

Apuntes sobre protección social no contributiva: contexto latinoamericano en marcos de la pandemia de la COVID-19

Notes on non-Contributory Social Protection: Latin American Context in the Setting of the COVID-19 Pandemic

Natalia Victoria Mora Martínez^{1*} <https://orcid.org/0000-0002-2338-7901>

¹ Facultad de Economía. Universidad de La Habana. Cuba.

* Autor para la correspondencia: natmora97@gmail.com

RESUMEN

Desde finales de 2019, la pandemia de la COVID-19 ha traído consigo desafíos globales sin precedentes, afectando profundamente las estructuras socioeconómicas en todo el mundo. América Latina, conocida por su diversidad económica y social, ha sentido estos impactos de manera significativa. En este escenario, la protección social no contributiva se ha revelado como un pilar fundamental para contrarrestar las adversidades económicas y sociales de la crisis sanitaria, en especial para aquellos sectores de la población que quedan fuera del alcance de los sistemas tradicionales de seguridad social basados en contribuciones laborales. El artículo examina las respuestas políticas y sociales implementadas en la región en respuesta a la crisis sanitaria a través de una variedad de estrategias, incluyendo transferencias monetarias directas, programas de protección del empleo, y medidas de asistencia sanitaria. Este análisis proporciona una visión integral de la situación y destaca la relevancia de las medidas de emergencia en tiempos de crisis y su papel en la construcción de un futuro más seguro y justo para la región.

Palabras clave: América Latina, pandemia, protección social no contributiva.

ABSTRACT

Since the end of 2019, the COVID-19 pandemic has brought unprecedented global challenges, deeply affecting socioeconomic structures worldwide. Latin America, known for its economic and social diversity, has significantly felt these impacts. In this

scenario, non-contributory social protection has emerged as a fundamental pillar to counteract the economic and social adversities of the health crisis, especially for those sectors of the population that are beyond the reach of traditional social security systems based on labour contributions. The article examines the political and social responses implemented in the region in response to the health crisis through a variety of strategies, including direct monetary transfers, employment protection programs, and health assistance measures. This analysis provides a comprehensive view of the situation, highlighting the importance of emergency measures in times of crisis and their role in building a safer and more just future for the region.

Keywords: *Latin America, pandemic, non-contributory social protection.*

Recibido: 15/1/2024

Aceptado: 12/2/2024

INTRODUCCIÓN

La pandemia de la COVID-19, que se extendió rápidamente por todo el mundo desde finales de 2019, ha presentado desafíos sin precedentes a nivel global, afectando profundamente las estructuras socioeconómicas de numerosos países. América Latina, una región caracterizada por su diversidad económica y social, no ha sido la excepción. En este contexto, resulta crucial destacar la importancia de la protección social no contributiva. Estos sistemas de apoyo representan un pilar fundamental en la mitigación de las consecuencias económicas y sociales adversas que conlleva la crisis sanitaria, especialmente para aquellos segmentos de la población que no están cubiertos por los sistemas tradicionales de seguridad social basados en contribuciones laborales. En un escenario donde la pandemia ha exacerbado las desigualdades y vulnerabilidades preexistentes, la protección social no contributiva se convierte en una herramienta esencial para asegurar un mínimo de seguridad económica y acceso a servicios básicos para los más afectados. Esta forma de protección social actúa como un amortiguador contra el aumento de la pobreza y la exclusión social, proporcionando un soporte vital en momentos de crisis económica y de salud pública. Por lo tanto, su análisis y comprensión no solo es relevante para abordar las necesidades inmediatas durante la

pandemia, sino también para el diseño de políticas públicas más resilientes y equitativas en el futuro.

El artículo busca explorar y analizar las respuestas políticas y sociales implementadas en esta región en respuesta a la crisis sanitaria. Enfocándose en la protección social no contributiva, este trabajo examina cómo la región se ha adaptado y ha aplicado medidas para enfrentar los efectos socioeconómicos de la pandemia, con especial atención a las iniciativas destinadas a los segmentos más vulnerables de la sociedad. El estudio se centra en una variedad de estrategias implementadas, incluyendo transferencias monetarias y en especie, programas de protección del empleo y medidas de asistencia sanitaria, analizando su efectividad y alcance. Además, se discuten los desafíos y oportunidades que estas políticas han presentado, así como su impacto a corto y largo plazo en la estabilidad económica y social de la región.

ACERCAMIENTO TEÓRICO A LOS COMPONENTES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL NO CONTRIBUTIVA. POSTURAS

La necesidad de establecer y fortalecer sistemas de protección social sostenibles se vuelve fundamental para abordar el desafío de construir sociedades cohesionadas con mayores niveles de igualdad y justicia social. Por un lado, la protección social puede proveer a los individuos de los elementos básicos necesarios para la supervivencia. Sin embargo, sus potencialidades tienen un alcance de mayor plazo: la certeza de significar una mejora continua y permanente en la calidad de vida, a través del desarrollo de capacidades, facilitando cambios estructurales, promoviendo la equidad y la igualdad de oportunidades entre los ciudadanos; incrementando la estabilidad, desestancando el dinamismo en la economía y avanzando en la cohesión y justicia social.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que los procesos de protección social han estado intrínsecamente ligados a la emergencia misma del capitalismo y se presentan como mecanismos de ajuste y cierre de brechas de las propias desigualdades producidas bajo el capitalismo. El problema fundamental que enfrentan las sociedades respecto a la protección es la cobertura, que deviene insuficiente a nivel global. Por esta razón, los mecanismos tradicionales de protección social –dígase el sistema contributivo de pensiones– resultan exiguos ante olas crecientes de informalidad y precariedad laboral,

inequidades sociales y discriminación institucional, que resultan idiosincrasias del capitalismo neoliberal que derivan en políticas del mismo corte, afianzadas principalmente en una América Latina a merced de los vaivenes políticos. En este sentido, es crucial centrarse en la desigualdad social presente en la región, especialmente en lo que respecta al acceso y la cobertura de esos programas.

