



Marco institucional, protección social, y capacidades de respuesta ante desastres

Carlos Maldonado Valera

División de Desarrollo Social
Comisión Económica para América Latina y el Caribe
(CEPAL)

Taller nacional
“Políticas sociales, gestión e institucionalidad para la igualdad en Honduras”

16-17 de noviembre de 2021

(modalidad virtual)

CAJA DE HERRAMIENTAS

Promoviendo la igualdad

El aporte de las políticas sociales en América Latina y el Caribe



CAJA DE HERRAMIENTAS

Gestión e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad en América Latina y el Caribe



Contenidos

- 1. Desastres: un riesgo antiguo, con nuevas manifestaciones y crecientes efectos sobre el bienestar de ALC**
- 2. Protección social y desastres: una conexión por consolidar para evitar un círculo vicioso de empobrecimiento** (desastres más frecuentes, con vulnerabilidad e impactos crecientes)
- 3. El desafío institucional desde la protección civil y la protección social**



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Desastres: un riesgo antiguo, con nuevas manifestaciones y crecientes efectos sobre el bienestar de ALC

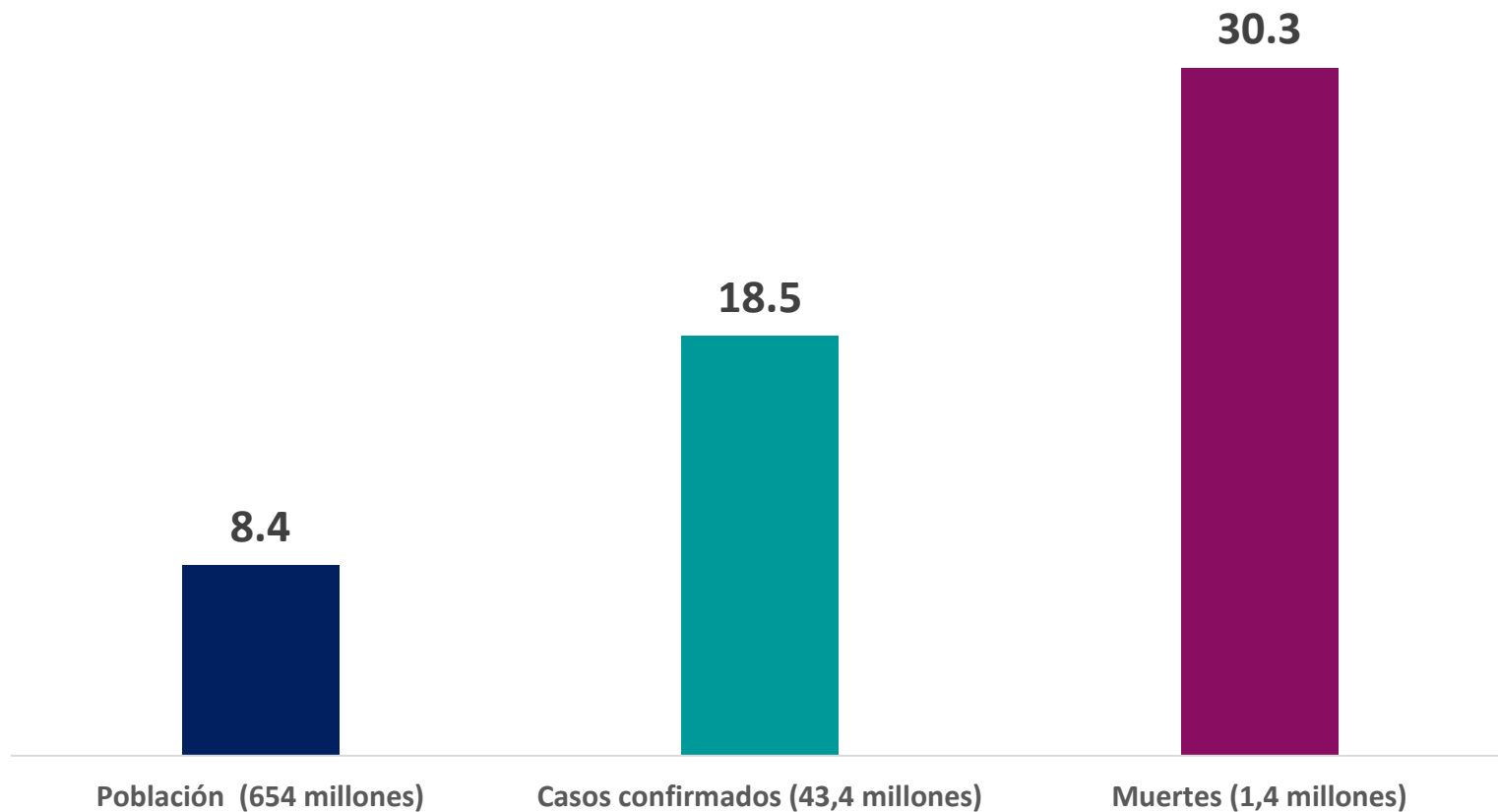
- **Los desastres** en un sentido amplio constituyen **un riesgo permanente al que todos los países y las personas están expuestos**, con mayor o menor **vulnerabilidad** a sus efectos
- **Unos siempre han estado presentes**, aunque son impredecibles (terremotos, pandemias). La pandemia es un **desastre sanitario imprevisto**, poco frecuente, pero antiguo. **Otros son cada vez más frecuentes** (eventos climáticos extremos). El Caribe y Centroamérica son las subregiones más vulnerables a estos.
- Los **desastres naturales han magnificado los impactos del Covid-19**, al tiempo que los **Sistemas de Protección Social** han demostrado ser uno de los **principales mecanismos para hacer frente a estos riesgos y vulnerabilidades**
- La crisis prolongada por la pandemia abre una ventana de oportunidad para **vincular los sistemas protección social con las políticas de gestión de riesgo de desastres**.
- Urge un enfoque institucional que aborde la **doble resiliencia de la protección social**: invirtiendo en **prevención y en acceso universal a servicios básicos** y que asegure la **doble inclusión social**: **ingresos y acceso al trabajo formal**.
- **IV CRDS**: llamado de CEPAL a construir **una protección social universal** bajo un enfoque de **derechos**, sensible a las **diferencias**, que incluya un sistema amplio de **cuidados** sobre la base de nuevos pactos sociales y fiscales para alcanzar la sostenibilidad financiera de dicho sistema.

