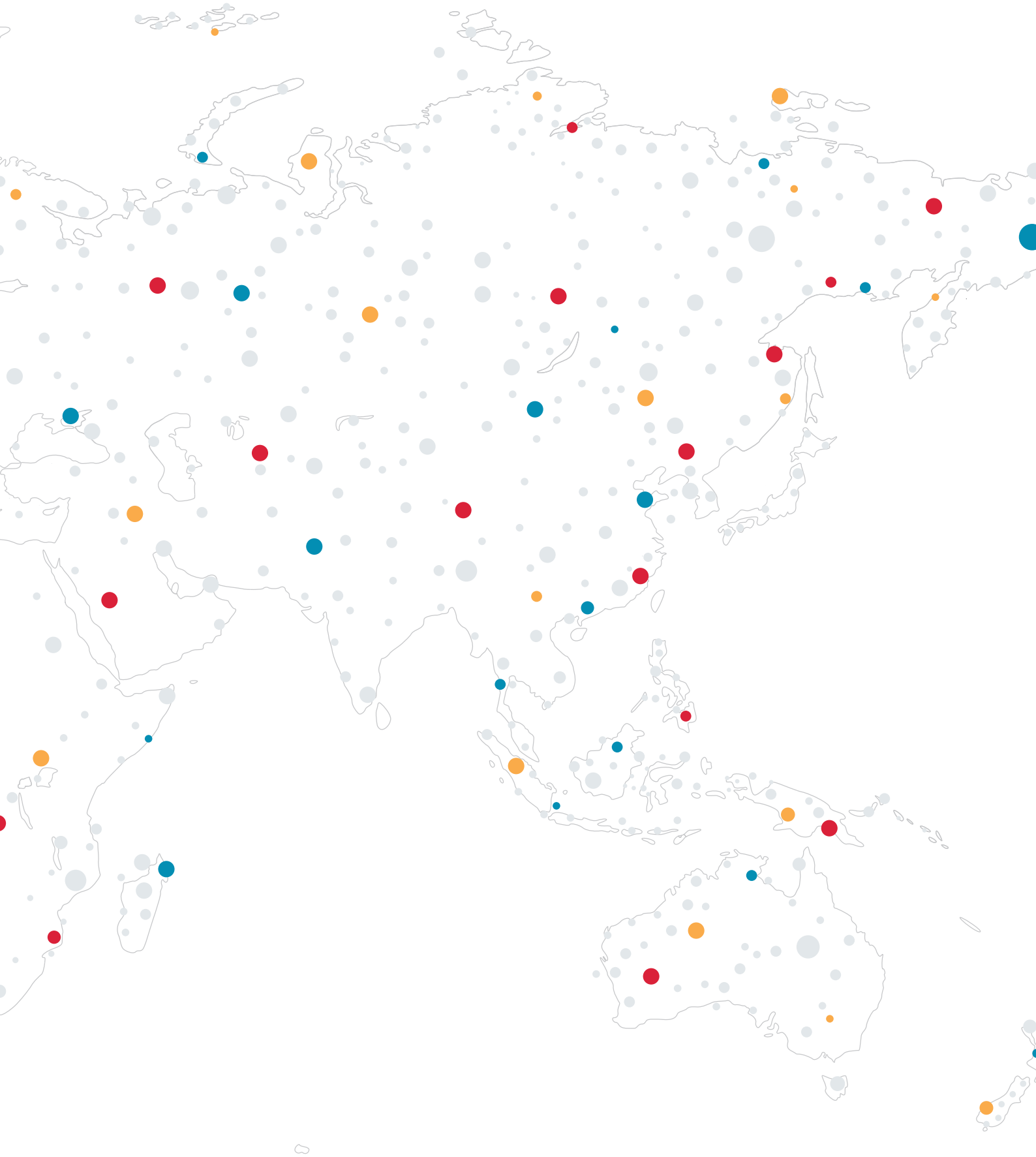
6. El Fondo Nacional de Asistencia es un programa polivalente de asistencia en efectivo que otorga diferentes modalidades de transferencias (algunas recurrentes, otras temporarias) a los jordanos que viven por debajo del umbral nacional de pobreza.

7. Software de código abierto desarrollado por la Oficina de Innovación de UNICEF que puede ser utilizado para SMS bidireccionales y otros canales de comunicación (canales de voz y de redes sociales) con el objetivo de concientizar, recopilar datos y monitorear la implementación de programas.

8. Para una discusión dirigida por expertos en el marco de esta experiencia, referirse al video de la mesa redonda y a la presentación de Aimee Santos, Oficial Nacional de Programas de la Dependencia de Género y violencia contra las mujeres de UNFPA Filipinas.

9. Los proyectos de servicios directos de UNFPA Filipinas se centran en la isla más meridional del archipiélago filipino, que ha sido víctima de un largo conflicto armado durante los últimos 30 años. En febrero de 2019, se estableció la Región Autónoma Bangsamoro en Mindanao Musulmán (BARMM) y UNFPA apoya al nuevo gobierno, el cual carece de capacidades y recursos.

10. Esta sección está basada en la información proporcionada por Aimee Santos en un seminario web bajo el título "Foro de discusión: vinculando la asistencia humanitaria en efectivo y la protección social en respuesta a la pandemia", organizado por la plataforma socialprotection.org. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=ce5isVAPRFE>.



Una gran herramienta con efectividad demostrada en la lucha contra la pobreza infantil y el impacto del COVID-19 es el suministro de beneficios para la infancia.

David Stewart, Atif Khurshid y Aristide Kielem

Los sistemas de pensiones, y en particular las pensiones sociales no contributivas, ofrecen una forma eficaz de apoyar a las personas de la tercera edad y a los dependientes que estén a su cargo durante esta crisis.

Florian Juergens, Usa Khiewrord y Aura Sevilla

Una atención sin precedentes ha sido focalizada sobre el potencial de la protección social para dar respuesta a los impactos socioeconómicos de la crisis del COVID-19 y para crear resiliencia.

Roberta Brito, Patricia Velloso Cavallari y Lois Austin

Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG)

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar
70076-900 Brasília, DF - Brasil
Teléfono: +55 61 2105 5000

ipc@ipc-undp.org ● www.ipcig.org

© 2021 Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo
ISSN: 2318-8995