Es necesario reafirmar el papel fundamental que desempeña el Estado en los sistemas de protección social, especialmente en un contexto donde gobiernos de orientación neoliberal aplican la teoría del Estado mínimo, amenazando los principios de universalidad, solidaridad y comprensividad de la protección social.

De esta manera, resulta pertinente ofrecer las diferentes definiciones de protección social delimitadas por las instituciones y por diferentes autores. Para organizarlas, respecto a la protección social según su posicionamiento en teoría económica, se pueden clasificar en tres grandes puntos de vista: neoliberal, estructuralista y de economía del bienestar. Estas perspectivas se diferencian en su enfoque sobre el rol del Estado, la importancia de los mercados y la manera en que se debe abordar la protección social para lograr una sociedad más justa y equitativa.

El neoliberalismo promueve la teoría del Estado mínimo, enfatiza la eficiencia del mercado y la reducción de la intervención estatal en la economía. Desde esta perspectiva, se tiende a favorecer sistemas de protección social más limitados y focalizados, priorizando mecanismos contributivos y el papel de las fuerzas del mercado en la provisión de seguridad social. Los autores y políticas neoliberales podrían criticar la expansión de sistemas de protección social no contributivos por considerar que pueden desincentivar la participación laboral o aumentar la dependencia del Estado. Dentro de este grupo, se destaca la visión del Fondo Monetario Internacional (FMI), institución ampliamente conocida por sus reformas neoliberales dirigidas a países subdesarrollados, aunque algunos autores alegan un cambio de postura en las políticas actuales del FMI, al defender que se «produjo un cambio en el foco de su atención: de una concentración excesiva en ajustes estructurales, con frecuencia muy criticada, a un “nuevo” abordaje e interés en las cuestiones sociales a través del prisma de la macro crítica» (Fernández-Wulff *et al.*, 2021, p. 1).

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) representa una perspectiva estructuralista, la cual subraya la necesidad de abordar las desigualdades estructurales inherentes al sistema económico. Esta visión promueve un rol más activo del Estado en la economía y en la provisión de protección social como un derecho

universal. La CEPAL ve la protección social no solo como una respuesta a la pobreza y la vulnerabilidad, sino también como un mecanismo para promover el desarrollo económico inclusivo y la equidad social, enfatizando la importancia de sistemas de protección social integrales que incluyan tanto componentes contributivos como no contributivos. Esta institución ofrece una visión ampliamente integradora de los principios de la protección social. Según Cecchini y Martínez (2011),

Cabe destacar, asimismo, que los sistemas de protección social no deben concebirse como meros receptores de población vulnerable ante los déficits sociales del desarrollo económico, las crisis y/o las fallas del mercado, sino como agentes activos para facilitar a la población el acceso a mejores condiciones económicas y sociales. Así, estos sistemas cumplen un rol central en la identificación de nuevas necesidades y en la evaluación del tamaño y las características de la demanda, convirtiéndose en facilitadores de la gestión de calidad de otras políticas (p. 125).

Algunas definiciones de Alberto Arenas de Mesa y del Banco Mundial se alinean más con una perspectiva de economía del bienestar, donde se reconoce el papel del Estado en la mitigación de riesgos y la promoción de la equidad a través de una amplia gama de políticas de protección social. Esta perspectiva valora tanto los sistemas contributivos como los no contributivos, y reconoce la necesidad de proteger a los más vulnerables y promover la cohesión social. Se enfoca en el diseño de sistemas de protección social que puedan adaptarse a las necesidades cambiantes de la población y promover el desarrollo de capacidades individuales. Arenas de Mesa (2019) presenta un organigrama más completo de protección social, seguridad social y sistema de pensiones: «la protección social es un concepto amplio que incluye la seguridad social, las políticas sociales de otros sectores no comprendidos en esta última y las políticas sociales destinadas a enfrentar la extrema pobreza y la pobreza» (p. 33). Este mismo autor define la seguridad social por esferas como las siguientes:

- Previsión social: incluye los sistemas de pensiones (hace la distinción entre sistema de pensiones contributivo y no contributivo), los accidentes y enfermedades laborales y el seguro de cesantía.
- Asistencia social: incluye los sistemas de pensiones no contributivos y las prestaciones familiares.
- Salud: contiene las prestaciones monetarias en caso de enfermedad, las prestaciones de maternidad y la asistencia médica.

Cabe destacar que muchos de los autores referenciados diferencian entre asistencia y seguridad sociales, haciendo la distinción entre protección social no contributiva y la contributiva, por las diferencias fundamentales en la población meta. Arenas de Mesa incluye la asistencia social dentro de los regímenes de seguridad social; distinguiendo dentro de los sistemas de pensiones el contributivo y el no contributivo.

