



Reunión técnica virtual

“De la emergencia sanitaria a la crisis socioeconómica: buscando alianzas y respuestas de protección social desde los Ministerios de Desarrollo Social ante la pandemia del COVID-19”

5 de mayo de 2020

Resumen ejecutivo

El día 5 de mayo, convocada por la Presidencia de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe (CRDS) en conjunto con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se realizó la reunión virtual “De la emergencia sanitaria a la crisis socioeconómica: buscando alianzas y respuestas de protección social desde los Ministerios de Desarrollo Social ante la pandemia del COVID-19”. El objetivo de esta reunión técnica era generar espacios de colaboración y cooperación que permitan a los ministerios pensar y prepararse para avanzar de la urgencia hacia estrategias de protección social de mediano y largo plazo.

Simone Cecchini, Oficial a cargo de la División de Desarrollo Social de la CEPAL hizo una presentación sobre los “Instrumentos de protección social para enfrentar la pandemia del COVID-19 en América Latina y el Caribe”. En ella dio a conocer los informes que la CEPAL ha preparado para su [Observatorio COVID-19](https://www.observatorio-covid-19.org/)¹, mostró que la pandemia del COVID-19 discrimina en sus impactos y en la capacidad de respuesta de diversos grupos de la población y discutió las medidas de protección social que los países han adoptado para enfrentar la caída abrupta en los ingresos de los trabajadores y de los hogares, especialmente los más vulnerables. Estas incluyen transferencias monetarias, transferencias en especie, el suministro de servicios básicos, la protección para trabajadores formales y otros apoyos directos a personas y familias. Al 11 de abril, 28 países de la región habían adoptado 112 medidas de protección social en apoyo a los hogares pobres y vulnerables, siendo las transferencias monetarias y en especie las principales. Finalmente, destacó algunos desafíos, aprendizajes e innovaciones en materia de instrumentos de protección social frente a la pandemia entre los cuales evitar la propagación del contagio en la población, desincentivando las aglomeraciones de personas tanto para la recolección de pagos como de alimentos, utilizar sistemas de pagos electrónicos, contar con registros sociales amplios, actualizados e interconectados para

¹ Véase [en línea] <https://www.cepala.org/es/temas/covid-19>.

identificar a la población destinataria, adaptar los programas sociales existentes y ampliar las transferencias monetarias a los trabajadores informales. Luego de la presentación, hubo una bienvenida de Heriberto Enríquez, en nombre de la Secretaria María Luisa Albores, Presidenta de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe.

Sucesivamente, la reunión se organizó en torno a dos bloques, moderados por Rodrigo Martínez, Oficial Superior de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. En un primer momento, las agencias de las Naciones Unidas y las agencias internacionales de cooperación compartieron el trabajo que están realizando con los países en esta emergencia y su mirada sobre los desafíos de mayor importancia. En una segunda ronda se solicitó a los países relevar las necesidades más acuciantes, así como alternativas que hayan ya implementado y que puedan ser referencia para implementar en otros países.

En la reunión participaron representantes de 15 países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay) y 7 representantes de agencias de Naciones Unidas y de cooperación internacional (FAO, OIT, PMA, UNICEF, UNSDG, AECID y BMZ/GIZ).

En el siguiente cuadro consta la lista de participantes y sus adscripciones institucionales.

Cuadro 1: Lista de participantes

País	Nombre	Cargo	Entidad
Argentina	Alexander Roig	Director Nacional de Planificación	Ministerio de Desarrollo Social
	Vanessa Wainstein	Asesora Relaciones y Asuntos Internacionales Unidad Ministro	
Brasil	Sávio Costa	Especialista en políticas públicas y gestión gubernamental de la Secretaría Especial de Desarrollo Social	Ministerio de Ciudadanía
	Juliana Santini	Asesora de Relaciones Internacionales	
Chile	Ulises Rojas	Asesor Unidad de Asuntos Internacionales	Ministerio de Desarrollo Social y de la Familia
Colombia	Ana Palau	Subdirectora General de Programas y Proyectos	Departamento Administrativo de Prosperidad Social
	Julián Torres	Director de Transferencias Monetarias Condicionadas	
Costa Rica	Francisco Delgado	Viceministro	Viceministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social
	Sharon Matamoros	Asesora	
Ecuador	Cisne Ojeda	Subsecretaria de Desarrollo Infantil	Ministerio de Inclusión Económica y Social
	Reveca Siguenza	Directora de Relaciones Internacionales	

