

SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL PARA LA RESILIENCIA

Verhonica Zamudio Santos



COLECCIÓN
RIESGO Y SOCIEDAD
VOLUMEN 3



SD SECRETARÍA DE
DESARROLLO
INSTITUCIONAL



sursa
Seminarío Universitario de
Riesgo Socio-Ambientales

**SISTEMAS
DE PROTECCIÓN SOCIAL
PARA LA RESILIENCIA**



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas
Rector

Dra. Patricia Dolores Dávila Aranda
Secretaria General

Dra. Diana Tamara Martínez Ruiz
Secretario de Desarrollo Institucional

Dra. Naxhelli Ruiz Rivera
Coordinadora del Seminario Universitario de Riesgos Socio-Ambientales

Mtra. Laura Sánchez de Jesús
Secretaria Técnica del Seminario Universitario de Riesgos Socio-Ambientales

COLECCIÓN RIESGO Y SOCIEDAD | VOLUMEN 3

SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL PARA LA RESILIENCIA

Verhonica Zamudio Santos

Conferencia Interamericana de Seguridad Social



Universidad Nacional Autónoma de México
2023

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información

Nombres: Zamudio Santos, Verhonica, autor.

Título: Sistemas de protección social para la resiliencia / Verhonica Zamudio Santos.

Descripción: Primera edición. | CDMX, México : Universidad Nacional Autónoma de México, Secretaría de Desarrollo Institucional, 2023. | Serie: Colección Riesgo y Sociedad ; volumen 3.

Identificadores: LIBRUNAM 2143400 (libro electrónico) | ISBN 9786073083928 (libro electrónico).

Temas: Evaluación de riesgos -- Aspectos sociales. | Evaluación de riesgos ambientales -- Aspectos sociales. | Evaluación de riesgos contra la salud -- Aspectos sociales. | Cambios climáticos -- Aspectos sociales.

Clasificación: LCC HM1001 (libro electrónico) | DDC 302--dc23

- AVISO LEGAL -

**Sistemas de protección social
para la resiliencia**

Esta edición de un ejemplar (1.6 Mb)
fue preparada por la Secretaría de Desarrollo
Institucional.

Primera edición electrónica en formato PDF:
5 de diciembre de 2023.

D. R. © 2023
Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510, CDMX,
México | www.unam.mx

Secretaría de Desarrollo Institucional
www.sdi.unam.mx

Seminario Universitario de Riesgos
Socio-Ambientales | sursa.sdi.unam.mx

Coordinación editorial: Naxhelli Ruiz Rivera
y Laura Sánchez de Jesús

Corrección de estilo: Mario Alberto Islas Flores
Diseño editorial: Zazilha Lotz Cruz García

Imagen de cubierta: Zazilha Lotz Cruz García
Ilustración: Sofía Dmitrieva Hernández Zamudio

Esta edición y sus características
son propiedad de la UNAM.

Prohibida la reproducción total o parcial por
cualquier medio sin la autorización escrita del
titular de los derechos patrimoniales.

La publicación presenta los resultados de una
investigación científica que contó con dictami-
naciones doble ciego de expertos externos, con
un resultado positivo, y con la aprobación del
Comité Editorial de la Secretaría de Desarrollo
Institucional, el cual garantiza la calidad aca-
démica de la obra de acuerdo con sus normas
editoriales. Los contenidos de la obra fueron
analizados con *software* de identificación
de similitudes, por lo que cumplen plenamente
con los estándares científicos de integridad
académica.

El proyecto fue financiado por la Secretaría de
Desarrollo Institucional a través del Seminario
Universitario de Riesgos Socio-Ambientales.

ISBN (colección): 978-607-30-6844-4
ISBN (libro digital PDF): 978-607-30-8392-8
DOI: 10.22201/sdi.9786073083928e.2023

Hecho en México

CONTENIDO

1. Introducción.....	7
2. Las contingencias sociales.....	11
3. La protección social.....	23
4. Cambio climático y nuevos riesgos sociales	34
5. Consideraciones finales	41
Referencias.....	42

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos tiempos, el uso de la palabra *resiliencia* se ha extendido en distintos campos y disciplinas de las ciencias sociales. Actualmente, la crisis que derivó de la pandemia por COVID-19 trajo consigo el debate acerca de la capacidad de adaptación y recuperación de las sociedades ante los peligros de origen natural a partir de los sistemas de protección social.

En el ámbito de los marcos de acción internacionales, la resiliencia hace referencia a la «capacidad que tiene un sistema, una comunidad o una sociedad, expuestos a una amenaza, para resistir, absorber, adaptarse, transformarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficiente, en particular mediante la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas por conducto de la gestión de riesgos» (ONU, 2016, p. 23). En este fascículo, las amenazas de interés son los peligros de origen natural y los desastres desencadenados por este tipo de amenazas.

Los desastres relacionados con peligros de origen natural son un ejemplo de riesgos ambientales que comprometen el funcionamiento de las sociedades; en el contexto de cambio climático, estos riesgos adquieren mayor relevancia por su gravedad y frecuencia. Por lo tanto, resulta útil analizar el riesgo y las contingencias a partir del diseño de esquemas de protección social y su adaptación a las crisis por desastres.

El riesgo como una condición latente en el contexto de cambio climático está relacionado con tres factores principales: los peligros o amenazas de origen natural, que varían en el tiempo y en el territorio; la exposición a los posibles daños, y la vulnerabilidad como propensión a las afectaciones también en términos de daños y pérdidas. Beck (1998) define el riesgo como una condición construida socialmente y cuya distribución social resulta una cuestión fundamental para

las sociedades. En este sentido, los sistemas de protección social cumplen una función protectora del bienestar que tiende a promover la resiliencia de las sociedades, sobre todo para evitar la profundización de la pobreza.

Este trabajo ofrece al lector un ensayo en el que se argumenta la importancia de que los riesgos ambientales sean considerados riesgos sociales dentro de los sistemas de protección social, incluso por los regímenes contributivos que tienen en su núcleo el derecho humano a la seguridad social para todas las personas, lo cual podría contribuir a fortalecer la resiliencia ante los desastres en el contexto actual de cambio climático. El texto explora las limitaciones de la protección social para abarcar riesgos distintos a los del ciclo de vida desde una propuesta conceptual y con apoyo en documentos y marcos de acción internacionales.

Para iniciar, se plantea qué son las contingencias sociales; cómo han sido comúnmente cubiertas por los sistemas previsionales, en contraste con las contingencias de origen natural, y su relación con los ingresos, el empleo y los derechos laborales. Posteriormente, se desarrolla una definición de *protección social*, sus componentes, sus alcances y sus limitaciones ante las crisis por desastres. Por último, se plantea que el cambio climático tiene implicaciones en los eventos climáticos extremos y en los desastres, que son considerados nuevos riesgos sociales ante los cuales los sistemas de protección social enfrentan retos de adaptación.



2. LAS CONTINGENCIAS SOCIALES

Para la previsión social, las contingencias sociales son el centro de estudio. Lo contingente se refiere a eventos que pueden o no ocurrir; en el caso de las contingencias sociales, a eventualidades específicas del ciclo de vida de las personas, que derivan en consecuencias que modifican el nivel de ingresos, tanto individuales como de los hogares, obtenidos por medio del trabajo (Esping-Andersen, 1990). La enfermedad, la maternidad, los accidentes laborales, el desempleo, la discapacidad, la vejez o muerte del sostén económico de la familia son ejemplos de contingencias sociales, según la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1952).

Este apartado tiene el objetivo de analizar las contingencias sociales y sus limitaciones para ampliar la revisión hacia riesgos que no están directamente asociados al ciclo de vida, pero que ponen en riesgo la supervivencia, la disposición de los medios de subsistencia y los servicios sociales para una vida adecuada, como es el caso de los riesgos de origen natural.

Del conjunto de las contingencias deriva la clasificación de contingencias sociales; es decir, no todas las contingencias tienen la connotación de «social». Una contingencia es considerada social a partir de que, de forma conjunta en el seno de la sociedad, se decide que se establezcan mecanismos de protección para aminorar sus impactos económicos, sociales, ambientales, políticos y otros. Los mecanismos de protección ante las contingencias sociales tienen sustento jurídico en las legislaciones nacionales e internacionales; por ejemplo, los marcos normativos que regulan las políticas de previsión social. Cada país cuenta con una legislación que da sustento a los sistemas de pensiones y a la atención médica, pilares de la previsión social (Mesa-Lago, 1985); además de

un conjunto de instituciones y organismos encargados de desplegar políticas y medidas de protección.

El principio de las contingencias sociales es el *riesgo social* (Esping-Andersen, 1990); es decir, el riesgo ante el cual consideramos, como sociedad, que es importante protegernos. En ocasiones se considera sinónimo —o se usa indistintamente— del término *riesgo* y de *contingencia*. En este fascículo se les diferencia. La posibilidad de que se produzcan impactos es propia del riesgo, mientras que los eventos contingentes representan su materialización. En otras palabras, las contingencias sociales son la expresión materializada del riesgo social.