Por su parte, el Banco Mundial (2012) define la protección social como el conjunto de políticas y programas dirigidos a ayudar a individuos y sociedades a manejar el riesgo y la volatilidad, protegerlos de la pobreza y la desigualdad, y ayudarlos a acceder a oportunidades económicas. La protección social comprende diversas áreas, y le incumbe todo lo referido al resguardo de la población.

Otra de las visiones integradoras de los componentes de la protección social se recoge en Cecchini y Martínez (2011), donde se expone el siguiente diagrama, representado en la Figura 1:

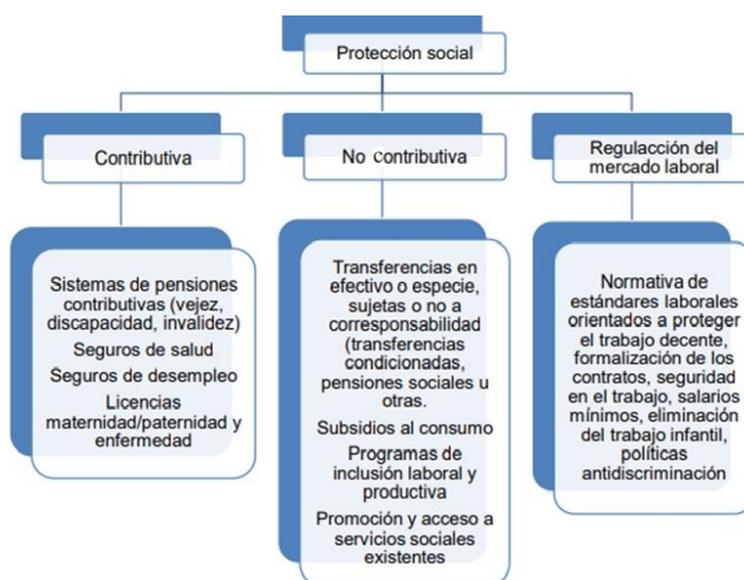


Figura 1. Componentes e instrumentos de la protección social.

Fuente: elaboración propia a partir de Cecchini y Martínez (2011).

Dentro de este universo la protección social no contributiva, junto a la protección social contributiva, es uno de los mecanismos de las políticas públicas de protección, de la regulación del mercado laboral y de los sistemas de cuidado. Simboliza un componente cardinal de las estrategias y políticas de superación de la pobreza. Según Cecchini y Martínez (2011), «la protección social no contributiva puede ser definida como el conjunto de programas de transferencias y subsidios públicos, normalmente financiados

mediante impuestos a los ingresos generales bajo el principio de solidaridad. Sus beneficios no se relacionan con la existencia de contribuciones previas» (p. 147). Sus principales instrumentos se resumen en la Figura 2:

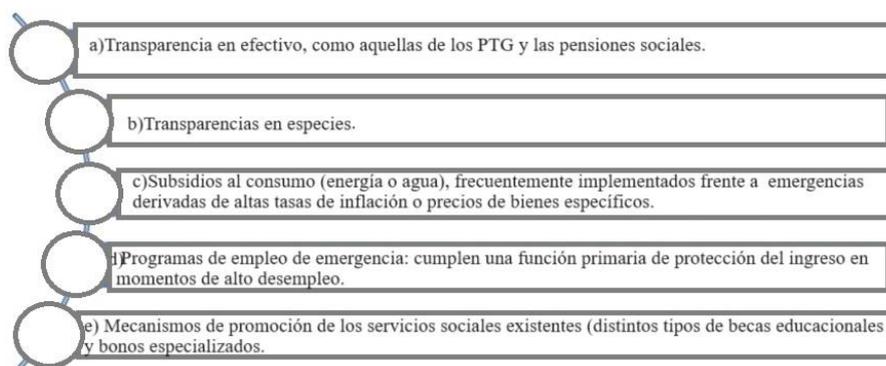


Figura 2. Instrumentos de la protección social no contributiva.

Fuente: elaboración propia a partir de Cecchini y Martínez (2011).

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), los programas de protección social no contributiva toman tres grandes formas:

1. Programas de inclusión social y productiva.
2. Transferencias condicionadas.
3. Pensiones sociales (llamadas también pensiones no contributivas).

En forma general, las transferencias en efectivo comprenden a las transferencias condicionadas y a las pensiones sociales. Villatoro y Cecchini (2018) afirman que: «en su modelo básico, los programas de transferencias condicionadas (PTC) otorgan transferencias monetarias y servicios a hogares que se encuentran viviendo en situación de pobreza y pobreza extrema, bajo ciertas condiciones que buscan mejorar las capacidades (principalmente, en educación y salud) de sus miembros, en especial de niños, niñas y adolescentes» (p. 13). Los PTC han demostrado ser una herramienta eficaz en la ofensiva contra la pobreza; sin embargo, no suelen estar exentos de críticas. La mayoría de las opiniones contrarias se centran en el paternalismo de los PTC, que promoverían los desincentivos a afiliarse a los empleos formales, y fomentarían la dependencia de las prestaciones. Otra de las críticas que se le realiza a los PTC en la región se refiere a la reproducción de inequidades de género.