El Salvador	Irma Yolanda Nuñez	Directora	Comisión Presidencial para Operaciones y Gabinete de Gobierno
Guatemala	Elias Awad	Asesor del viceministro	Ministerio de Desarrollo Social
Honduras	María Elena Quilodrán	Directora General de Análisis y Evaluación de Políticas Sociales	Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social
México	Heriberto Enríquez	Director General Adjunto de Vinculación Interinstitucional	Secretaría de Bienestar
	Iván Rico	Asesor	
Panamá	Edith Castillo	Secretaria Técnica	Gabinete Social
	Markova Concepción	Ministra	Ministerio de Desarrollo Social
	Virginia Barreiro	Directora de Cooperación Técnica Internacional	
Paraguay	Cayo Cáceres	Viceministro de Políticas Sociales	Ministerio de Desarrollo Social
Perú	Claudia Benavides	Viceministra de Políticas y Evaluación Social	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
República Dominicana	Rosa María Suárez	Directora Técnica del Gabinete Social	Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales
Uruguay	Oscar Silveira	Director Nacional de Políticas Sociales	Ministerio de Desarrollo Social

Agencia	Nombre	Cargo
Organización de la Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)	Mariana Escobar	Coordinadora estrategia Cien territorios libres de hambre y pobreza (100-T)
Organización Internacional del Trabajo (OIT)	Helmut Schwarzer	Oficial a cargo OIT México
Programa Mundial de Alimentos (PMA)	Giulia Baldi	Asesora regional de Protección Social
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)	Mónica Rubio	Asesora Regional en Políticas Sociales
Oficina Regional de Coordinación para el Desarrollo	María Elena Velásquez	Oficial Regional de Coordinación Interagencial
Agencia Española de Cooperación internacional para el Desarrollo (AECID)	Marta Dopazo	Subdirección General de Políticas de Desarrollo Multilateral y europeas
Fondo Regional para la Cooperación Triangular en América Latina y el Caribe (DEK-LAK)	Christof Kersting	Director de Proyecto (GIZ)

I. Presentaciones de agencias de las Naciones Unidas y cooperantes

Las agencias de las Naciones Unidas y las agencias internacionales de cooperación compartieron el trabajo que están realizando con los países en esta emergencia y su mirada sobre los desafíos de mayor importancia en torno a dos preguntas orientadoras:

- ¿Cuáles son las herramientas de protección social que existen en su agencia para apoyar en los problemas de gestión que están enfrentando los países ante la emergencia?
- ¿En qué países se están realizando actividades que podrían ser replicadas en otros escenarios?

A. Mariana Escobar (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO)

En el corto plazo, FAO está entregando asistencia a los gobiernos para mantener programas de alimentación (incluidos los programas de las escuelas) y cadenas de abastecimiento. A mediano y largo plazo se apoyará en el fortalecimiento del eje económico de la protección social, pues se prevé que las zonas rurales se recuperarán más lentamente. Se está trabajando en Paraguay y países del Caribe y Centroamérica en el fortalecimiento de la capacidad de actuar en futuras emergencias y generación de instrumentos de transición entre emergencia y mediano y largo plazo (empleos a través de inversión pública en bienes públicos: provisión de energía y agua potable, vías rurales), así como en la generación de mecanismos de focalización sin excluir a la población más pobre y vulnerable en las zonas rurales. El énfasis está colocado en el enfoque territorial apalancado en los gobiernos locales para fortalecer la descentralización administrativa y fiscal de los procesos.