Así, la enfermedad, la maternidad, los accidentes laborales, el desempleo, la discapacidad, la vejez, la viudez y la orfandad son eventos contingentes en la vida de una persona conforme su trayectoria en el ciclo de vida: desde la infancia, en el tránsito por los diferentes grupos etarios y hasta su muerte. Por ejemplo, la maternidad es propia del grupo de población de mujeres (o, en su caso, de personas gestantes) que pertenecen a un grupo etario en edad reproductiva. La singularidad en la trayectoria del ciclo de vida de cada mujer permite o no la materialización de la contingencia por maternidad, mientras que el nivel de la cobertura de protección, su temporalidad y la definición de beneficiarios están establecidos en las legislaciones correspondientes a cada país y régimen de protección.

Entre el conjunto de los riesgos se distingue una serie de riesgos sociales, pues, tal como en el caso de las contingencias, no todos los riesgos tienen la connotación de «social». Los riesgos sociales tradicionalmente atañen al ciclo de vida; es decir, en este núcleo encuentran su origen. Aquí bien podríamos hacer referencia a la expresión coloquial «la vida es un riesgo», para comprender que socialmente hemos establecido mecanismos de protección ante los riesgos implícitos en cada una de las etapas de la vida.

Es así que las contingencias sociales son identificables a partir de la instauración social de mecanismos y sistemas de protección ante sus efectos negativos. A su vez, las contingencias sociales devienen de los riesgos sociales, que pueden tener varios orígenes. Por ejemplo, aquellos con origen en el ciclo de vida, para los cuales socialmente se han construido sistemas de protección. En el cuadro 1 se observan las fuentes principales de riesgo.

Cuadro 1. Fuentes principales de riesgo

Tipo	Micro	Meso	Macro
Natural	(Idiosincrático)	Lluvias intensas Deslizamientos de tierra Erupciones volcánicas	(Covariado) Terremotos Inundaciones Sequías Vientos fuertes
Salud	Enfermedad Accidentes Discapacidad	Epidemias	
Ciclo de vida	Nacimiento Vejez Muerte		
Social	Crimen Violencia doméstica	Terrorismo Mafias	Conflictos sociales Guerras Agitación social
Económico	Desempleo Pérdida de cosechas Fracaso empresarial	Reasentamientos	Colapso de la producción Balanza de pagos Crisis financiera Tecnología o comercio Cambios inducidos en los precios
Político	Discriminación étnica	Disturbios	Incumplimiento político de los programas sociales Golpe de Estado
Medioambiental		Contaminación Deforestación Desastres nucleares	
Fuente: Holzmann y Jørgensen, 2001, p. 539.			

El cuadro 1 muestra que el riesgo tiene diversos orígenes: naturales, de salud, del ciclo de vida, sociales, económicos, políticos y medioambientales. Entre los del ciclo de vida están el nacimiento, para el cual aplica la contingencia por maternidad; la vejez como contingencia, y la muerte, a la que corresponde la contingencia por viudez y por orfandad. Además, los riesgos del ciclo de vida se cruzan con los de salud y los económicos. En el primer caso, las contingencias por enfermedad, discapacidad y accidentes, mientras que al segundo corresponde la contingencia por desempleo, de acuerdo con las contingencias sociales reconocidas por la OIT.

La clasificación del riesgo que ofrecen los autores Holzmann y Jørgensen (2001) es útil para comprender que el riesgo social sí está relacionado con el ciclo de vida, aunque no de forma exclusiva. El riesgo con origen en la salud y el de tipo económico, específicamente el desempleo, también son considerados en el núcleo del riesgo social que afecta el nivel de ingresos.

Una explicación acerca de que las contingencias sociales abarcan los riesgos del ciclo de vida tanto como los riesgos con origen en la salud y económicos, se relaciona con que los mecanismos de protección ante las contingencias sociales consideran que el empleo es la principal fuente de ingresos individuales y de los hogares, y, por ende, la cobertura de protección continúe, en cierta medida, supeditada al empleo (Mesa-Lago, 1985, p. 10). En este sentido, las contingencias asociadas a enfermedades, discapacidades y accidentes imposibilitan las actividades laborales regulares. Los accidentes que también se consideran riesgos sociales son los laborales, es decir, habitualmente los que se presentan por condiciones peligrosas en el trabajo o que suceden repentinamente en el trabajo.

Mientras tanto, el eje articulador del riesgo social es el ingreso junto con el empleo. Se espera que las personas en su singular trayectoria de vida tengan un empleo como fuente de sus ingresos principales durante el periodo de edad para trabajar, y que las eventualidades que le imposibiliten laborar con normalidad sean cubiertas por medio de esquemas previsionales. Con la finalidad de comprender el papel fundamental que tienen el ingreso y el empleo en torno a las contingencias sociales, es necesario destacar brevemente la construcción histórica y social de estas contingencias.

Para Ewald (1986), las contingencias sociales tienen su origen en los riesgos sociales y, a su vez, estos últimos son resultado de la vida colectiva y del encuentro con el prójimo a partir de los accidentes modernos derivados del industrialismo. Es decir, los accidentes modernos aparentemente eran ocasionados por el uso de las máquinas, pero tenían como trasfondo el encuentro con el prójimo determinado por el ámbito laboral. Por su parte, el estudio de los accidentes modernos por medio del análisis estadístico de los peligros en las áreas de trabajo facilitó el cálculo de la probabilidad de ocurrencia de las contingencias y la creación de esquemas de seguros con aportaciones establecidas (Ewald, 1986). Asimismo, fue posible identificar la regularidad sociológica del riesgo que incidía en el detrimento de los ingresos y en la exposición de la población a situaciones de pobreza; por ejemplo, en la infancia, sobre todo en el caso de familias numerosas, y en la vejez, debido a la disminución de los ingresos a causa de que las personas mayores salen del mercado de trabajo (Esping-Andersen, 1999, p. 41).

En consecuencia, el aseguramiento ante las contingencias sociales está basado en el cálculo, la previsibilidad y la regularidad de los accidentes modernos (Ewald, 1986). Los métodos construidos por la sociedad para la resolución de los problemas que se suscitan en la convivencia entre individuos son importantes para facilitar la vida colectiva (Marasco y Fernández Pastor, 2009, p. 10). Lo anterior implica la distribución y transferencia de los riesgos en el marco de un contexto histórico muy particular: el impulso de las demandas obrero-sindicales y la participación del Estado como garante de los derechos sociales y económicos, además de gestor de los riesgos sociales (De la Garza-Toledo, 2005). Así, la previsión colocó a la seguridad en el centro del problema político (Zamudio Santos, 2020a, p. 28). La distribución de los riesgos sociales trascendió un pacto social; es decir, el Estado instauró una normativa y un marco de derechos, y se trazaron nuevas directrices de justicia social en torno a los riesgos sociales en función de los derechos laborales.

El contexto histórico del surgimiento de la previsión por medio del aseguramiento es determinante para el conjunto de las contingencias sociales. Esto es, los riesgos sociales reflejan la integración de la industria en la sociedad de los siglos XIX y XX; puesto que de esta actividad se esperaba el mayor beneficio

(Ewald, 1986). Posteriormente, estos mecanismos de protección se extendieron a otros sectores como avance en materia de derechos laborales. Para muestra, uno de los instrumentos de tipo internacional cuyo fin es promover que los países adopten medidas mínimas de protección ante nueve contingencias sociales¹ y estandarizar los niveles de cobertura es el Convenio 102 promovido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1952). No es fortuito que, desde un organismo dedicado a los temas de los derechos laborales, del trabajo y del empleo, se procuren sistemas previsionales que cubran a la población ante las contingencias sociales. Es importante resaltar que, en consecuencia, el debate académico y político de las contingencias sociales se ha dirigido hacia el sesgo de lo que implica acotar la protección con base en la situación laboral de las personas (Gough y Wood, 2004), y se discuten, principalmente, los posibles mecanismos para un acceso universal que eviten situaciones de desprotección, las cuales conllevan al empobrecimiento de la población (Sottoli, 2000). Mientras tanto, otros temas han sido relegados, por ejemplo, los nuevos contextos socioambientales y su relación con los riesgos y mecanismos de protección.

En la actualidad, las contingencias sociales que estuvieron previstas en los contextos económicos y sociales de siglos pasados siguen en el centro de estudio de la previsión, con excepción de algunos cambios y adaptaciones en el tiempo y territorios. Por ejemplo, continuando con el caso de contingencias por maternidad, se recomendó la protección a las mujeres asalariadas o cónyuges de los asalariados por medio de asistencia médica prenatal, durante el parto y en el puerperio, así como las prestaciones pecuniarias por al menos doce semanas y por un mínimo del 45% del salario de referencia (OIT, 1952), además de licencia de al menos catorce semanas (OIT, 2000). Sin embargo, los nuevos contextos sociales han favorecido el análisis y el replanteamiento de esta prestación que remarca la dimensión biológica de la maternidad, puesto que los beneficiarios tipo son exclusivamente mujeres, lo cual contribuye a cristalizar la designación

1 Las nueve ramas de la seguridad social son asistencia médica, prestaciones monetarias por enfermedad, prestaciones de desempleo, prestaciones de vejez, prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedad profesional, prestaciones familiares, prestaciones de maternidad, prestaciones de invalidez y prestaciones de supervivientes.

social de la crianza y el cuidado de los hijos e hijas como una tarea propia de las mujeres (Jiménez Brito, 2021). Por lo tanto, algunos países ya estipulan licencias de paternidad como una forma de reorganización social de la vida laboral y familiar entre mujeres y hombres en el marco de la legislación de cada país (Addati et al., 2014).