Según Abramo, Cecchini y Morales (2019), «las pensiones sociales, por su parte, son transferencias monetarias, asociadas a la vejez o a la discapacidad, que el Estado provee a quienes no han estado insertos en el mercado formal de trabajo o no han realizado suficientes aportes contributivos durante su vida laboral» (p. 18). Su sustento financiero procede tanto de impuestos sobre los ingresos generales, como de recursos creados por compañías públicas o privadas. La elegibilidad para acceder a una transferencia no contributiva no depende de haber cotizado previamente en el mercado laboral formal; las reciben las personas que se encuentran en situación de necesidad o vulnerabilidad. Se busca garantizar un nivel básico de consumo para estos individuos, así como vincularlos a la oferta pública sectorial de servicios, como se mencionó anteriormente. En la historia de los recipientes usualmente predomina el involucramiento con el sector informal, o la ausencia de contratos que les permitan acceder a pensiones contributivas en el futuro o a los mercados financieros.

Los niveles de desigualdad e injusticia social en determinados países son altos, lo cual es reflejo también de la mala gestión redistributiva que se lleva a cabo a nivel gubernamental. Asimismo, los sistemas de pensiones no contributivos tienen como una de sus funciones la de mitigar los *shocks* que pueden enfrentar las personas en situación de vulnerabilidad. Generalmente los hogares pobres con alta aversión al riesgo son más propensos a suavizar su consumo durante el ciclo de vida para enfrentar mejor los *shocks* futuros (Olivera, 2017). Estas pensiones tienen un fuerte efecto en la decisión de la inclusión laboral.

Para alcanzar los objetivos propuestos por el diseño del pilar no contributivo, es importante establecer sinergias auténticas entre la protección social no contributiva, la inclusión laboral y los principios del trabajo decente para superar la pobreza y reducir las disparidades sociales. Sin embargo, a pesar de los beneficios claros que la protección social brinda a las sociedades, el concepto en sí y su implementación son sujetos de críticas constantes. Se defiende que los sistemas de protección social tienen un impacto negativo en el desempeño general de una economía, debido a que cuestan demasiado y son una carga para las finanzas públicas. Según las críticas, los regímenes no contributivos de protección social constituyen un desincentivo a la inserción en el mercado laboral, fomentando la dependencia y estacando el crecimiento socioeconómico individual y general de la sociedad. Sobre las prestaciones por desempleo, Calero y Madrigal (2001) recogen exposiciones sobre estos desincentivos: «en las políticas de protección a los desempleados se daría una situación de *trade-off*

entre eficiencia y equidad; [...] por una parte, tales políticas ejercen un impacto positivo a través de la reducción de la pobreza y la desigualdad social [...]. Por la otra, sin embargo, pueden tener un impacto negativo sobre el crecimiento económico en cuanto fomentan la sustitución del trabajo fijo por trabajo temporal y crean desincentivos» (pp. 2-3).

Los países latinoamericanos han tendido a transformaciones graduales de los sistemas de protección social, dependiendo fundamentalmente de circunstancias nacionales, capacidades y prioridades en las agendas de desarrollo nacionales. El alcance nacional de la protección social usualmente está sometido a los vaivenes de la esfera política de una sociedad, al estar en manos, fundamentalmente, de la afiliación del gobierno de turno.

ANALIZANDO EL PANORAMA PANDÉMICO: TENDENCIAS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL NO CONTRIBUTIVA

Los *shocks* a nivel global que la pandemia de la COVID-19 trajo consigo llaman a modificaciones en el diseño e implementación actual de los sistemas de protección social. Estos sistemas nacionales vieron gravemente afectada su capacidad de respuesta ante la situación. Con una habilidad minimizada de resguardar y proteger a la población más vulnerable, se ve cuestionado el papel de los sistemas de protección social en la sociedad. La situación conllevó a un aumento significativo en la demanda de estos programas debido a las exacerbadas circunstancias de pobreza y desempleo. En este contexto, las prestaciones no contributivas de emergencia puestas en práctica actuaron como red mitigadora de los impactos de la pandemia.

Para enfrentar a esta situación, diversos países de la región expandieron sus programas existentes, incrementaron los montos de las transferencias y ampliaron los criterios de elegibilidad. Además, se pusieron en práctica nuevas medidas de protección social, como subsidios temporales y apoyo a trabajadores informales, en forma de prestaciones de emergencia. Sin embargo, estos esfuerzos enfrentaron desafíos de financiamiento significativos, especialmente en un contexto de recesión económica, lo que obligó a los gobiernos a reasignar presupuestos o buscar fuentes de financiamiento adicionales.

La pandemia también impulsó innovaciones tecnológicas y logísticas para garantizar una distribución eficiente y segura de estas prestaciones, con un enfoque particular hacia grupos vulnerables como la tercera edad, los desempleados recientes y las familias con niños. A nivel regional, se observó una mayor cooperación y apoyo internacional. Finalmente, con la llegada de la crisis sanitaria se profundizó en el debate sobre la sostenibilidad a largo plazo de los sistemas de protección social no contributiva, donde se destacó la necesidad de integrar estos programas en las políticas económicas y sociales de manera más efectiva y sostenible.