Otro elemento clave en la gestión desempeñada por FAO en países de la región es el fortalecimiento de la resiliencia de las zonas rurales con enfoque de género y de igualdad de acceso a tierra y recursos productivos, incorporando el trabajo con los pueblos indígenas y alineando instrumentos de protección social a la interculturalidad. Se considera fundamental priorizar a las personas que gravitan sobre la línea de pobreza mediante inclusión y educación financiera, acceso a servicios financieros y microfinanciamiento, fortalecimiento de los sistemas de registro social e interoperatividad con otros registros. Deben, además, fomentarse las acciones multiactor incluyendo al sector privado a mediano y largo plazo.

B. Helmut Schwarzer (Organización Internacional del Trabajo, OIT)

Desde la perspectiva de la OIT, para abordar la crisis deben desarrollarse cuatro pilares: i) protección del nivel de actividad económica con políticas fiscales y macroeconómicas vistas en una perspectiva agregada; ii) protección del empleo, empresas e ingresos; iii) búsqueda de reglas, normas, herramientas y formas de aplicación de los principios de salud y seguridad en el trabajo para las diferentes situaciones ocupacionales (experiencia de trabajo con IMAS en Costa Rica) y iv) Observatorio a nivel mundial de OIT, una herramienta que permite visualizar las opciones existentes. Entre las recomendaciones se menciona la importancia de que los países cuenten con pisos de protección social, pues se ha visto que quienes los tenían

previo a la crisis han podido reaccionar de mejor manera, y que exista un respaldo normativo a la extensión de la protección social al empleo en tiempo de crisis y desastres. Se señala la experiencia con Santa Lucía, donde están apoyando el desarrollo de una prestación de desempleo que se asocia con formación profesional para fortalecer la economía informal postcrisis, y la de la Ciudad de México, en la búsqueda de estrategias de salida de la crisis para el mercado laboral.

C. Giulia Martin (Programa Mundial de Alimentos, PMA)

Junto con enfatizar en los programas de alimentación escolar, PMA está desarrollando la aplicación de tecnologías remotas (encuestas telefónicas y en línea junto con FAO y CARICOM) para conocer los impactos económicos, de seguridad alimentaria y nutricionales y superar las dificultades de acceso y recolección de información en casi todos los países, así como para monitorear acciones implementadas y asociarlas a estrategias de comunicación, a la agilización de las transferencias monetarias y el suministro (República Dominicana). Junto con lo anterior, se han apoyado discusiones sobre focalización de expansiones verticales y horizontales de los programas sociales (por ejemplo, incorporar a los migrantes venezolanos en Colombia) y proveedores financieros para agilizar las respuestas de programas con transferencias en efectivo. Además, se han generado guías de ajuste de programas de protección social en alimentación escolar en Honduras y Colombia y se ha facilitado la sistematización de intercambio de experiencias.

D. Mónica Rubio (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF))

Con el objetivo de impedir que la crisis impacte desmedidamente en niños, niñas y adolescentes, UNICEF propone una visión integral de protección social y una visión sistémica entre asistencia e inclusión social, junto con una red interdisciplinaria de especialistas, investigación aplicada para implementar programas de manera directa y asistencia técnica, así como investigación aplicada para la toma de decisiones. Por ejemplo, se están desarrollando programas de financiamiento y transferencia en efectivo para población migrante (Colombia, Ecuador, Perú y Estado Plurinacional de Bolivia), distribución de elementos de higiene y material médico en 12 países y acciones de fortalecimiento del cuidado en el hogar, lactancia materna y lavado de manos. Con relación a la asistencia técnica, se trabaja en la adaptación de programas preemergencia COVID, diseño de nuevas transferencias y desarrollo de estrategias y cooperación sur-sur en protección social dirigida a la primera infancia. Por ejemplo, se menciona la estrategia de focalización de beneficiarios en Guatemala (recibos de energía eléctrica); en la República Dominicana se han extendido las transferencias a población infantil con discapacidad; en Chile, los protocolos de atención a personas en situación de calle y la aplicación de sistemas de pago vía celular en Colombia, Ecuador y Perú.