En el caso de las contingencias de origen natural y medioambiental (cuadro 1), no están circunscritas a los riesgos sociales. Para muestra, la crisis de la pandemia por la COVID-19 reveló que la previsión social tiene escasos mecanismos para responder ante este tipo de contingencias. No obstante, las repercusiones sociales y económicas de las contingencias de origen natural no son menores. En las últimas dos décadas las consecuencias de los fenómenos de origen natural catalogados como desastres superan 1.5 billones de dólares estadounidenses en daños totales en el continente americano (incluye países insulares) y la muerte de más de 270 000 personas, así como más de 274 millones de personas afectadas; es decir, personas que necesitaron asistencia inmediata durante el periodo de emergencia para cubrir sus necesidades de supervivencia, como alimentos, agua, refugio, saneamiento y asistencia médica (Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, 2022).

En este sentido, y teniendo en cuenta que las contingencias sociales y los sistemas previsionales son cambiantes en el tiempo y en las sociedades, ¿qué sucede con los riesgos de origen natural y medioambiental en el actual contexto de crisis climática mundial?, ¿cómo repercuten las contingencias de origen natural y medioambiental en el ciclo de vida, el empleo y los ingresos?, y ¿qué mecanismos de protección se tienen ante las contingencias de los riesgos de origen natural y medioambiental? Necesitamos volver al cuadro 1 para explorar las respuestas a estas preguntas.

Las fuentes naturales del riesgo se materializan en contingencias que reiteradamente escuchamos en los reportes noticiosos como desastres mal llamados naturales,² me refiero a los impactos de lluvias torrenciales, deslizamientos de tierra o deslaves, erupciones volcánicas, terremotos, inundaciones,

2 La campaña mundial #NoNaturalDisasters para dejar de mal llamar a los desastres como eventos naturales refiere que los peligros son inevitables, a diferencia de sus impactos en la sociedad, que

sequías, vientos fuertes y de otros fenómenos de origen natural. En general, a estas contingencias se les considera infortunios de la naturaleza o inclemencias del tiempo, que afectan a personas que *desafortunadamente* transitaban por la zona afectada o que, debido a sus condiciones de pobreza y marginación, habitaban asentamientos irregulares inseguros, que favorecen su exposición.

El riesgo con origen medioambiental se materializa en contingencias por contaminación, deforestación y desastres nucleares a las que nuestras sociedades están cada vez más sensibilizadas. Las actividades económicas y diversos proyectos sectoriales tienen posibles repercusiones de este tipo; por lo tanto, las comunidades, a escala mundial, han tendido a manifestarse en contra de intervenciones en el territorio relacionadas con estos riesgos (Boulianne et al., 2020).

Con base en la clasificación de Holzmann y Jørgensen (2001), la diferencia entre ambos tipos de riesgo —natural y medioambiental— radica en la posible participación del ser humano para desencadenar sus contingencias. En el caso del riesgo de origen natural, se trata de contingencias que son inducidas por las condiciones naturales en los territorios, como la orografía, la hidrografía, la hidrología y el clima; mientras que, en el caso del riesgo de origen medioambiental, las contingencias están asociadas con las actividades humanas que modifican los entornos al grado que se propician problemas de contaminación o alteraciones que dificultan su regeneración natural. Esta diferencia entre lo natural y lo medioambiental tiende a desdibujarse en el actual contexto de cambio climático.

El estudio de los riesgos y de la gestión de riesgos señala que lo que en apariencia es una inclemencia del tiempo originada por la propia naturaleza deriva en impactos ocasionados por las interacciones entre individuos en un entorno previamente modificado (Lavell et al., 2023; Ramírez-Gómez y Morán-Escamilla, 2020).

A su vez, los fenómenos peligrosos de origen natural presentan patrones distintos en cuanto a intensidad y frecuencia en el contexto de cambio climático. Por ejemplo, en el Atlántico, la temporada de huracanes ha tendido a extenderse

depende de factores como la vulnerabilidad, la pobreza, la capacidad de los Gobiernos, entre otros (#NoNaturalDisasters Campaign, s. f.).

y se ha observado mayor frecuencia de huracanes categoría cinco en los últimos años (*Notable Tropical Cyclones*, 2020). El acontecer de las contingencias de origen natural y sus impactos están relacionados con las interacciones de las sociedades con el entorno natural.

Las contingencias de origen natural, que son de particular interés en este fascículo, tienen consecuencias observables en el ciclo de vida. La pérdida de vidas humanas es la más grave, debido a que puede implicar también la pérdida del sostén económico familiar y, por ende, una merma en el nivel de los ingresos. A su vez, al considerar los grupos etarios se observa que las infancias y las personas mayores representan grupos prioritarios para la atención y las medidas de prevención ante los riesgos de origen natural. Para muestra, el impacto de la pandemia por la COVID-19 en las niñas, niños y adolescentes en términos de pobreza monetaria fue de 51.3%, en contraste con 33.7% en el resto de la población en países de América Latina (Cepal, 2021).

Las contingencias de origen natural tienen implicaciones en distintas áreas y sectores debido a que producen efectos en cadena en los sistemas de riesgo del ciclo de vida, de la salud y en el económico. Asimismo, la devastación de ciudades y de comunidades por fenómenos de origen natural tiene consecuencias en el funcionamiento de las sociedades. La capacidad destructiva de las contingencias de origen natural varía según el tipo de amenaza. Por ejemplo, los sismos son altamente destructivos en comparación con las sequías, pues estas últimas avanzan de forma lenta; sin embargo, en ambos casos las personas pueden perder sus bienes y activos, es decir, sus medios de subsistencia, como una consecuencia que puede repercutir finalmente en el nivel de ingresos e incluso en el consumo.

Las contingencias de los riesgos de origen natural tienen impactos a escala de las comunidades, y pueden variar de acuerdo con la intensidad de los fenómenos. A este tipo de impactos se les identifica como covariados (ver cuadro 1). En cambio, las contingencias sociales tienen repercusiones a escala de individuos, aunque pueden extenderse a los núcleos familiares. A este otro tipo de impactos se les conoce como idiosincráticos (cuadro 1).

La diferencia en la escala de los impactos de las contingencias no es menos importante, puesto que es la base de la distribución y transferencia de

los riesgos. Por ejemplo, ante los riesgos con impactos idiosincráticos el aseguramiento tiende a ser individual. Es así que la persona afiliada al sistema previsional queda protegida ante contingencias sociales, y en algunos casos la protección se extiende a las personas beneficiarias, que suelen ser familiares directos o cónyuges. En el caso de los riesgos con impactos covariados, el aseguramiento se dirige a la protección y conservación de infraestructuras sociales (PNUD, 2012), que garantice la reconstrucción de carreteras y vías de comunicación, hospitales, escuelas e infraestructuras elementales para el funcionamiento de las sociedades.

Los esquemas de protección y aseguramiento para las contingencias con impactos covariados están dirigidos principalmente a salvaguardar la vida, los medios de vida y el entorno. Aunque desde la previsión social no se cuente con mecanismos de protección ante las contingencias de origen natural, esto no implica la ausencia de esquemas alternativos; por ejemplo, las acciones de preparación y respuesta que coordinan los organismos de protección civil y otras instituciones de primera respuesta, como la cruz roja, la seguridad pública y la defensa civil, además de los esquemas de seguros paramétricos, popularizados en el caso de sismos y huracanes; sin embargo, estos esquemas no consideran los efectos en cascada que afectan a escala individual y de los hogares.

Una de las implicaciones de las contingencias de origen natural es la pobreza. Los estudios sobre los desastres por fenómenos de origen natural revelan que el retroceso en la economía y la profundización en los indicadores de pobreza y pobreza extrema son una consecuencia común. Un reciente estudio sobre el fenómeno climático El Niño, relacionado con el incremento de la temperatura del océano Pacífico, concluye que sus efectos, desencadenados por inundaciones y sequías, persisten en la economía de los países afectados en el largo plazo y la dinámica de la economía se ralentiza hasta por cinco años. Esto sugiere que la economía está ligada al clima (Callahan y Mankin, 2023); asimismo, que la pandemia por la COVID-19 acarrió la pérdida de los avances en pobreza en los últimos doce años en la región de Latinoamérica y que las tasas de pobreza se incrementaron a 33% de la población (Cepal, 2021, pp. 26-27).