La cobertura de protección social en América Latina experimentó una evolución positiva en la década anterior a la pandemia. Entre 2012 y 2019, el número de cotizantes del sistema contributivo se incrementó en un 14 %, alcanzando en 2019 una proporción de cotizantes del 46,9 % respecto a la población ocupada. Sin embargo, los efectos de la COVID-19 en los niveles de cobertura fueron significativos, con una reducción del 7,3 % en el número de cotizantes, lo cual posicionó el número de cotizantes en un 36,9 %. En este contexto, las prestaciones no contributivas desempeñaron un papel crucial, especialmente durante la pandemia, para reducir o evitar el aumento de la pobreza y la pobreza extrema. El gasto consignado a mitigar la COVID-19 ha contribuido, en cierto grado, a contener el incremento de la pobreza. Hasta junio de 2021, se habían implementado 273 medidas no contributivas, de las cuales un 64 % correspondían a programas nuevos y el resto a adaptaciones de programas establecidos (Organización Internacional del Trabajo, 2021). Estas prestaciones no contributivas de emergencia fueron implementadas fundamentalmente para proteger empleos e ingresos (mínimos), apoyar la nutrición y a los sistemas de salud.

Se ha de destacar que la velocidad de respuesta de las diferentes subregiones resultó fundamental. Tan solo entre marzo y mayo de 2020, 33 países habían anunciado 300 medidas de protección social no contributiva. En octubre de 2021, ya se llegaba a un acumulado de 468 medidas.

Las iniciativas de emergencia en protección social no contributiva se distinguieron, principalmente, por el predominio de transferencias monetarias, que constituyeron el 45 % de las medidas implementadas hasta octubre de 2021. Estas iniciativas se caracterizaron por su agilidad y eficiencia en las etapas de diseño, puesta en marcha y distribución, aunque presentaron una amplia variabilidad en aspectos clave como el monto, la extensión de la cobertura, la adecuación y la duración de los beneficios proporcionados. Además, para fortalecer estas medidas, los países de la región

incorporaron transferencias en especie, representando el 26 % de las acciones. Estas incluyeron la distribución de bienes y servicios esenciales, complementando las ayudas monetarias. Otro 19 % de las medidas consistió en diferentes formas de apoyo adicional, tales como descuentos fiscales, planes de pago flexibles, y control de precios, con el objetivo de aliviar la carga económica de los ciudadanos (Atuesta y Van Hemelryck, 2022).

Estos esfuerzos se centraron en asegurar que los servicios básicos, como la electricidad, el agua y la salud, continuaran siendo accesibles para todos, lo que representó el 10 % de las acciones. Este enfoque integral y diversificado refleja un esfuerzo significativo por parte de los gobiernos de la región para abordar las múltiples facetas de la crisis, buscando no solo proporcionar alivio económico inmediato, sino también garantizar la estabilidad y el bienestar a largo plazo de la población afectada.

El ritmo y naturaleza de las medidas reflejan la adaptación de las políticas de los gobiernos a las condiciones cambiantes de la crisis, al ir pasando de una respuesta inmediata y masiva a una estrategia más medida y dirigida, y enfocándose en abordar los impactos económicos y sociales de manera eficiente y adaptada a las necesidades evolutivas de sus poblaciones.

Durante los meses de junio a agosto de 2020, se promediaron unas 20 medidas nuevas por mes en la región, sumando un total de 361 acciones. En este período, se evidenció un enfoque significativo en las transferencias monetarias y en especie, con 146 y 90 medidas respectivamente, lo que representa el 40 % y el 25 % del conjunto de iniciativas. Posteriormente, aunque la implementación de medidas de emergencia continuó, se registró una disminución en la frecuencia. Entre septiembre de 2020 y marzo de 2021, el promedio fue de cerca de 10 medidas por mes, reduciéndose a 6 medidas mensuales entre abril y octubre de 2021 (Atuesta y Van Hemelryck, 2022).

En América Latina y el Caribe, la implementación de medidas de protección social no contributiva ha sido extensa y variada, al abarcar un total de 468 iniciativas distintas. Estas medidas se agrupan en cuatro categorías principales, cada una con sus subcategorías específicas, reflejando un enfoque multifacético para abordar las necesidades sociales y económicas de la población (Atuesta y Van Hemelryck, 2022). A continuación, se detalla cada categoría:

1. Transferencias monetarias: esta categoría es la más predominante, representa el 45 % del conjunto total de medidas, con un total de 207 implementaciones en 32 países diferentes. Las subcategorías bajo esta sección son:
 - Nueva transferencia monetaria: se destaca por ser la subcategoría con mayor número de medidas, contando con 157 iniciativas (34 % del total) implementadas en los 32 países. Esta acción implica la creación de nuevos programas de asistencia monetaria.
 - Aumento del monto de transferencias monetarias existentes: incluye 29 medidas (6 % del total), implementadas en 12 países, y se enfoca en incrementar el valor de las ayudas monetarias ya existentes.
 - Aumento de la cobertura poblacional de transferencias existentes: con 9 medidas (2 % del total), implementadas en 8 países, esta subcategoría se centra en expandir el alcance de los programas de transferencia monetaria actuales para incluir a más beneficiarios.
2. Transferencias en especie (bienes y servicios): con un 26 % del total de las medidas, esta categoría incluye 122 iniciativas llevadas a cabo en 31 países. Las transferencias en especie ofrecen bienes y servicios directamente a las poblaciones necesitadas, en lugar de asistencia monetaria.
3. Otros apoyos: esta categoría abarca el 19 % de las medidas, con un total de 90 implementaciones en 30 países. Las subcategorías incluyen:
 - Facilidad de pago: con 56 medidas (12 % del total) en 25 países, esta subcategoría facilita el acceso a servicios esenciales y permite así condiciones de pago más flexibles.
 - Alivios tributarios: con 19 medidas (4 % del total) en 15 países, se centra en ofrecer reducciones o exenciones fiscales para aliviar la carga económica de individuos y empresas.
 - Fijación de precios: implementada en 10 países con 15 medidas (3 % del total), esta subcategoría busca controlar o establecer precios para bienes y servicios esenciales, garantizando la accesibilidad para la población.