LOS DESASTRES Y SUS IMPACTOS EN LA REGIÓN

- La **frecuencia e intensidad de los desastres va en alza** en la región.
 - Entre 1960 y 2020 hubo aproximadamente **3.570 desastres**.
 - Alrededor de 573.000 personas fallecidas y 321 millones de personas afectadas.
 - En torno a **328.000 millones de dólares** en daños económicos.
- El **Caribe** está particularmente expuesto a desastres hidrometeorológicos
 - Entre 2000-2019, nueve de los **diez países o territorios del mundo** que mayores impactos sufrieron en términos de PIB (6,7%) pertenecían a la subregión caribeña (UNDRR/CRED, 2019)
 - **Centroamérica** sería la otra región particularmente expuesta a estos desastres de creciente frecuencia.

LA REGIÓN MÁS IMPACTADA DEL MUNDO EN DESARROLLO POR COVID-19 CON SOBRE REPRESENTACIÓN EN CONTAGIOS Y MUERTES

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: POBLACIÓN TOTAL, CONTAGIOS Y MUERTES POR COVID-19 (AL 5 DE OCTUBRE)
(En porcentajes y millones de personas)



- América Latina y el Caribe es la región en desarrollo más afectada por la pandemia.
- Existe una cantidad de casos y muertes más que proporcional a la población de la región.
- El impacto desproporcionado que ha sufrido la región se ha mantenido a lo largo de la pandemia.

2. Protección social y desastres: una conexión por consolidar

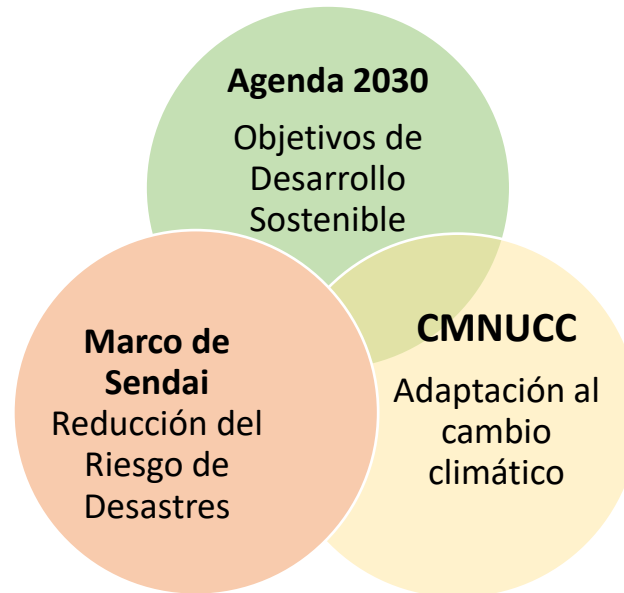
- Registro de aumento sostenido de **frecuencia e intensidad de desastres**
- **Escasas políticas** de mitigación o adaptación al cambio climático
- **Las comunidades más expuestas suelen estar en situación de vulnerabilidad social** con menos recursos de respuesta, recuperación y limitaciones para desarrollar **estrategias de resiliencia y adaptación.**
- Necesitamos un **nuevo enfoque integral** de la política pública con una clara **articulación e interdependencia entre la protección social y la gestión de desastres.**
- La **Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo** y sus líneas de acción dan una orientación directa para trabajar en este objetivo.

[**Eje 1. Protección social; línea de acción 1.15:** “Contribuir a **aumentar la capacidad de respuesta de las instituciones públicas y la resiliencia de las poblaciones afectadas por crisis humanitarias y desastres**, especialmente las que se encuentran en situación de pobreza, teniendo en cuenta, además, la mayor vulnerabilidad y limitada capacidad de respuesta de la población infantil, las mujeres, las personas mayores y la población con discapacidad a las secuelas negativas durante y después de estas crisis. ”].