En suma, las limitaciones para extender las contingencias sociales hacia los riesgos de origen natural son que estos últimos distan del encuentro con el

prójimo y, en cambio, se les asocia exclusivamente al contacto con el entorno; sin embargo, en el contexto de cambio climático, las modificaciones al entorno están asociadas con la frecuencia e intensidad de los fenómenos naturales, que tienen mayores impactos en las personas desprotegidas por los distintos esquemas previsionales.

Asimismo, la distinción en la escala de los impactos de las contingencias predispone diferentes mecanismos de protección y de aseguramiento, que en el caso de la escala de comunidad (covariados) no se consideran mecanismos ante los efectos en cascada, que repercuten en el ciclo de vida, los ingresos y el empleo. En este sentido, revisar los sistemas previsionales, sus bases y sus componentes resulta útil para identificar su disposición para cubrir las consecuencias de las contingencias sociales, incluso de aquellas con origen natural y medioambiental.

3. LA PROTECCIÓN SOCIAL

A lo largo del apartado anterior se hizo referencia a la previsión social como el campo de estudio y de ejercicio práctico dirigido a atender las contingencias sociales. No obstante, la previsión social tiene una larga historia que, para fines de este documento, se centra en la denominada *protección social*, que en la actualidad tiene un enfoque de atención a la pobreza, como lo demuestran los programas de un gran número de organismos internacionales (World Bank Group, 2022; De Schutter, 2022).

Este apartado tiene la finalidad de definir la protección social, su expansión por medio de la estrategia de universalización, con base en los *pisos de protección social* de la Recomendación 202 de la OIT, y su papel ante las crisis medioambientales, por ejemplo, los desastres, como la reciente crisis sanitaria de la COVID-19.

La protección social consiste en un conjunto de medidas y políticas sociales dirigidas a proteger los ingresos, a favorecer el acceso a los servicios sociales y a ampliar el trabajo decente. Por ese motivo incluye políticas públicas para el aseguramiento y la asistencia de las personas y familias, con la finalidad de afrontar los riesgos sociales de forma que se eviten situaciones de pobreza, además de medidas de regulación del mercado laboral, como se muestra en la figura 1.

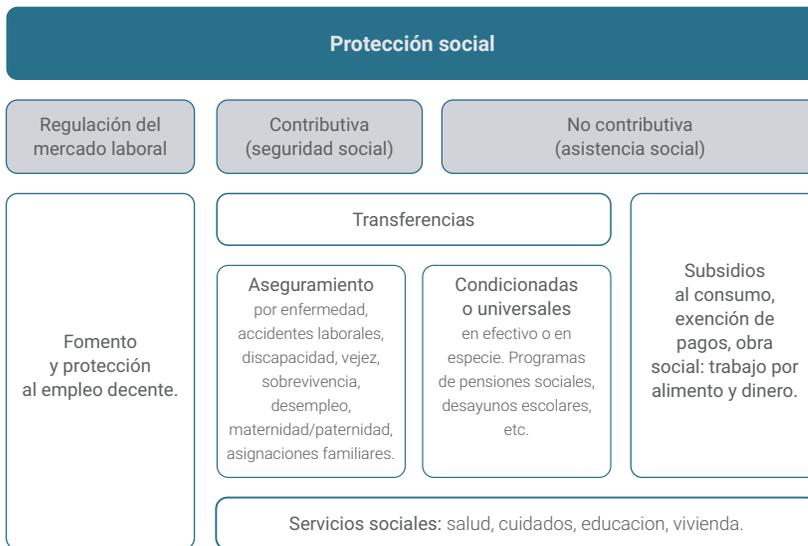


Figura 1. Componentes de la protección social

Fuente: Elaboración propia a partir de Cecchini y Martínez (2011, p. 19).

Uno de los componentes de la protección social es la *protección contributiva*, ubicado en el centro de la figura 1, que consiste en el aseguramiento basado en contribuciones solidarias, es decir, aportaciones de las personas trabajadoras por medio del pago de impuestos sobre nómina y aportaciones del empleador y del Gobierno. Se trata de esquemas que se caracterizan por la obligación a cotizar. Todos los actores involucrados aportan a un fondo y el acceso a este se da conforme a las prestaciones previamente establecidas en la legislación y en los acuerdos laborales.

El componente contributivo de la protección social tiene en su núcleo el derecho humano a la seguridad social. En la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 se estableció que toda persona, por pertenecer a una sociedad, tiene el derecho a la seguridad social, que a su vez está relacionado con los derechos económicos, sociales y culturales. La estrategia principal con la que se pretendió durante muchos años hacer efectivo el derecho a la seguridad social y extenderlo a todas las personas es el empleo pleno; es decir, que todas

las personas en edad productiva y que busquen trabajo tengan un empleo que les facilite aseguramiento basado en contribuciones solidarias, que ahora ha transitado hacia el empleo decente. La protección social contributiva contempla el aseguramiento por enfermedad, accidentes laborales, discapacidad, vejez, supervivencia, desempleo, maternidad (paternidad también, en algunos casos) y asignaciones o prestaciones familiares, según la norma mínima del Convenio 102 de la OIT.

En general, el aseguramiento consiste en prestaciones económicas que se hacen efectivas a manera de transferencias monetarias. A su vez, el componente contributivo comprende el acceso a servicios sociales, como la salud, que también puede incluir medicamentos. Además, pueden contemplarse otros servicios sociales, como es el caso de los cuidados, usualmente para las infancias, pero que pueden extenderse a personas mayores y con discapacidades, así como servicios sociales de educación y de vivienda.

Otro componente de la protección social es el *no contributivo*, también conocido como de asistencia social, ubicado en la parte derecha de la figura 1, que consiste en proteger el bienestar de las personas con pensiones sociales para personas mayores y personas con discapacidades, becas para las infancias y otros programas sociales que se concretan por medio de transferencias monetarias. Además, este componente incluye transferencias en especie, comúnmente de alimentos y víveres, como es el caso de los desayunos escolares. La protección social no contributiva suele estar enfocada en grupos de población en situaciones de vulnerabilidad, que por diversos determinantes sociales³ no logran acceder a servicios sociales.

La protección social no contributiva está vinculada con la universalización de la seguridad social. Después de la declaración del derecho humano a la seguridad social, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966 se reconoció que este derecho es para todas las personas, sin discriminación, con igualdad entre hombres y mujeres y con énfasis en las infancias y las adolescencias (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1966).

3 Los determinantes sociales representan condiciones sociales, económicas, culturales, entre otras, que obstaculizan el ejercicio pleno de los derechos humanos.

El PIDESC plantea el principio de la progresividad en la adopción de medidas que garanticen el derecho humano a la seguridad social. En tanto, las transferencias monetarias y en especie y el acceso a los servicios sociales por medio de programas sociales focalizados son medidas progresivas (potencialmente), puesto que facilitan la extensión de la protección a personas que no están en condiciones de aportar a un fondo solidario con base en sus ingresos. Otros ejemplos de medidas de este componente son los subsidios y la exención de pagos.

Además de la universalización, las medidas del componente no contributivo están vinculadas con la focalización a grupos de población en situación de pobreza y pobreza extrema, es decir, según el nivel de los ingresos. La focalización tiene la finalidad de garantizar niveles mínimos de bienestar (Abramo et al., 2019) y el potencial de aliviar la situación de las personas más desfavorecidas; sin embargo, presenta retos en materia de inclusión. Por ejemplo, existen personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, en relación con determinantes sociales, por edad, género, identidad sexual, etnia y más, pero en el caso de estar por arriba de la línea de pobreza por ingresos no se les considera en los programas sociales. Sin embargo, durante la pandemia se identificó que los estratos de ingresos medios en América Latina tienen en promedio 35% de probabilidad de caer en pobreza, debido a la pérdida de los ingresos del sostén familiar para el año 2017 (antes de la pandemia), que se incrementa hasta 65% cuando todos los miembros del hogar pierden su empleo, lo que deja expuesto el nivel de vulnerabilidad de las personas que no están en situación de pobreza y cuyos ingresos dependen del trabajo (Cepal, 2021, p. 37).

Las prestaciones de ambos componentes de protección social, contributivo y no contributivo, varían. Por un lado, las del componente no contributivo se definen usualmente con base en las prioridades de cada país y Gobierno, y tienen en cuenta las agendas internacionales. En cambio, las prestaciones del componente contributivo tienen como respaldo la norma mínima del Convenio 102. Con el tiempo, la evolución de ambos componentes ha derivado en modelos de protección mixtos y con mayor flexibilidad; tal es el caso de los regímenes de financiamiento semicontributivo en los que participan personas trabajadoras autónomas e independientes.

Un tercer componente de la protección social es la regulación del mercado laboral, ubicado en la parte izquierda de la figura 1, que consiste en una serie de medidas dirigidas a promover el empleo decente. El empleo desarrollado en condiciones de respeto a los derechos laborales, sin discriminación y con un sueldo justo en relación con las actividades desempeñadas (OIT, 2022) es un vehículo para la protección de los ingresos, para el aseguramiento y para la afiliación a los regímenes de pensiones y de atención a la salud, entre otros.