E. María Elena Velásquez (Oficina Regional de Coordinación para el Desarrollo)

El Sistema de desarrollo de las Naciones Unidas busca apoyar a los Estados miembro en su respuesta a la pandemia en las áreas de salud, protección social y servicios básicos, respuesta y recuperación económica, respuesta macroeconómica y multilateralismo, cohesión social y

resiliencia. Se está trabajando con las ONG locales y la sociedad civil, realizando actividades en salud, protección social y respuesta humanitaria en un marco de trabajo colaborativo y complementario. Por ejemplo, en Honduras, PMA y FAO trabajan en la recolección de datos para mejorar la seguridad alimentaria; en Jamaica, UNFPA trabaja en la traducción de documentos relacionados al COVID al creole francés para migrantes haitianos. En Uruguay, UNICEF, UNFPA, PNUD y la Oficina del Coordinador Residente realizan asesoría técnica al INE para una encuesta a nivel nacional para medir el impacto socioeconómico del COVID 19 y monitorear el apoyo económico. El Sistema de Naciones Unidas en Barbados apoya para incrementar la eficiencia y eficacia en la compra de insumos de salud para COVID.

A nivel regional, el PMA y la OMS funcionan como centro logístico en Panamá para una distribución de insumos médicos de la región. CEPAL, UNICEF Y OPS, y la Oficina del Coordinador Residente, realizan una evaluación amplia en el impacto del COVID en la región. El Secretario General ha lanzado un fondo de 3.000 millones que se canaliza a través de los coordinadores residentes fomentando el trabajo conjunto, la disminución de iniciativas fragmentadas y el mejoramiento de las competencias.

F. Marta Dopazo (Agencia Española de Cooperación internacional para el Desarrollo, AECID)

La Cooperación Española está preparando una estrategia de adaptación de la respuesta, de reajuste de políticas y recursos para colaborar con los países socios en torno a los siguientes objetivos: i) contribuir al freno de la pandemia y reforzar los sistemas de salud pública; ii) proteger y recuperar los derechos y medios de vida y iii) preservar los sistemas socioeconómicos recuperando el tejido productivo y reforzando la gobernabilidad.

Después de un primer momento de atender la urgencia humanitaria, a mediano y largo plazo el marco de trabajo debe ampararse en la Agenda 2030, los ODS y el Acuerdo de París, poniendo énfasis en la respuesta multi y bilateral a través de alianzas interagenciales. La multilateralidad y la interdependencia debe ser liderada por el Secretario General de UN y el papel de los coordinadores residentes es clave. Los fondos deben reorientarse para dar la mejor respuesta posible a la crisis y los equipos europeos han de trabajar activamente en América Latina destacando el enfoque de género.

G. Christof Kersting (Fondo Regional para la Cooperación Triangular en América Latina y el Caribe (DEK-LAK)

En el contexto de pandemia, el gobierno alemán ha propuesto medidas de contención en un marco de solidaridad y fortalecimiento de la cooperación a nivel nacional, europeo e internacional, para apoyar emergencias humanitarias para el sistema multilateral de las Naciones Unidas y para la Cruz Roja. Se están solicitando fondos al Ministerio de Finanzas para actuar en los ámbitos de seguridad alimentaria, refugiados, protección social, aseguramiento de empresas (micro y pymes), asistencia sanitaria, humanitaria, agua y saneamiento.

Los programas de apoyo son: i) programa Cepal BMZ/GIZ: pilar de desarrollo social con enfoque intersectorial y fortalecimiento de capacidades de los países (cambio digital y mercado laboral, educación y protección social); ii) programa de alianzas globales para la protección social: teleasesoramiento respecto al diseño y/o implementación de políticas públicas de protección social durante la pandemia, y iii) fondo regional de cooperación triangular: una convocatoria anual para la búsqueda de soluciones para las consecuencias de la pandemia. Para conocer cómo trabajar en conjunto, se propone que los países tomen contacto con los ministerios, agencias de cooperación o embajadas alemanas.

II. ¿Qué desafíos nuevos trae la crisis para atender las necesidades presentes y futuras en materia de protección social en su país?