LA PROTECCIÓN SOCIAL EN EL MARCO GLOBAL DE LAS NACIONES UNIDAS FRENTE A LOS DESASTRES Y EL CAMBIO CLIMÁTICO

Prioridad 3: Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia

- Fortalecer el diseño y la aplicación de **políticas inclusivas y mecanismos de protección social**
- Promover y apoyar el desarrollo de **redes de protección social como medidas de reducción del riesgo de desastres** vinculadas a programas de mejora de los medios de vida



Acuerdo de París

- Vínculos entre **reducción y adaptación** al cambio climático, desarrollo sostenible y reducción de la **pobreza**
- Consideración de los grupos, las comunidades y los ecosistemas vulnerables en las medidas de adaptación

Meta 1.5: De aquí a 2030, fomentar la **resiliencia de los pobres** y las personas que se encuentran en situaciones de **vulnerabilidad y reducir su exposición y vulnerabilidad** a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras perturbaciones y **desastres económicos, sociales y ambientales**

Meta 13.1: Fortalecer la **resiliencia y la capacidad de adaptación** a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países

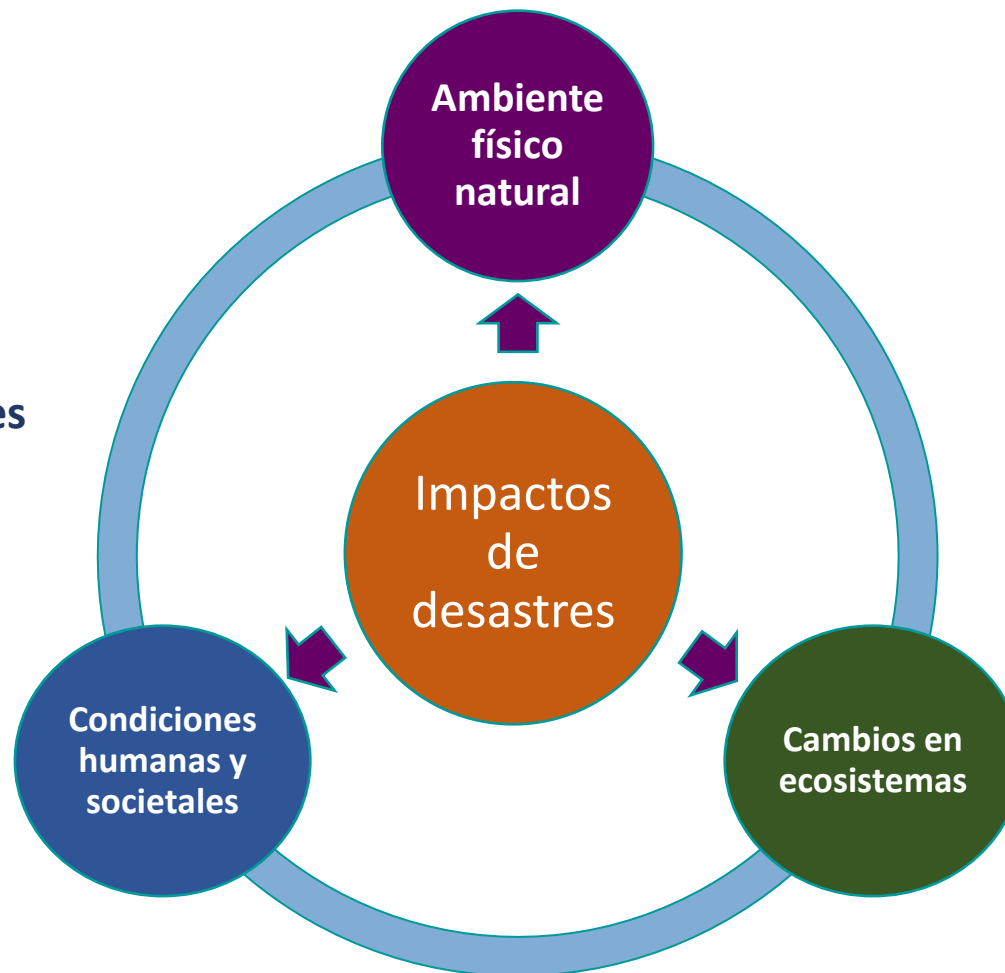
Tres instrumentos prioritarios:

- 1. Agenda 2030** de Objetivos de Desarrollo Sostenible, especialmente metas 1.5 y 13.1.
- 2. Acuerdo de París** al vincular el desarrollo social de comunidades vulnerables en las estrategias de adaptación al cambio climático.
- 3. El Marco de Sendai**, que promueve el cumplimiento de medidas de reducción de riesgos de desastres y para fortalecer la resiliencia e incluye instrumentos de protección social.

LOS DESASTRES Y SUS IMPACTOS REQUIEREN UNA MIRADA MULTISECTORIAL PARA ABORDAR UN PROBLEMA MULTIDIMENSIONAL

Posibilidad de reversibilidad

- Incremento de **pobreza y desigualdad**
- **Inseguridad alimentaria**
- **Mortalidad, morbilidad y lesiones**
- Restricción de **acceso a servicios**
- **Pérdida de medios de vida y empleo**
- **Daños y pérdidas de viviendas e infraestructura básica**
- **Alteración de actividades cotidianas (sociales, productivas)**
- **Quiebre de cadenas productivas**
- **Migración y desplazamiento**