Las políticas del tercer componente se dirigen a modificar la composición del mercado de trabajo. Por ejemplo, fomentar la ocupación formal por sobre el empleo informal; reducir la brecha laboral por medio de medidas que faciliten la incorporación de las mujeres en el mercado de trabajo de los sectores productivos, así como de los jóvenes y las personas mayores, y promover la regulación del trabajo remoto, por mencionar algunos.

En este sentido, la cobertura de protección social se relaciona con el mercado laboral porque su provisión está vinculada al mundo laboral, sobre todo en el caso del componente contributivo. Así, las trayectorias de empleo y el nivel de los ingresos, este último particularmente en el caso del componente no contributivo, afectan el acceso a la protección social.

Posterior al PIDESC, la Observación General 19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (Ecosoc) plantea la necesidad de garantizar el disfrute mínimo del derecho humano a la seguridad social para todas las personas (ONU, 2008). A partir de ello, la Recomendación 202 de la OIT de 2012 (figura 2) establece una estrategia de extensión progresiva de la cobertura de protección para el mayor número posible de personas con base en niveles de protección, mejor conocida como «pisos de protección social».

La estrategia se caracteriza por avances graduales del nivel de protección, como si se tratara de una escalera que en la base tiene un nivel mínimo de protección para todas las personas y que se expande verticalmente conforme asciende cada piso. El nivel más bajo de protección implica universalizar, por lo menos, los servicios de salud e ingresos para todas las personas con la finalidad de garantizar un mínimo de bienestar entre la población. A partir de ahí, un segundo nivel de piso incluye políticas y programas de asistencia social,

así como seguros sociales obligatorios; es decir, en este nivel de la escalera se detectan también medidas del componente contributivo.

El tercer nivel incluye seguros voluntarios para quienes elijan un aseguramiento mayor, esquema que deberá estar regulado por el Estado. Por ejemplo, derivado de las reformas a los sistemas previsionales en los años noventa, específicamente del seguro social o del componente contributivo en materia de pensiones para el retiro, se popularizaron los sistemas de aseguramiento basados en el ahorro individual que tienen presencia en este último nivel de protección para quienes financieramente quieran y puedan adquirir mayor cobertura.

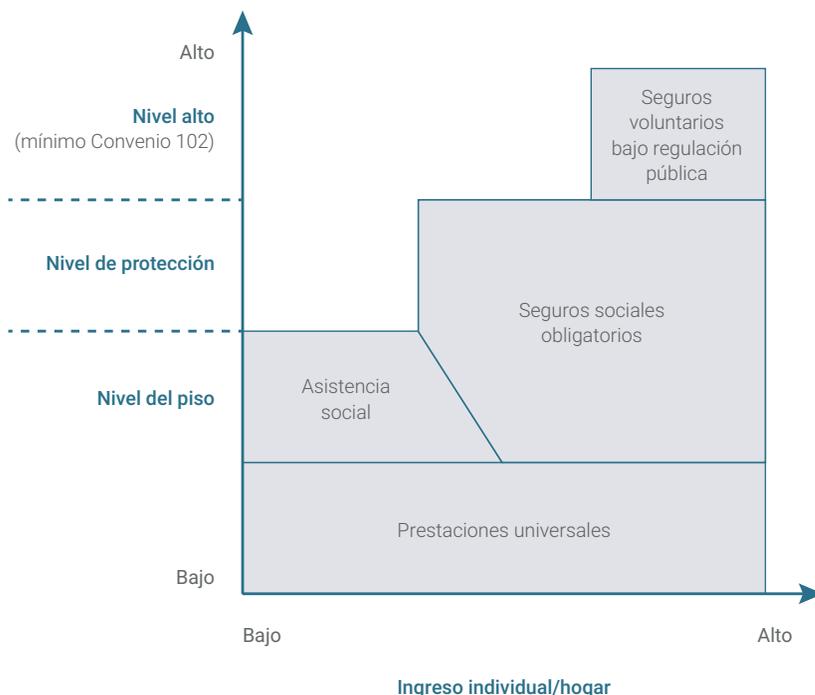


Figura 2. Escalera de protección social

Fuente: Tomado de Schwarzer, Casalí y Bertranou (2014, p. 26).

Como se observa en la figura 2, la estrategia de los pisos de protección social consiste en la creación de pisos nacionales en los que se prioriza: 1) el acceso a un conjunto de bienes y servicios, que son definidos a nivel nacional; 2) la atención a la salud, y 3) los ingresos de todas las personas residentes y de las infancias (OIT, 2012).

El énfasis en menores de edad es una palanca para reducir la transmisión de la pobreza intergeneracional, es decir, la permanencia de las condiciones que generan pobreza, enfermedad, acceso limitado a la escolaridad y desnutrición en los hogares (Irwin et al., 2007, p. 30). Aunado a eso, la estrategia destaca la atención en las personas gestantes, personas mayores y personas en edad activa que no cuentan con ingresos suficientes para cubrir contingencias de enfermedad, desempleo, maternidad y discapacidad.

La Recomendación 202 reconoce que la protección es una inversión en las personas y que puede actuar como un estabilizador social y económico en tiempos de crisis, con efectos positivos para transitar hacia una economía más sostenible (OIT, 2012). Las crisis a las que hace referencia por defecto la estrategia de los pisos de protección social son las económicas y financieras. La estrategia es una respuesta a la crisis económica global de 2008, que derivó en una crisis alimentaria y de liquidez a escala internacional (OIT, 2012). En la actualidad, la protección social se analiza respecto a su potencial de aliviar los efectos de las crisis medioambientales al impulsar la capacidad de adaptación de estos sistemas al contexto de cambio climático (Davies et al., 2008).

Si bien la Observación General 19 del Ecosoc planteó el disfrute mínimo del derecho humano a la seguridad social para todas las personas —el cual fue retomado en la Recomendación 202—, también destacó que debía incluir a las personas en situación de vulnerabilidad, específicamente a quienes viven en zonas expuestas a desastres, además de personas con discapacidad y personas trabajadoras migrantes.

Como se planteó en el primer apartado, los sistemas previsionales, que también hemos llamado de protección social, fueron diseñados originalmente para responder ante contingencias sociales acotadas al ciclo de vida y con base en la relación estrecha de la condición de empleo (formal) de las personas. En tanto que las otras contingencias, que están por fuera del esquema de origen

e impacto de la protección social, especialmente las contingencias de origen natural y medioambiental con impactos a nivel de comunidades (más que individuales), representan, desde la protección social tradicional, *choques externos* al sistema social, inesperados e incalculables.

Ante las crisis medioambientales por desastres, los sistemas de protección social han tomado acciones para suavizar los efectos negativos en la salud, en la pérdida de ingresos y de empleo y en la interrupción de servicios, principalmente. El enfoque más difundido ha sido el de la adaptación al cambio climático. Es decir, se reconoce que, a partir del contexto actual de crisis por el clima, las amenazas de origen natural tienen comportamientos distintos en cuanto a frecuencia y gravedad, y repercuten de forma diferencial entre la población, según los niveles de vulnerabilidad y pobreza que viven las personas y comunidades, y que la protección social puede contribuir a reducir la vulnerabilidad y reforzar la resiliencia.

En la práctica, la protección social adaptativa está centrada en un conjunto de acciones anticipatorias a las crisis por desastres (Costella et al., 2017) y acciones reactivas ante los desastres (Beazley et al., 2016). Para analizar ambas, aquí se retoman los componentes de la protección social (figura 1).

Por un lado, Costella et al. (2017) plantean que la capacidad adaptativa de la protección social tiene un mayor beneficio cuando se realizan acciones anticipatorias y preventivas con la finalidad de mitigar los posibles impactos de los desastres. La propuesta parte de la premisa de que existen avances en los sistemas de alertas meteorológicas para anticipar los peligros de origen natural y sistemas de ayuda humanitaria para llegar a más personas afectadas de forma cada vez más efectiva.

El enfoque anticipatorio incluye herramientas que facilitan la financiación contingente para que los sistemas de protección se expandan durante una crisis, con el objeto de llegar a más personas, es decir, ampliar la cobertura, además de incrementar el nivel de protección. Una vez superada la crisis, dichos sistemas se reducirán.

Por otro lado, Beazley et al. (2016) sostienen que la protección social responsable está centrada en la preparación de los sistemas para responder de forma oportuna y eficaz a las crisis por medio de: 1) sistemas de focalización

para identificar a las personas afectadas; 2) entrega, como son los pagos electrónicos y las transferencias manuales, según las limitaciones derivadas de la crisis, y 3) coordinación entre los diferentes actores responsables, como protección civil y otras instituciones de gestión de riesgos en los ámbitos nacional, subnacional e internacional.

El enfoque reactivo contempla los tipos de respuesta, que van desde la expansión vertical de la protección social, a partir de la adaptación del nivel de protección de los programas existentes, a una expansión horizontal para ampliar la cobertura y llegar a más personas; además, el uso de los registros administrativos de los sistemas de protección para canalizar la asistencia; la creación de sistemas paralelos que se adapten al sistema de protección nacional, y el reajuste de la población objetivo de los programas con la finalidad de atender a las personas en situación de vulnerabilidad y que han sido afectadas durante los desastres.