4. Servicios básicos: representan el 10 % de las medidas con 49 implementaciones en 27 países. Esta categoría se enfoca en asegurar que los servicios básicos, como el acceso a agua, electricidad y atención sanitaria, sean accesibles para todos, especialmente para aquellos en situaciones vulnerables.

La pandemia tuvo un efecto desproporcionado sobre las mujeres, pues se vieron afectados significativamente sus ingresos y oportunidades laborales, y aumentó su carga en las responsabilidades de cuidado. En respuesta a esta situación, se han implementado diversas medidas de protección social. Un análisis exhaustivo de estas políticas revela que se han establecido 35 medidas específicas dirigidas a apoyar a las mujeres. De estas, 26 son transferencias monetarias que proporcionaron asistencia financiera directa para ayudar a mitigar los impactos económicos adversos. Las 9 medidas restantes son transferencias en especie, al ofrecer recursos tangibles o servicios que van más allá del apoyo monetario, como acceso a alimentos, suministros esenciales o servicios de salud. Estas iniciativas reflejan un esfuerzo consciente por parte de los gobiernos y organizaciones para abordar las desigualdades de género exacerbadas por la crisis pandémica, y representan un paso importante hacia la protección y el empoderamiento de las mujeres en un momento de vulnerabilidad global.

En cuanto a los niveles de cobertura, y teniendo en cuenta las intersecciones y compatibilidades entre las distintas medidas implementadas en cada país de la región, se calcula que aproximadamente 84 millones de hogares se beneficiaron de las medidas de transferencias monetarias y en especie en América Latina y el Caribe durante los años 2020 y 2021. Sin embargo, es importante notar que, a nivel individual, la cobertura de personas experimentó una disminución de aproximadamente un 6 %, pasando de aproximadamente 326 millones a 308 millones de personas.

Con respecto a la suficiencia de las prestaciones, la cantidad entregada a través de las transferencias monetarias de emergencia durante la pandemia mostró una amplia variación entre los países latinoamericanos y caribeños. El promedio mensual de estas transferencias, basado en las medidas más amplias de cada país, fue de unos 138 USD por beneficiario. Sin embargo, este promedio disminuye a 45 USD mensuales por persona cuando se calcula para el periodo de 22 meses de pandemia, desde marzo de 2020 hasta diciembre de 2021. Tal disminución se atribuye a la estrategia de algunos países, como Haití, Jamaica y El Salvador, de efectuar una única transferencia por persona, reduciendo así el promedio ajustado para el periodo completo de la pandemia.

En contraste, naciones como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Panamá, Surinam y Uruguay realizaron más de 16 pagos durante el periodo analizado, lo que resultó en una menor variación entre el monto mensual inicial y el ajustado por la duración de la pandemia (Atuesta y Van Hemelryck, 2022).

El balance valorativo sobre la situación de la protección social en América Latina ante y durante la pandemia de la COVID-19 revela tanto logros significativos como retos importantes. Antes de la pandemia, la región había experimentado una expansión notable en los sistemas de protección social, tanto contributivos como no contributivos. El incremento en los niveles de empleo formal y las contribuciones fiscales permitieron esta expansión, y demostraron la capacidad de los países para adaptarse a contextos económicos tanto favorables como desfavorables. Del mismo modo, la implementación de 273 medidas no contributivas para enfrentar los efectos de la pandemia, con un enfoque significativo en transferencias monetarias y en especie, resalta la agilidad y capacidad de respuesta de los gobiernos de la región. Estas medidas emergentes fueron cruciales para mitigar los efectos del desempleo y la pobreza exacerbados por la crisis sanitaria.

La pandemia impulsó innovaciones tecnológicas y logísticas que facilitaron una distribución eficiente de las prestaciones, además de fomentar una mayor cooperación internacional. Este enfoque permitió llegar a grupos vulnerables de manera más efectiva. En general, las medidas adoptadas reflejan un esfuerzo por abordar las múltiples facetas de la crisis, proporcionando no solo alivio económico inmediato sino también asegurando el acceso a servicios básicos y apoyando específicamente a las mujeres, quienes fueron desproporcionadamente afectadas por la pandemia.

Por otro lado, la pandemia planteó desafíos significativos en términos de financiamiento para las medidas de protección social, especialmente en un contexto de recesión económica. La dependencia de reasignaciones presupuestarias y la búsqueda de financiamiento adicional subrayan la necesidad de estrategias sostenibles a largo plazo. La desaceleración económica previa a la pandemia ya había comenzado a erosionar los avances en formalización laboral y protección social. La crisis de la COVID-19 exacerbó estos retos y resaltó la fragilidad de los logros previos ante *shocks* económicos y sanitarios. Asimismo, a pesar de la expansión de programas y medidas, la cobertura individual disminuyó durante la pandemia, lo que indica que las medidas, aunque extensas, no fueron suficientes para contrarrestar completamente el impacto negativo sobre la población.