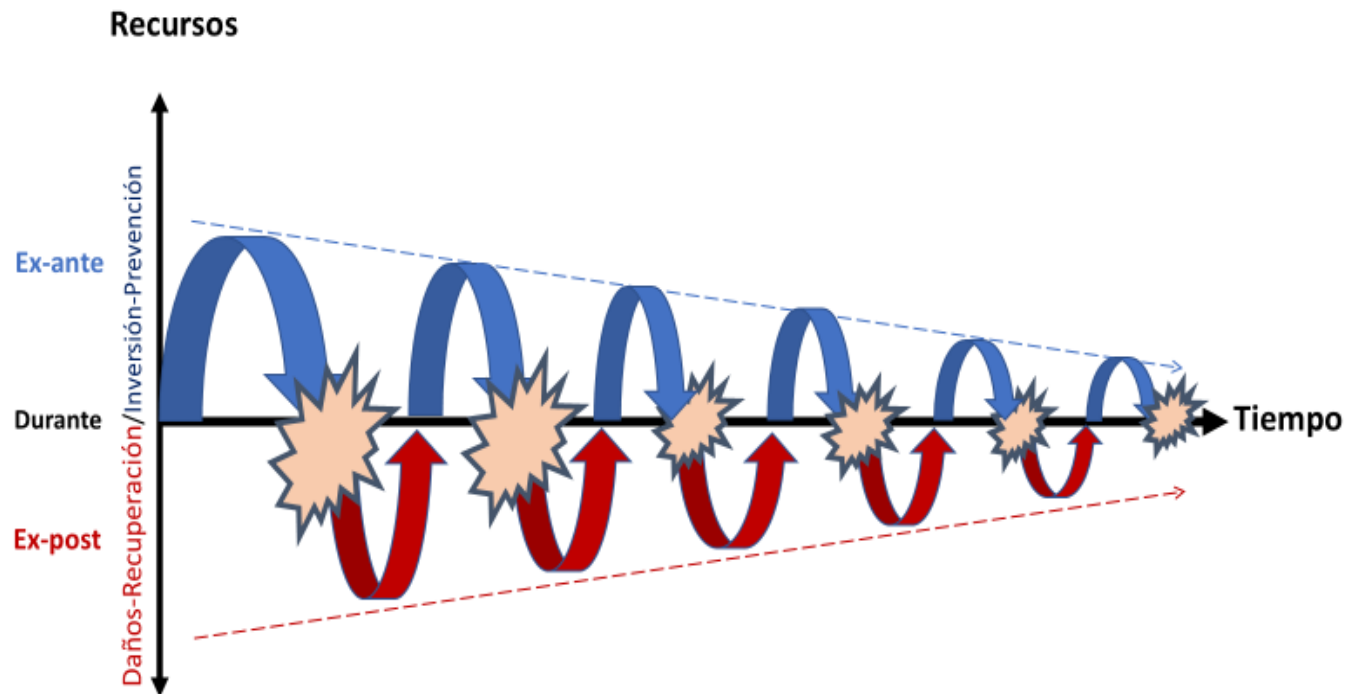
- **Acidez de suelos y mares**
- **Degradación costas marítimas**
- **Derretimiento glaciares y permafrost**
- **Salinización y erosión de suelos**

Se cruzaron umbrales críticos

- **Alteración de ciclos reproductivos** de especies animales y vegetales