Ambos enfoques implican acciones de preparación y anticipación, además de una serie de acciones de coordinación durante las crisis. Se ha documentado un conjunto de casos a lo largo de la región de América Latina y el Caribe en los que destaca la implementación de bonos económicos (Gentilini, 2022), en especie —principalmente alimentarios—, de alojamiento temporal (Beazley, 2017) y más, emitidos por los sistemas de protección social para las personas afectadas, por ejemplo, en el caso de la pandemia por COVID-19, por sismos o por inundaciones.

Es importante destacar que ambos enfoques adaptativos están centrados en el componente no contributivo de la protección social. En general, de los tres componentes de la protección social (figura 1) el no contributivo tiene una trayectoria mayor en preparación y respuesta ante las crisis ambientales, especialmente por desastres. No obstante, durante la pandemia por COVID-19, el componente contributivo adoptó medidas de entrega de las transferencias y de los servicios adaptadas a las condiciones de sana distancia y la necesidad de permanecer en casa para evitar la propagación del virus (Jiménez Brito, 2022). Asimismo, se entregaron pagos por adelantado de pensiones contributivas para personas mayores (Zamudio Santos, 2022) y se extendió la cobertura de servicios de salud (Contreras Cruz, 2022), por mencionar algunos.

La pandemia por covid-19, que alteró el funcionamiento de la sociedad a nivel mundial, implicó la participación de los sistemas de protección social para contener la crisis, y quedó expuesto que el fortalecimiento a estos sistemas se relaciona con la capacidad de resiliencia ante futuras crisis ambientales, incluso sanitarias (Cepal, 2021). Por su parte, la respuesta de los sistemas de protección social no se limitó al componente no contributivo o de asistencia social, sino que se tomaron medidas desde los componentes contributivo y de regulación del mercado de trabajo frente a grandes retos financieros, operativos y administrativos relacionados con las políticas fiscales (Arenas de Mesa, 2020).

En este sentido, desde la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CIS), la protección social adaptativa tiene un enfoque de derechos para garantizar que las prestaciones y los servicios sociales se garanticen en todo momento y para todas las personas, incluso en situaciones de desastres (Zamudio Santos, 2020b). La universalización de la protección social es necesaria para garantizar un mínimo de bienestar entre la población, y en el contexto de cambio climático la protección continua es indispensable para procurar sociedades resilientes. A continuación, nos detendremos en la relación del cambio climático con los nuevos riesgos sociales asociados con las crisis ambientales por desastres.

4. CAMBIO CLIMÁTICO Y NUEVOS RIESGOS SOCIALES

El objetivo de este apartado es plantear la relación del cambio climático con los desastres y cómo es que estos representan nuevos riesgos sociales a considerar en los esquemas de protección social para coadyuvar a la adaptación al cambio climático y a la construcción de sociedades más resilientes.

El cambio climático es la variación global del clima en el planeta Tierra debido a la acción humana que altera la composición de la atmósfera global (ONU, 1992). Una de las preocupaciones globales prioritarias es limitar la emisión de los gases de efecto invernadero por fuentes antropogénicas. Tal es el caso de los combustibles fósiles, que están relacionados con la emisión de dióxido de carbono, el cual contribuye al calentamiento del planeta.

Los antecedentes internacionales sobre cambio climático nos remontan a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 —también conocida como Cumbre de la Tierra—, en la que se planteó la urgencia de mitigar, es decir, de reducir y prevenir, las emisiones de gases de efecto invernadero en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente, asegurar la producción de alimentos y permitir el desarrollo económico. Asimismo, se destacó que los países particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático son los que están expuestos a inundaciones, sequías y desertificación, además de los países insulares pequeños y con zonas costeras bajas (ONU, 1992).

Según observaciones científicas sobre los fenómenos extremos, se tiene evidencia de que a partir de la década de 1950 el clima ha cambiado a nivel mundial y las consecuencias en el entorno físico se han intensificado y prolongado en el tiempo. Field et al. (2012) documentan el aumento del número de

días y noches inusualmente cálidas, en contraste con la disminución de días y noches inusualmente frías a nivel mundial. Además, refieren que en algunas regiones del mundo las sequías han sido más intensas y prolongadas, mientras que aumentan las precipitaciones intensas y se observan fuertes variaciones regionales y subregionales en los patrones de lluvias (Field et al., 2012, p. 119).

Los peligros de origen natural se materializan en desastres en la medida en que los factores de vulnerabilidad y de exposición lo favorecen. Los desastres están relacionados con factores físicos, sociales, económicos y ambientales que incrementan la susceptibilidad de las personas y de las comunidades a padecer los impactos o efectos negativos, que se reflejan en pérdida de vidas, daños económicos y de infraestructura, enfermedades, interrupción de las cadenas de suministro, desempleo y más. De igual forma, los desastres se relacionan con la situación de las personas en zonas expuestas a los peligros de origen natural, es decir, la situación de la ubicación como factor de exposición a los peligros.

El cambio climático está asociado con fenómenos climáticos extremos, es decir, con fenómenos de origen natural que se presentan en un momento y lugar determinado con características inusuales en términos de gravedad, localización y tiempo. El aumento de la temperatura promedio conlleva cambios en los patrones de lluvias y sequías relacionadas con inundaciones, incendios, olas de calor y huracanes.

Según la Organización Meteorológica Mundial (OMM), 50% de todos los desastres a nivel mundial se deben a peligros meteorológicos, climáticos e hidrológicos. Estos peligros representan 45% del total de las muertes registradas y 74% de todas las pérdidas económicas registradas durante el periodo 1970-2019 (Douris y Kim, 2021, p. 16).

A fechas actuales, el Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés) reporta, en su más reciente informe, que el clima global continuará incrementándose en el corto plazo y que es muy probable que la temperatura global promedio supere el incremento de 1.5 °C (IPCC, 2023), que es la temperatura promedio máxima recomendable para reducir los riesgos y los efectos del cambio climático, según el Acuerdo de París de 2015.

A su vez, el informe del IPCC sostiene que hay una relación estrecha entre la vulnerabilidad humana y la de los ecosistemas. Por ende, las personas en

situaciones de vulnerabilidad social suelen estar más expuestas a los riesgos del cambio del clima, como es el caso de los pueblos indígenas y de las personas de bajos ingresos (IPCC, 2023). Los efectos adversos de los desastres por amenazas de origen natural se distribuyen desproporcionadamente en las personas y hogares en situación de pobreza y desigualdad.

Las personas que viven con menos de 1.90 dólares al día están más expuestas a las amenazas, pierden más en proporción a su riqueza y cuentan con menos redes de apoyo familiares, financieras y del Gobierno para sobreponerse ante la pérdida de los medios de vida (Hallegatte et al., 2017, p. 3).

Es así que los desastres asociados a los fenómenos climáticos extremos, cada vez más presentes en el contexto de cambio climático, representan nuevos riesgos sociales; por lo anterior, se han tomado medidas de prevención, mitigación, preparación y respuesta.

Uno de los pilares de atención a estos nuevos riesgos sociales es la ayuda humanitaria; es decir, la asistencia solidaria que se les provee a las comunidades y a las personas afectadas después de un desastre. Este apoyo puede ser en especie, por ejemplo, con víveres, agua, vestido, además de refugio y servicios sociales básicos. Otro pilar son las acciones locales. Los Gobiernos han desarrollado e implementado políticas que incluyen los atlas de riesgo, los sistemas de alerta temprana, los protocolos de acción, la concientización y difusión entre la población, el reordenamiento territorial e instrumentos normativos, además de fondos de financiamiento.

La ayuda humanitaria está centrada principalmente en acciones de respuesta a los desastres por medio del llamado a la solidaridad y a la cooperación tanto internacional como local. Los inicios de la atención a los desastres por medio de los organismos internacionales tuvieron como base la buena voluntad de los países para asistir de distintas maneras, por ejemplo, con envío de víveres, ayuda económica o de personas especialistas, en función de las necesidades derivadas de la crisis. En la actualidad, la ayuda humanitaria es crucial ante crisis humanitarias relacionadas con problemáticas ambientales, sociales y políticas que implican el desplazamiento de grupos de población (ACNUR, 2023).

Las acciones locales se centran en medidas de prevención y mitigación de los desastres que modifiquen las condiciones físicas del riesgo, así como

medidas de preparación de la respuesta en materia de las primeras acciones durante la crisis, con el objetivo de evitar la pérdida de vidas y los daños en bienes e infraestructuras básicas. Las instituciones de protección civil y de gestión de riesgos habilitadas en la gran mayoría de los países han desarrollado planes de mitigación y respuesta efectivos.