Por último, la amplia variación en la cantidad de las transferencias monetarias de emergencia entre países sugiere diferencias significativas en la capacidad de los gobiernos para proporcionar apoyo suficiente. El promedio mensual de 45 USD por persona durante el periodo de 22 meses de pandemia destaca la insuficiencia potencial de las prestaciones para cubrir las necesidades básicas. Todos estos retos llaman a una reconfiguración de los sistemas de protección social en la región.

REPENSAR LA PROTECCIÓN SOCIAL: ESTRATEGIAS Y LECCIONES PARA UN FUTURO MÁS EQUITATIVO

Es necesario destacar que, para asegurar un ingreso básico y acceso universal a la salud, resulta esencial que los sistemas integrales de protección social adopten enfoques variados, y elijan la combinación óptima de regímenes y beneficios según el contexto nacional. Estos sistemas pueden incluir prestaciones de regímenes contributivos, como el seguro social, sostenidos por contribuciones de trabajadores, empleadores y, en algunos casos, subsidios estatales.

Paralelamente, se pueden implementar regímenes no contributivos, que sean universales y/o de carácter asistencial, y que se manifiesten en forma de transferencias o subsidios públicos financiados mediante impuestos o ingresos estatales. Esta perspectiva – respaldada por organizaciones como la Organización Internacional del Trabajo (2018) y expertos como Cecchini y Martínez (2011)– subraya la importancia de adaptar los sistemas de protección social a las necesidades y capacidades específicas de cada país. Siguiendo esta lógica, y aunque las condiciones en los países latinoamericanos son notablemente diversas, los gobiernos de la región adoptaron un enfoque mixto en sus políticas de protección social durante la pandemia. Esta estrategia integró políticas contributivas, medidas no contributivas, y programas de protección del empleo. El objetivo principal de esta combinación de políticas fue doble: por un lado, mantener y estimular el consumo en la economía y, por otro, asegurar las condiciones mínimas de bienestar para los hogares. Este enfoque holístico reconoce la necesidad de intervenir en varios frentes para abordar efectivamente los desafíos económicos y sociales provocados por la crisis sanitaria. Así, los gobiernos buscaron equilibrar el apoyo directo a individuos y familias con medidas para preservar los puestos de trabajo y

apoyar a las empresas, pues entendieron que la salud económica y el bienestar social están intrínsecamente vinculados.

La primera lección importante de este periodo corresponde a la rapidez de actuación de los gobiernos ante la situación sanitaria. Con el transcurso de los meses desde los primeros casos de contagio, los gobiernos y las autoridades sanitarias empezaron a identificar y adoptar estrategias más efectivas en respuesta a la crisis. Una de las tácticas clave fue la ampliación de la cobertura de los programas existentes, lo que permitió llegar a un mayor número de personas en necesidad. Paralelamente, se incrementaron los montos de las ayudas proporcionadas, ofreciendo un mayor apoyo financiero a los beneficiarios. Además, se decidió prolongar la duración de varias medidas de protección social de emergencia, al reconocer que la crisis y sus efectos económicos y sociales eran más prolongados de lo inicialmente anticipado.

Esta adaptación de las políticas no solo refleja un aprendizaje y una comprensión más profunda de la naturaleza cambiante de la pandemia, sino también un compromiso continuo para mitigar sus impactos en las comunidades más vulnerables. Estas acciones fueron cruciales para mantener la estabilidad económica y social durante un periodo de incertidumbre y desafío sin precedentes.

A lo largo de la evolución temporal de la pandemia, las entidades gubernamentales y organismos de salud pública comenzaron a discernir y aplicar metodologías más eficaces en su respuesta a la crisis. Un aspecto fundamental de esta estrategia involucró la expansión de la cobertura de programas preexistentes, lo que facilitó el acceso a un espectro más amplio de individuos en situación de vulnerabilidad. Con frecuencia, se observó un incremento en los montos de asistencia financiera proporcionados y se intensificó el soporte económico disponible para los beneficiarios. Adicionalmente, se tomó la decisión de extender la vigencia de diversas iniciativas de protección social de emergencia, en reconocimiento de la prolongada duración de la crisis y sus consecuencias socioeconómicas.

Este proceso de adaptación de políticas refleja no solo un proceso de aprendizaje y una comprensión más profunda de la dinámica fluctuante de la pandemia, sino también un continuo compromiso para atenuar sus efectos en las comunidades más afectadas. Estas medidas se han revelado cruciales para preservar la estabilidad económica y social durante un periodo marcado por una incertidumbre y desafíos sin precedentes. Las evaluaciones preliminares de su impacto, en conjunción con análisis de encuestas domiciliarias, indican la importancia de extender la protección social más allá de los

estratos de bajos ingresos, alcanzando también a aquellos en los estratos medios bajos y medios, los cuales presentan un riesgo elevado de descenso bajo la línea de pobreza a causa de la crisis. Además, se ha identificado a otros grupos demográficos que, debido a particularidades específicas y a desigualdades estructurales preexistentes, enfrentan una probabilidad significativa de deterioro en sus condiciones de vida como resultado directo de la pandemia.