- **Mortalidad de especies animales y vegetales**
- **Incremento de contagios zoonóticos** por mayor contacto con humanos

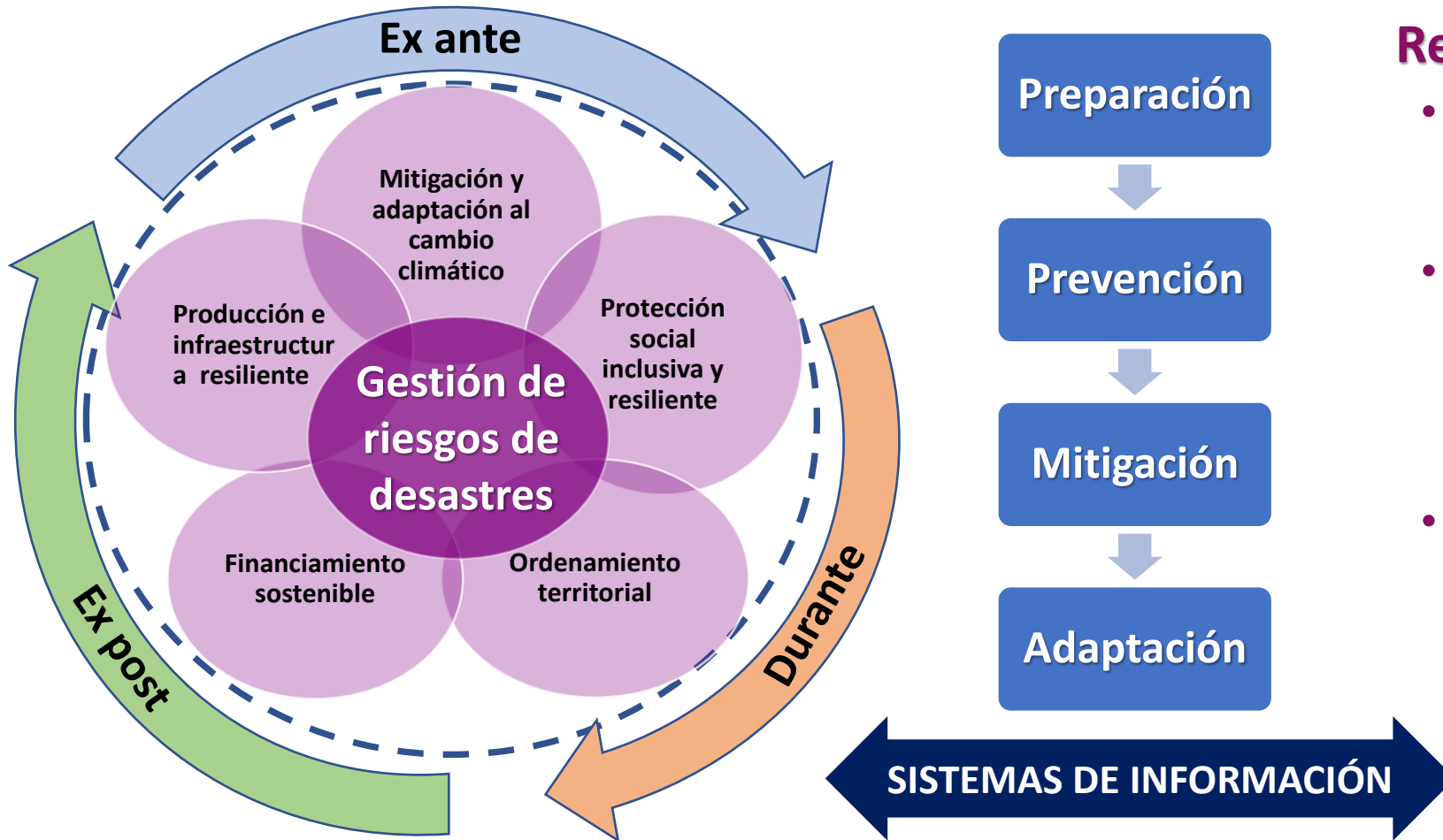
EL CICLO DEL DESASTRE: GENERAR UNA ESPIRAL CONVERGENTE DE INVERSIÓN CON PREVENCIÓN A LO LARGO DEL TIEMPO