Los avances son considerables en la respuesta ante los desastres y su reducción si se considera que el número de personas fallecidas a causa de estos fenómenos ha disminuido casi tres veces en los últimos cincuenta años (ONU México, 2021). Esto es un reflejo de que las políticas basadas en el desarrollo de sistemas especializados en gestión de riesgos tienen un impacto relevante; sin embargo, las cifras de pobreza relacionadas con las repercusiones de los desastres han crecido. Se estima que 26 millones de personas en el mundo caen en situación de pobreza a causa de los desastres cada año (Hallegatte et al., 2017). Por lo tanto, prevalecen factores sociales que ocasionan que las personas en situación de vulnerabilidad padezcan los efectos desproporcionados de los desastres.

Ante el cambio climático, es posible identificar un conjunto de acciones principales de mitigación y de adaptación. La mitigación consiste en la intervención humana encaminada a reducir las fuentes o potenciar los sumideros de gases de efecto invernadero; mientras que la adaptación se refiere a acciones para reducir los impactos adversos, moderar los daños y aprovechar las oportunidades en relación con el cambio climático (Field et al., 2012, pp. 556, 561).

En el caso particular de los desastres, las medidas de mitigación se centran en disminuir y reducir al mínimo los efectos adversos de los sucesos peligrosos por medio de técnicas de ingeniería y construcción, de políticas ambientales y sociales y de la concientización de la población sobre los riesgos (ONU, 2016, p. 21). Por su parte, la adaptación tiene como base el riesgo que no es posible reducir a pesar de que se hayan aplicado acciones de mitigación eficaces. Las medidas de adaptación consisten en desarrollar las capacidades de respuesta y, sobre todo, de recuperación para resistir y reponernos ante los impactos de los desastres.

En cuanto a la adaptación a los nuevos riesgos sociales, esta implica un enfoque integral que incluye el desarrollo de las capacidades de respuesta y las

políticas socioeconómicas de protección social para evitar que las personas enfrenten situaciones de pobreza antes de la materialización de los desastres y después de estos.

El IPCC señala que una de las acciones en el corto plazo para afrontar el cambio climático es integrar las acciones por el clima con las políticas macroeconómicas; por ejemplo, por medio de adaptar la protección social al riesgo de desastres. También destaca las acciones de alcance para todos los sectores, que, en el caso de la salud, se podría beneficiar al integrarse a las políticas de protección social. Además, que las acciones para fortalecer las economías y los medios de subsistencia incluyan políticas de protección social para reducir la vulnerabilidad social (IPCC, 2023).

Es común que desde los organismos internacionales y los marcos de acción internacional se haga referencia a las *redes de protección social* para la resiliencia antes que a la protección social. En principio, las redes de protección social representan un conjunto de programas de asistencia social a las que se les ha atribuido un potencial para reducir las vulnerabilidades en situaciones de crisis, incluso de tipo ambiental (Cepal, 2021); sin embargo, el énfasis en las redes de protección social nos indica que la resiliencia ante los desastres está enfocada en el componente no contributivo de la protección social, que analizamos en el apartado anterior.

Para muestra, el «Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030» destaca que la resiliencia social y económica de las personas y comunidades requiere del desarrollo de las redes de protección social (ONU, 2015, p. 16), que son parte de la política social de cada país dirigida a proteger a las personas ante los riesgos sociales, la pobreza y la desigualdad (Cecchini et al., 2015). Asimismo, la UNDRR, en la guía sobre el uso de la gestión de los riesgos climáticos y de desastres, señala que el desarrollo de la resiliencia implica que las políticas y programas de cooperación promuevan: 1) el acceso de las personas en situación de vulnerabilidad a las redes de protección social, con énfasis en las infancias; 2) la adaptación de las propias redes de protección social en términos de cobertura y nivel de protección para una efectiva superación de las vulnerabilidades, y 3) la ampliación de las redes de protección social

en situaciones de emergencias y desastres con la finalidad de proteger a las personas y hogares ante los nuevos riesgos sociales (UNDRR, 2020).

En suma, la mitigación y adaptación a los desastres se basa en la ayuda humanitaria, la asistencia social, además de las acciones locales; por lo tanto, los nuevos riesgos sociales distan de un pacto social cimentado en el marco de derechos, como en su momento fue posible para los riesgos sociales tradicionales en relación con los derechos laborales.

La construcción de sociedades más resilientes, es decir, sociedades con capacidad para resistir, absorber, adaptarse, transformarse y recuperarse de los efectos de los peligros de manera oportuna y eficiente, implica transitar hacia sistemas de protección social con regímenes universales inclusivos para las personas que viven en zonas expuestas a desastres y que garanticen transferencias y servicios en todo momento con un enfoque de derechos. Esta transición nos dirige a replantear qué es lo que colectivamente hemos decidido proteger y en qué momento del riesgo latente, es decir, antes de que se presenten los peligros, con la finalidad de incidir en las vulnerabilidades, o después de los impactos de los desastres, con el objeto de sostener mínimos de bienestar para quienes han perdido sus bienes de subsistencia, salud y acceso a servicios sociales.

En la actualidad se han priorizado mecanismos de protección social para remediar las situaciones de crisis por desastres; en este sentido, la adopción de nuevos mecanismos que integren cada uno de los componentes de la protección social podría contribuir a aproximarnos a la justicia ambiental, en un contexto de cambio climático en el cual las personas que menos tienen son las más expuestas y que cuentan con menos medios para resistir y reponerse.

5. CONSIDERACIONES FINALES

Los riesgos sociales se basan en situaciones consideradas peligrosas y ante las cuales socialmente se establece que es necesario protegernos por medio de mecanismos e instrumentos de política pública. En el contexto actual de cambio climático, el medio ambiente, en forma de fenómenos peligrosos de origen natural, representa amenazas por el cambio en los patrones de intensidad y frecuencia de los peligros meteorológicos, climáticos e hidrológicos.

La protección social es cambiante en el tiempo y en las sociedades, es decir, cada sociedad determina ante qué protegerse y cómo hacerlo, con qué mecanismos y cuáles herramientas. En consecuencia, se espera que la protección social del siglo XXI se transforme hacia la universalización, que es una medida que contribuye a construir sociedades más resilientes, por ejemplo, la estrategia de los pisos de protección social; sin embargo, es insuficiente para garantizar transferencias y servicios en todo momento, incluso en situaciones de desastres.

Junto con los sistemas de protección social, las redes de protección social son herramientas ampliamente difundidas para responder ante las crisis ambientales por desastres. Con la finalidad de construir sociedades más resilientes, es decir, con una mayor capacidad para resistir y recuperarse de los impactos negativos de los desastres, se han empleado medidas para adaptar la protección social a las necesidades que se suscitan durante las crisis por desastres y así evitar que las personas en condiciones de marginación empeoren su situación por la pobreza. En este sentido, las redes de protección social, que están asociadas a la asistencia social, han resultado oportunas y efectivas; sin embargo, es fundamental una adaptación más amplia e integral, que incluya todos los componentes de la protección social. De este modo sería plausible que los sistemas de protección social mitiguen los posibles impactos negativos de los desastres que se extienden en cascada hacia otros sistemas de riesgo.

REFERENCIAS

- Abramo, L., Cecchini, S. y Morales, B. (2019). *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe*. Cepal. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44602-programas-sociales-superacion-la-pobreza-inclusion-laboral-aprendizajes-america>
- Addati, L., Cassirer, N. y Gilchrist, K. (2014). *Maternity and paternity at work: Law and practice across the world*. International Labour Office. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_242615.pdf
- Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. (2023). *Global trends: Forced displacement in 2022*. <https://www.unhcr.org/global-trends>
- Arenas de Mesa, A. (2020). *Los sistemas de pensiones en América Latina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera en tiempos del covid-19*. Cepal. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45945-sistemas-pensiones-america-latina-institucionalidad-gasto-publico-sostenibilidad>
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1966). *Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales* (resolución 2200A [xxi]). [https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_2200A\(xxi\)_economic.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_2200A(xxi)_economic.pdf)
- Beazley, R. (2017). *Study on shock-responsive social protection in Latin America and the Caribbean: Ecuador case study*. World Food Programme. https://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/liaison_offices/wfp292619.pdf?_ga=2.129318149.845582126.1687378971-795452536.1687378971
- Beazley, R., Solórzano, A. y Sossouvi, K. (2016). *Protección social reactiva ante emergencias en América Latina y el Caribe. Marco teórico y revisión de la literatura*. <https://es.wfp.org/publicaciones/estudio-sobre-proteccion-social-reactiva-ante-emergencias-en-america-latina-y-el>
- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Paidós. <https://www.gub.uy/sistema-nacional-emergencias/sites/sistema-nacional->