Este análisis ampliado subraya la necesidad de desarrollar una estrategia de protección social que sea inclusiva y diferenciada, atendiendo no solo a los sectores tradicionalmente vulnerables, sino también a aquellos que, aunque previamente se encontraban en una situación económica relativamente estable, ahora se enfrentan a nuevos riesgos de inseguridad económica. La incorporación de estos grupos en programas de asistencia no solo aborda la amenaza inmediata de la pobreza, sino que también previene una potencial erosión de la clase media, un elemento esencial para la estabilidad y el crecimiento económico sostenido a largo plazo. Esta perspectiva proactiva es fundamental para mitigar los efectos adversos de la pandemia en la estructura socioeconómica de la región y fomentar una recuperación que sea equitativa y sostenible.

CONSIDERACIONES FINALES

La pandemia de la COVID-19 ha tenido un impacto profundo y universal, al afectar a poblaciones en todo el mundo, incluyendo América Latina y el Caribe. Esta situación sin precedentes ha servido como un catalizador para importantes lecciones y ha planteado desafíos significativos para el futuro de los sistemas de protección social, subrayando su rol crítico en la respuesta a crisis de esta magnitud. La evolución de las medidas de protección social durante este período ha revelado la necesidad imperativa de fortalecer estos sistemas para asegurar el bienestar y garantizar los derechos fundamentales de la población.

En el contexto de las restricciones de movilidad, el distanciamiento social y las políticas sanitarias impuestas por los gobiernos, las prestaciones no contributivas han emergido como una solución eficaz y de rápida implementación para satisfacer las necesidades básicas, en forma de medidas de emergencia. La adaptabilidad de estas medidas, caracterizada por la ampliación de la cobertura y el incremento en los montos de las

ayudas, demostró ser esencial para satisfacer las necesidades dinámicas de la población afectada. En conclusión, la experiencia de la pandemia ha ofrecido valiosas lecciones sobre la importancia de sistemas de protección social bien estructurados, particularmente en América Latina; sistemas que sean capaces de responder no solo a las necesidades inmediatas, sino también de adaptarse y evolucionar ante futuros desafíos globales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMO, L.; CECCHINI, S. y MORALES, B. (2019). *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral*. CEPAL. Recuperado el 15 de diciembre de 2023 de <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/7d9fb18f-1be1-4e0e-9125-0e3de35b5bc7/content>
- ARENAS DE MESA, A. (2019). *Los sistemas de pensiones en la encrucijada. Desafíos para la sostenibilidad en América Latina*. CEPAL. Recuperado el 15 de diciembre de 2023 de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44851-sistemas-pensiones-la-encrucijada-desafios-la-sostenibilidad-america-latina>.
- ATUESTA, B. y VAN HEMELRYCK, T. (2022). Protección social de emergencia frente a los impactos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe: evidencia y aprendizajes sobre sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes de protección social. Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/14), CEPAL. Recuperado el 4 de enero de 2024 de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/48199-proteccion-social-emergencia-frente-impactos-la-pandemia-covid-19-america-latina>
- BANCO MUNDIAL (2012). Estrategia del Banco Mundial para la protección social y el trabajo 2012-2022. Recuperado el 26 de diciembre de 2023 de <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/415981468335682270/estrategia-del-banco-mundial-para-la-proteccion-social-y-el-trabajo-capacidad-de-recuperacion-equidad-y-oportunidades-resumen-ejecutivo>
- CALERO, J. y MADRIGAL, M. (2001). Prestaciones por desempleo, desincentivos sobre la oferta de trabajo y educación. VIII Encuentro de Economía Pública. Universidad de Barcelona. Recuperado el 26 de diciembre de 2023 de <https://www.>

- researchgate.net/publication/41661717_Prestaciones_por_desempleo_desincentivos_sobre_la_oferta_de_trabajo_y_educacion
- CECCHINI, S. y MARTÍNEZ, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. CEPAL. Recuperado el 14 de diciembre de 2023 de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2593-proteccion-social-inclusiva-america-latina-mirada-integral-un-enfoque-derechos>
- FERNÁNDEZ-WULFF, P.; DUBLER, N.; SOSA, A. y DE SCHUTTER, O. (2021) El papel del FMI para la protección social: prometedores cambios en políticas y desafíos persistentes. *Derechos en Acción, XVIII* (18). Edición especial. Recuperado el 28 de diciembre de 2023 de <https://revistas.unlp.edu.ar/ReDeA/article/view/12053>
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (2018). The ILO Multi-Pillar Pension Model: Building Equitable and Sustainable Pension Systems. Recuperado el 25 de diciembre de 2023 de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_645751.pdf
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (2021). Panorama de la protección social en América Latina y el Caribe: avances y retrocesos ante la pandemia. Serie Panorama Laboral en América Latina y el Caribe 2021. Recuperado el 25 de diciembre de 2023 de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_823638.pdf
- OLIVERA, J. (2017). Objetivos y efectos de las pensiones no contributivas. Luxembourg Institute of Socio-Economic Research. Recuperado el 14 de diciembre del 2023 de https://www.researchgate.net/publication/319653518_Objeticivos_y_efectos_de_las_pensiones_no_contributivas
- VILLATORO, P. y CECCHINI, S. (2018). ¿Cuál es el alcance de las transferencias no contributivas en América Latina? Discrepancias entre encuestas y registros. CEPAL, Naciones Unidas. Recuperado el 14 de diciembre del 2023 de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43642-cual-es-alcance-transferencias-contributivas-america-latina-discrepancias>

Conflicto de intereses

La autora declara que no existen conflictos de intereses.