Espiral convergente (inversión-prevención)



- Los desastres y su relación con medidas de adaptación y mitigación requiere un trabajo permanente: ex-ante, durante y ex-post.
- Invertir ex-ante (anticipar) para disminuir costos de daños ex-post
- Desarrollar instrumentos de alerta temprana preventiva.
- Un enfoque reactivo (solo ex-post) aumenta impactos, costos y pérdidas.

LA PROTECCIÓN SOCIAL COMO PARTE DE UN SISTEMA INTEGRAL DE POLÍTICAS PARA HACER FRENTE A LOS DESASTRES: ARTICULACIÓN Y COMPLEMENTARIEDAD

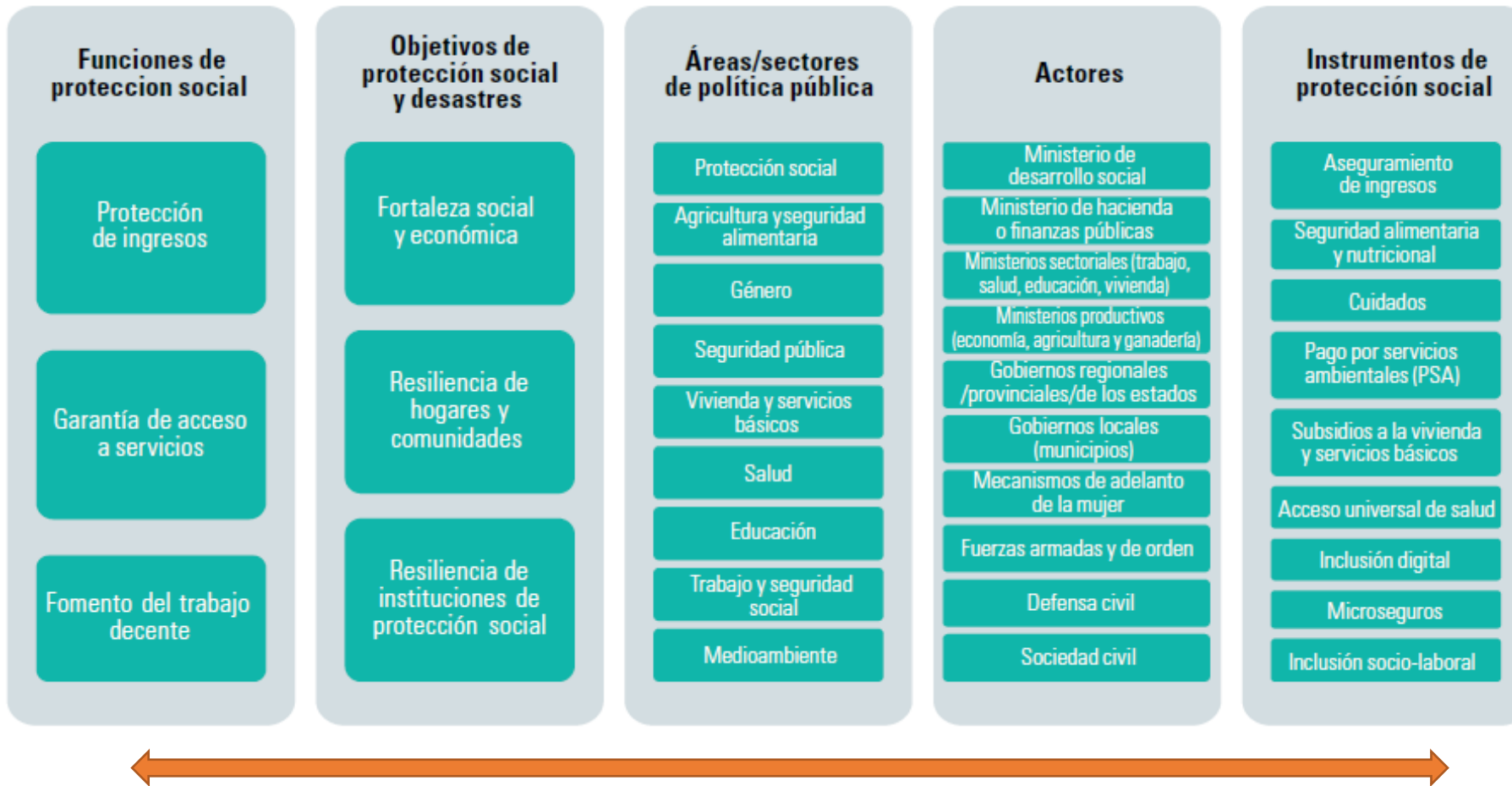


Resiliencia social y económica

- Instituciones de **gestión flexible**, en relación a protección civil y ayuda humanitaria.
- **Adaptación y reconstrucción** transformadora a través de procesos productivos e infraestructura pública y privada sostenible
- **Protección de ecosistemas**, soluciones basadas en la naturaleza con ordenamiento territorial y financiamiento sostenible

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de M. Davies y otros, "Climate change adaptation, disaster risk reduction and social protection", *Briefing Note*, Brighton, Universidad de Sussex, 2008; S. Hallegatte, J. Rentschler y J. Rozenberg, *Lifelines: The Resilient Infrastructure Opportunity*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2019; P. Gardoni y C. Murphy, "Society-based design: promoting societal well-being by designing sustainable and resilient infrastructure", *Sustainable and Resilient Infrastructure*, vol. 5, Nº 1-2, Milton Park, Taylor and Francis, 2020; Naciones Unidas, *Financing for Sustainable Development Report 2021*, Nueva York, 2021; Organismo del Caribe para la Gestión de Emergencias en Casos de Desastre (CDEMA), "Building a Caribbean Pathway for Disaster Resilience in the Caribbean Community (CARICOM)", Bridgetown, 2018; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Planning for resilience: an integrated approach to tackle climate change in the Caribbean", *Policy Brief* (LC/CAR/2020/1), Puerto España, 2020.