En la segunda parte de la reunión los países fueron invitados a compartir inquietudes, estrategias, innovaciones y desafíos en torno a la transición de la emergencia sanitaria hacia una fase de salida de las cuarentenas y de las restricciones al movimiento en un entorno de crisis económica y social, con el objetivo de iniciar un diálogo en torno a las alternativas de colaboración para el trabajo de los ministerios de desarrollo social. propusieron las siguientes preguntas para orientar la conversación:

- ¿Qué desafíos nuevos trae la crisis para atender las necesidades presentes y futuras en materia de protección social en su país?
- ¿Cómo visualizan que podrán garantizar la cobertura en la fase de recuperación?
¿Cuáles son las necesidades, alternativas y oportunidades de cooperación y recursos que identifican para hacer frente a las dificultades presentes y futuras?

En el marco de dichas inquietudes, los desafíos planteados por los representantes de los países pueden ordenarse en torno a las siguientes áreas:

A. Institucionalidad

- Robustecer el trabajo intersectorial en la implementación de las políticas públicas (Chile, Panamá y Uruguay). Ello implica trabajar con el sector privado y sumar a los trabajadores y organizaciones de la sociedad civil.
- Coordinar y articular las intervenciones (República Dominicana)
- Reestructurar instituciones y roles encargados de política y protección social, disminuyendo la dispersión de los esfuerzos (El Salvador)
- Fortalecer procesos de transparencia de las gestiones realizadas (Brasil y El Salvador)
- Flexibilizar las trabas legales para modificar procedimientos (El Salvador)
- Anticipar y unir actores que no suelen trabajar juntos; por ejemplo, sumar a científicos e información basada en evidencia (República Dominicana)
- Crear pacto social entre sector público, privado y sociedad civil (Uruguay)
- Fortalecer capacidad de gestión de los gobiernos locales (Panamá)
- Plan estratégico del país en relación con aumento de pobreza y pobreza extrema (Panamá)

B. Gestión de intervenciones y acceso a la población objetivo

- Utilizar tecnología para administrar los datos (Chile) y para llegar a sectores no bancarizados (Costa Rica, así como generar sistemas de información que permitan identificar a la población que requiere apoyo (Panamá y Argentina)
- Realizar un manejo unificado de la información (base de datos única) (Uruguay)
- Mejorar registros de población en situación de vulnerabilidad y definir mecanismos para alcanzarlos (en El Salvador solo un 54,9% de los registros municipales está completo)
- Incorporar a la población que está por encima de la línea de pobreza (Colombia) y visibilizar a grupos que requieren apoyo, por ejemplo, las personas en situación de calle (México)
- Aplicar enfoque diferencial de atención a las personas según ejes de desigualdad, por ejemplo, comunidades indígenas y diversidad de género (Colombia)
- Ampliar las coberturas y programas (El Salvador y Colombia)
- Sumar a quienes no estaban en el sistema de asignaciones existente, pero focalizando (Uruguay)
- Evaluar la posibilidad de levantar las condicionalidades (Colombia y El Salvador)
- Fortalecer mecanismos a ser activados para generar evidencia rápida frente a situaciones de emergencia (República Dominicana)
- Monitorear lo que se hace y evaluar (República Dominicana)
- Generar mecanismos de protección social que protejan frente a futuras emergencias (por ejemplo, seguros de desempleo) (El Salvador)

C. Financiamiento y reactivación económica

- Evaluar el techo fiscal: ¿hasta cuándo hay recursos? (Colombia)
- Contar con mayores recursos en un contexto de disminución del precio del petróleo y déficit de liquidez (Ecuador)
- Reconocer el tema del sobreendeudamiento (El Salvador)
- Implementar iniciativas a nivel barrial (por ejemplo, pequeñas obras públicas) para generar recursos en un marco de movilidad reducida (Argentina) y mejoramiento de viviendas (Colombia)
- Fortalecer el tejido productivo local (El Salvador)
- Mantener los subsidios y contar con el compromiso de la banca para acompañar la reactivación económica (Panamá)
- Reactivar el turismo (Guatemala)

D. Empleo

- Generar estrategias para transitar del empleo informal al formal y contar, por lo tanto, con protección social (Costa Rica)
- Prestar atención a la alta informalidad (Guatemala)
- Reformar los marcos legales para garantizar protección y condiciones laborales apropiadas (México)