- emergencias/files/documentos/publicaciones/La%2Bsociedad%2Bdel%2Briesgo%2Bhacia%2Buna%2Bnueva%2Bmodernidad%20-BECK.pdf
- Boulianne, S., Lalancette, M. e Ilkiw, D. (2020). «School Strike 4 Climate». Social media and the international youth protest on climate change. *Media and Communication*, 8(2), 208-218. <https://doi.org/10.17645/mac.v8i2.2768>
- Callahan, C. W. y Mankin, J. S. (2023). Persistent effect of El Niño on global economic growth. *Science*, 380(6649), 1064-1069. <https://doi.org/10.1126/science.adf2983>
- Cecchini, S., Martínez, F. y Rodrigo, C. (2015). *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Cepal. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/38821-instrumentos-proteccion-social-caminos-latinoamericanos-la-universalizacion>
- Cecchini, S. y Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*. Organización de las Naciones Unidas. <https://repositorio.cepal.org/items/8962e2ce-195b-40fc-b675-95f9fcc64227>
- Centre for Research on the Epidemiology of Disasters. (2022, octubre 12). *EM-DAT: The International Disasters Database*. <https://www.emdat.be/>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2021). *Desastres y desigualdad en una crisis prolongada: hacia sistemas de protección social universales, integrales, resilientes y sostenibles en América Latina y el Caribe*. Cepal. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47375-desastres-desigualdad-crisis-prolongada-sistemas-proteccion-social-universales>
- Contreras Cruz, C. (2022). *La respuesta de los sistemas de seguridad social americanos a la pandemia de covid-19, balance a más de un año de la emergencia. El caso de los Estados Unidos Mexicanos*. CISS. <https://ciss-bienestar.org/2022/04/01/el-caso-de-los-estados-unidos-mexicanos/>
- Costella, C., Jaime, C., Arrighi, J., Coughlan de Pérez, E., Suárez, P. y Aalst, M van. (2017). *Scalable and sustainable: How to build anticipatory capacity into social protection systems*. <https://doi.org/10.19088/1968-2017.151>
- Davies, M., Oswald, K., Mitchell, T. y Tanner, T. (2008). *Climate change adaptation, disaster risk reduction and social protection: A briefing note*. PreventionWeb. <https://www.preventionweb.net/publication/climate-change-adaptation-disaster-risk-reduction-and-social-protection-briefing-note>

- Douris, J. y Kim, G. (2021). *Atlas of mortality and economic losses from weather, climate and water extremes (1970–2019)*. wmo. https://library.wmo.int/?lvl=notice_display-yid=22011#.Y1gJ0HbMLrd
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford University Press.
- Ewald, F. (1986). *L'état providence*. Grasset y Fasquelle.
- Field, C. B., Barros, V., Stocker, T. F. y Dahe, Q. (Eds.). (2012). *Managing the risks of extreme events and disasters to advance climate change adaptation: Special report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/cbo9781139177245>
- Garza-Toledo, E. de la. (2005). *Sindicatos y nuevos movimientos sociales en América Latina*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/handle/CLACSO/12165>
- Gentilini, U. (2022). *Cash transfers in pandemic times: Evidence, practices, and implications from the largest scale up in history*. World Bank. <https://doi.org/10.1596/37700>
- Gough, I. y Wood, G. (2004). *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America: Social policy in development context*. Cambridge University Press.
- Hallegatte, S., Vogt-Schilb, A., Bangalore, M. y Rozenberg, J. (2017). *Unbreakable: Building the resilience of the poor in the face of natural disasters*. World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1003-9>
- Holzmann, R. y Jørgensen, S. (2001). Social risk management: A new conceptual framework for social protection, and beyond. *International Tax and Public Finance*, 8(4), 529-556. <https://doi.org/10.1023/A:1011247814590>
- International Panel on Climate Change. (2023). *AR6 Report: Climate Change 2023*. <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle/>
- Irwin, L., Siddiqi, A. y Hertzman, C. (2007). *Desarrollo de la primera infancia: un potente equalizador. Informe final*. Human Early Learning Partnership. bit.ly/3Xob24A
- Jiménez Brito, L. (2021). *Maternidad y seguridad social*. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/id/6330>
- Jiménez Brito, L. (2022). *La respuesta de los sistemas de seguridad social americanos a la pandemia de COVID-19: balance a un año de la emergencia. El caso de Argentina*. <https://ciss-bienestar.org/2022/04/01/el-caso-de-argentina/>

- Lavell, A., Chávez Eslava, A., Barros Salas, C. y Miranda Sandoval, D. (2023). Inequality and the social construction of urban disaster risk in multi-hazard contexts: The case of Lima, Peru and the COVID-19 pandemic. *Environment and Urbanization*, 35(1), 131-155. <https://doi.org/10.1177/09562478221149883>
- Marasco, N. I. y Fernández Pastor, M. Á. (2009). *La solidaridad en la seguridad social: hacia una ciudadanía social*. CIESS.
- Mesa-Lago, C. (1985). *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*. Cepal. <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/8315/S8519998.pdf?sequence=1>
- #NoNaturalDisasters Campaign. (s. f.). <https://www.nonaturaldisasters.com/> (consultado el 21 de junio de 2023).
- Notable Tropical Cyclones. (2020, mayo 11). <https://public.wmo.int/en/our-mandate/focus-areas/natural-hazards-and-disaster-risk-reduction/tropical-cyclones/Notable-tcs>
- ONU México. (2021, septiembre 2). *En 50 años, los desastres naturales ocasionaron la muerte de 2 millones de personas*. <https://mexico.un.org/es/155195-en-50-a%C3%B1os-los-desastres-naturales-ocasionaron-la-muerte-de-2-millones-de-personas>
- Organización Internacional del Trabajo. (1952). *Convenio sobre la seguridad social (norma mínima)*. https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C102
- Organización Internacional del Trabajo. (2000). *Convenio sobre la protección de la maternidad*. https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C183
- Organización Internacional del Trabajo. (2012, enero 1). *La iniciativa del piso de protección social (hoja informativa 2012)* [Hoja de datos]. http://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/Brochures/wcms_220381/lang-es/index.htm
- Organización Internacional del Trabajo. (2022). *Panorama laboral 2022 de América Latina y el Caribe* [Informe]. http://www.ilo.org/americas/publicaciones/wcms_867497/lang-es/index.htm
- Organización de las Naciones Unidas. (1992). *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Organización de las Naciones Unidas. <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. (2008). *Observación general N° 19: El derecho a la seguridad social (artículo 9)*. <https://www.refworld.org/es/docid/47d6667f2.html>

- Organización de las Naciones Unidas. (2015). *Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030*. <https://www.undrr.org/es/implementando-el-marco-de-sendai/que-es-el-marco-de-sendai-para-la-reduccion-del-riesgo-de>
- Organización de las Naciones Unidas. (2016). *Informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres*. Asamblea General A/71/644. https://www.preventionweb.net/files/50683_oiewgreportspanish.pdf
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2012). *Recuperación y reconstrucción post desastre: experiencias y herramientas de aplicación a nivel regional y local*. PNUD. <https://www.undp.org/es/chile/publications/recuperacion-y-reconstruccion-post-desastre>
- Ramírez-Gómez, L. y Morán-Escamilla, J. D. (2020). Factores de riesgo y vulnerabilidad asociados con fenómenos naturales, identificados por población en edad productiva, Emiliano Zapata, Tabasco. En *El desastre y sus fronteras. Perspectivas desde lo local* (pp. 19-43). UAM Unidad Xochimilco.
- Schutter, O. de. (2022). *A/HRC/50/38: La no percepción de derechos en el contexto de la protección social. Informe del relator especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos*. OHCHR. <https://www.ohchr.org/es/documents/thematic-reports/ahrc5038-non-take-rights-context-social-protection-report-special>
- Sottoli, S. (2000). La política social en América Latina: conceptos y estrategias de reforma. *Ibero-amerikanisches Archiv*, 26(3/4), 287-306. <https://www.jstor.org/stable/43392830>
- Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres [UNDRR]. (2020). *Integración de la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático en el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible*. <https://www.undrr.org/es/publication/integracion-de-la-reduccion-del-riesgo-de-desastres-y-la-adaptacion-al-cambio-climatico>
- World Bank Group. (2022). *Charting a course towards universal social protection: resilience, equity, and opportunity for all*. <http://hdl.handle.net/10986/38031>
- Zamudio Santos, V. (2020a). *La seguridad social frente al riesgo de desastres* (vol. 5). Conferencia Interamericana de Seguridad Social. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6344/1.pdf>

Zamudio Santos, V. (2020b). *Protocolo de desastres para instituciones de seguridad social en las Américas: recuperación del bienestar ante contingencias socioambientales* (vol. 6). Conferencia Interamericana de Seguridad Social. <https://bit.ly/3W5EEmf>

Zamudio Santos, V. (2022). *La respuesta de los sistemas de seguridad social americanos a la pandemia de COVID-19, balance a más de un año de la emergencia. El caso de Perú*. Conferencia Interamericana de Seguridad Social. <https://ciss-bienestar.org/2022/04/29/el-caso-de-peru/>

Sistemas de protección social para la resiliencia

se terminó de producir en diciembre de 2023.

Esta publicación fue editada por la Secretaría de Desarrollo Institucional a través del Seminario Universitario de Riesgos Socio-Ambientales, UNAM.

El cuidado de la edición estuvo a cargo de Naxhelli Ruíz Rivera y Laura Sánchez de Jesús.

Para su formación se utilizó la superfamilia tipográfica Roboto, de Christian Robertson.