DE LOS OBJETIVOS A LOS INSTRUMENTOS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL ANTE DESASTRES

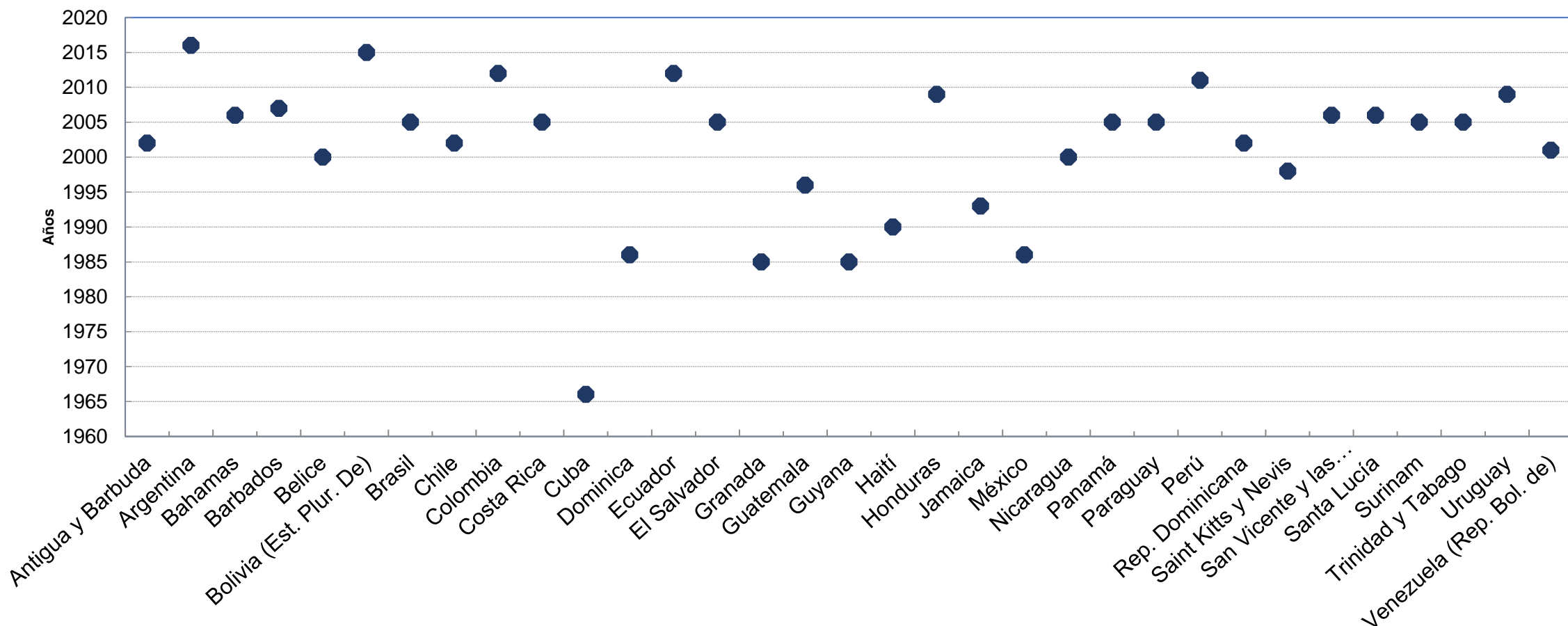


- **Articulación horizontal** entre diversos sectores, no solo los MDS.
- **Coordinación vertical** con trabajo desde el territorio.
- **Participación** de organizaciones públicas, sociedad civil, privados y academia.
- Acuerdos de gestión con procesos conjuntos y roles predefinidos.
- Instrumentos específicos para atender en las emergencias.

3. El desafío institucional desde la protección civil y la protección social

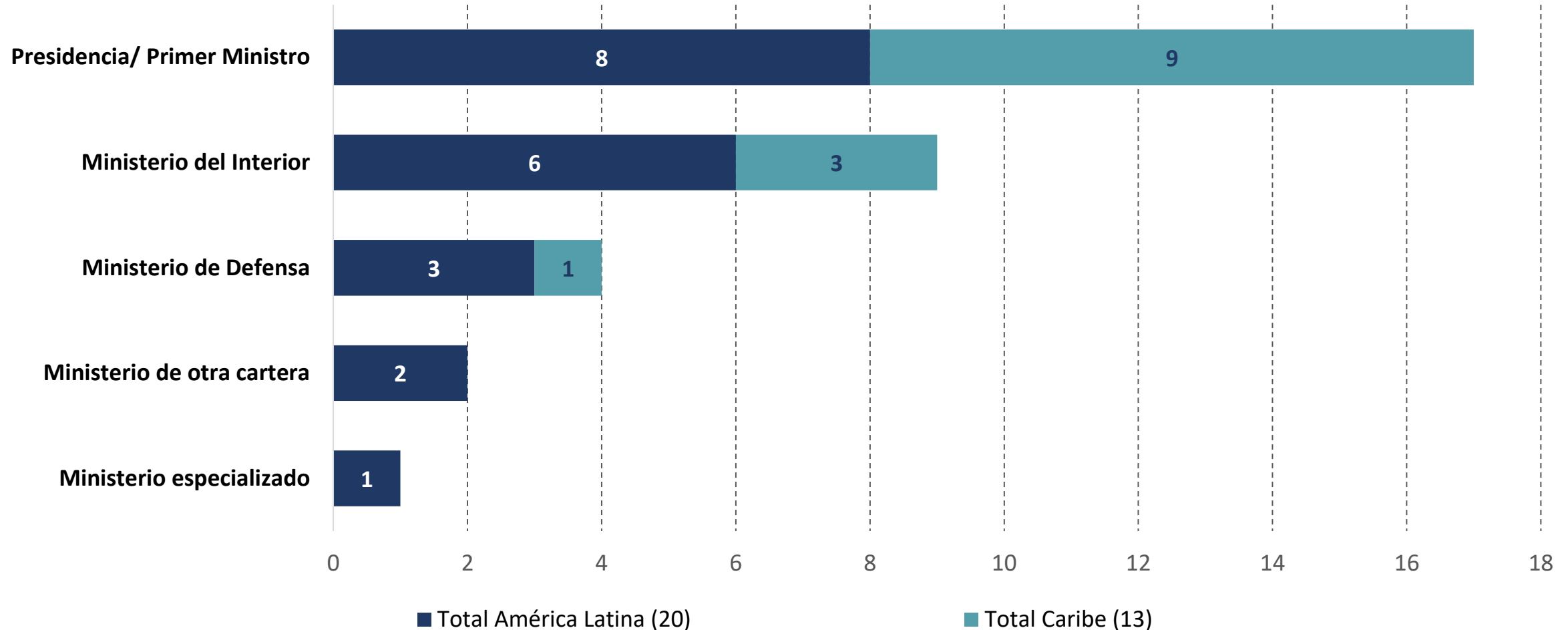
Características institucionales de los sistemas de protección civil y gestión de desastres en la región:
Marcos normativos e institucionales relativamente jóvenes

América Latina y el Caribe (33 países): año de creación de los sistemas de protección civil vigentes en cada país