E. Seguridad alimentaria

- Ajustar las herramientas existentes para llegar a la mayor cantidad posible de personas (Brasil)
- Fortalecer los programas ya puestos en práctica previamente a la pandemia (Argentina)
- Diseñar programas de rápida respuesta (Colombia)
- Fortalecer los sistemas agroalimentarios para garantizar el acceso a alimentos (El Salvador)

F. Ámbito sanitario

- Mantener el aislamiento en condiciones de hacinamiento (Argentina)
- Articular sistema sanitario, pues está fragmentado (El Salvador) y fortalecer protocolos de atención, mejorando servicios de salud (Panamá)
- Enfrentar los retos de rebrote de otras enfermedades infectocontagiosas (dengue), recuperar esquemas de vacunación y tratamientos de enfermos crónicos (Honduras)

G. Intercambio de información

- Se considera muy importante el intercambio de experiencias entre países (Chile) así como estudiar la matriz de protección social de cada país y conocer qué está funcionando y que no, recogiendo buenas prácticas (Uruguay y Panamá)

H. Otros temas

- Posicionar la idea de renta mínima universal como derecho como una política progresiva (Costa Rica)
- Considerar la pérdida de espacio de educación presencial (Panamá) y el rezago educativo por falta de acceso a la tecnología (Honduras)
- Desarrollar sistemas de cuidado públicos para que mujeres se puedan incorporar a procesos productivos (Costa Rica, El Salvador y Panamá)

III. ¿Cuáles son las necesidades, alternativas y oportunidades de cooperación y recursos que identifican para hacer frente a las dificultades presentes y futuras?

Varios representantes de gobiernos mencionaron estar contando con los aportes específicos de algunas agencias de las Naciones Unidas en sus países: PMA, UNICEF, OIM, ACNUR y PNUD, así como de bancos de desarrollo como el BID y el Banco Mundial.

El ámbito de materialización de los aportes es amplio e incluye desde compra de insumos, tecnología y equipamiento para albergues, préstamos y postergación de pago de deudas para contar con recursos hasta apoyo en la toma de decisiones.

En particular, con relación a temas puntuales donde visualizan la necesidad de contar con más apoyo de la cooperación, se destacan:

- Apoyo en el desarrollo de mecanismos innovadores para transferencia de recursos
- Reprogramación de acciones
- Apoyo en mecanismos de fortalecimiento de la seguridad alimentaria de la población
- Fortalecimiento del intercambio de experiencias y conocimiento; una opción es mediante las plataformas del tipo Observatorio CEPAL
- La importancia de fortalecer el multilateralismo y la integración regional
- Fortalecer las alianzas con el sector privado y la sociedad civil
- Préstamos y postergación de pago de deudas para contar con recursos
- Compra de insumos y equipamiento para albergues
- Apoyo en toma de decisiones relativas a adquisición de tecnología y a relevamiento de necesidades, focalización de las acciones y reprogramación de actividades, definición de estrategias para enfrentar futuro post COVID, apoyo técnico para desarrollar sistemas de monitoreo y evaluación de políticas públicas en sector social.

IV. A modo de resumen

En esta reunión se plantearon desafíos y preocupaciones con relación al impacto de la pandemia en los países de América Latina y la situación post crisis. Los focos para avanzar se pueden resumir en: la importancia clave de la forma en que se registra e identifica a la población que necesita ser apoyada y cómo se miden sus niveles de pobreza y vulnerabilidad; la integración del componente tecnológico en la implementación de sistemas de información y de distribución y entrega de los apoyos; la importancia de generar empleos, la seguridad alimentaria y el fortalecimiento de las cadenas de producción y distribución; el empoderamiento de las redes productivas locales; el desarrollo de sistemas de cuidado que permitan que las mujeres se incorporen al trabajo remunerado; la relevancia del rol de los Coordinadores Residentes de las Naciones Unidas; la articulación intersectorial y con las organizaciones de la sociedad civil y el permanente ejercicio de intercambio de experiencias entre países y el aporte de la cooperación.

La CEPAL pone a disposición de los países y sus representantes, su capacidad técnica y recursos como el Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe y su compromiso con llevar adelante iniciativas que fomenten el desarrollo inclusivo de la región.