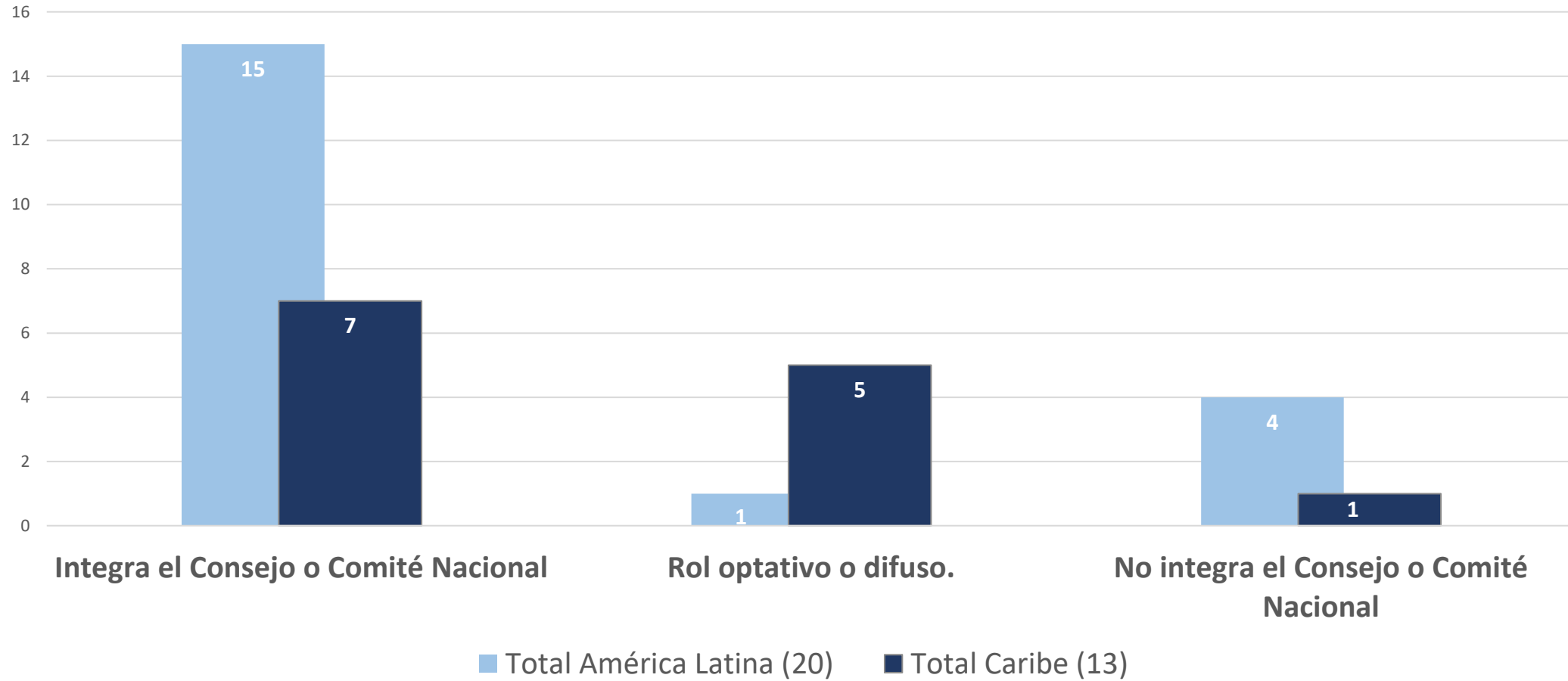
Autoridad a cargo de los sistemas de protección civil: un panorama bastante heterogéneo

América Latina y el Caribe (33 países): tipo de autoridad que coordina el sistema nacional de protección civil
(En número de países)



El papel de los ministerios o las secretarías de desarrollo social en los mecanismos de coordinación y colaboración de los sistemas de protección civil,

América Latina y el Caribe (33 países): papel de los ministerios o las secretarías de desarrollo social en el sistema nacional de protección civil



Un punto de partida para la coordinación entre SPS y SGD:

- Definir dentro de los **MDS** **instancias y enlaces permanentes relacionadas con la atención integral a los desastres** (asistencia con mitigación y prevención de riesgo)
- **Incorporar permanentemente a los ministerios de desarrollo social** o las instancias equivalentes **en la institucionalidad a cargo de la gestión de riesgos y desastres**, en los comités o consejos intersectoriales.
- Delimitar y articular de manera integral las responsabilidades de los distintos actores institucionales **en las distintas etapas del ciclo de atención a los efectos de los desastres**, así como en los **procesos de gestión y prevención del riesgo**.
- La institucionalidad social en especial las áreas de educación, salud, trabajo, vivienda y desarrollo social tienen una importancia fundamental para **promover una recuperación resiliente, cuya implementación incluya la reducción de las vulnerabilidades sociales previas**.

REFLEXIONES FINALES

- Las **vulnerabilidades y la exposición** a los efectos de los desastres reflejan las **desigualdades estructurales y las crecientes asimetrías dentro y entre países**.
- Estos **fenómenos multifactoriales** requieren **enfoques multidimensionales**, políticas **intersectoriales** y una **institucionalidad renovada y adaptada**.
- Precisan de una **visión de mediano plazo** para expandir estados de bienestar fundados en derechos.
- Con sistemas de protección social universal como base para **apuntalar la resiliencia social e institucional frente a riesgos de desastres y choques externos**.
- La pandemia del COVID-19 puede **hacer de esta crisis una oportunidad para mejorar la coordinación horizontal y vertical de la protección social con otros sectores** en especial los sistemas de protección civil, así como en general para alinear las políticas con el fin de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible sin dejar a nadie atrás.



MUCHAS GRACIAS

[-Desastres y desigualdad en una crisis prolongada: hacia sistemas de protección social universales, integrales, resilientes y sostenibles en América Latina y el Caribe](#)
[Matriz de la Desigualdad Social en AL](#)

[-Agenda regional de Desarrollo Social Inclusivo](#)

[-Base de datos: Institucionalidad social para América Latina y el Caribe](#)

Taller nacional
"Políticas sociales, gestión e institucionalidad para la igualdad en Honduras"

16-17 de noviembre de 2021
(modalidad virtual)

