

América Latina ante la crisis del COVID-19

Vulnerabilidad
socioeconómica
y respuesta social

Fernando Filgueira
Luis Miguel Galindo
Cecilia Giambruno
Merike Blofield



COVID-19
RESPUESTA



Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps

SERIE

POLÍTICAS SOCIALES

238

América Latina ante la crisis del COVID-19

Vulnerabilidad socioeconómica y respuesta social

Fernando Filgueira
Luis Miguel Galindo
Cecilia Giambruno
Merike Blofield



COVID-19
RESPUESTA



Este documento fue elaborado por Fernando Filgueira, Consultor de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Profesor e Investigador del Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República del Uruguay; Luis Miguel Galindo, Profesor e Investigador de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); Cecilia Giambruno, Asistente de Investigación del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Católica del Uruguay y Merike Blofield, Consultora de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, Directora del Institute for Latin American Studies (ILAS) del German Institute for Global and Area Studies (GIGA) y Profesora de la Universidad de Hamburgo. El trabajo se llevó a cabo en el marco de las actividades del área temática 2 del programa de cooperación entre la CEPAL y la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania, y de los proyectos “Strengthening Social Protection for Pandemic Response” y “Leaving no one behind in Latin America and the Caribbean: strengthening institutions and social policy coherence and integration at the country level to foster equality and achieve the Sustainable Development Goals”, financiados por la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo. El documento fue preparado bajo la supervisión de Simone Cecchini, Oficial a cargo de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Los autores agradecen a Simone Cecchini, Raúl Holz, Beatriz Morales y Claudia Robles por los comentarios realizados a versiones anteriores de este documento.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN: 1680-8983 (versión electrónica)
ISSN: 1564-4162 (versión impresa)
LC/TS.2020/149
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2020
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.20-00718

Esta publicación debe citarse como: F. Filgueira y otros, “América Latina ante la crisis del COVID-19: vulnerabilidad socioeconómica y respuesta social”, *serie Políticas Sociales*, N° 238 (LC/TS.2020/149), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
Introducción	9
I. Una mirada comparada a la pandemia en América Latina y a las estrategias de contención y mitigación epidemiológica	13
A. Las estrategias epidemiológicas en la región	17
II Los impactos económicos y sociales agregados	21
III. La vulnerabilidad de la estructura socioeconómica latinoamericana ante las estrategias epidemiológicas del COVID-19 y sus impactos	27
A. Pobreza y vulnerabilidad	27
B. Déficit de infraestructura habitacional	31
C. Empleo, informalidad e ingresos	32
D. Los arreglos familiares: trabajo no remunerado, monomaternalidad y hogares extendidos	35
1. Desigualdades entre familias	35
2. Desigualdades de género en las familias	36
E. La estructura de consumo e ingresos de los hogares pobres y vulnerables	37
IV. Las herramientas disponibles para la construcción de un piso de protección social de emergencia y para el mediano plazo	41
A. Alcance de la seguridad social en cobertura, suficiencia y riesgos	41
B. Las transferencias no contributivas: cobertura y suficiencia	42
C. El alcance y costo de los servicios públicos en la población	45
D. Una mirada sintética a las respuestas iniciales de los gobiernos	49
V. Una estimación fiscal de los costos de un piso de protección social	55
A. Las transferencias no contributivas	55
B. Las garantías de servicios públicos	62

C.	Los sistemas de seguridad social	63
VI.	A modo de cierre: emergencia y más allá de la emergencia	65
A.	La estrategia económica y social de corto plazo	67
B.	Las estrategias económicas y sociales de mediano y largo plazo	69
	Bibliografía	71
	Anexos	73
Anexo 1.	74
Cuadros		
Cuadro 1	América Latina (18 países): proyecciones de caídas del PIB.....	22
Cuadro 2	Proyecciones de las tasas de crecimiento promedio anual del PIB de América Latina, 2020-2025 antes del COVID-19	23
Cuadro 3	América Latina (17 países): proyecciones de pérdida de empleo formal	24
Cuadro 4	América Latina (18 países): riesgos cubiertos por la seguridad social	42
Cuadro 5	América Latina (18 países): transferencias monetarias y en especies	51
Cuadro 6	América Latina (18 países): vivienda y servicios públicos.....	52
Cuadro 7	América Latina (18 países): empleo y seguridad social	53
Cuadro 8	América Latina: escenarios seleccionados de esfuerzo fiscal y cobertura a partir de diferentes parámetros de transferencias, duración y categorías de población, 2020	58
Cuadro 9	América Latina (8 países): estimaciones del costo fiscal de subsidiar/posponer el pago por un trimestre de la provisión de servicios públicos básicos al 40% de la población de más bajos ingresos	63
Cuadro A.1	Dimensiones incluidas en el índice de políticas de contención y confinamiento	74
Cuadro A.2	Dimensiones incluidas en el índice de medidas económicas	76
Cuadro A.3	Encuestas de ingreso/gasto en América Latina (8 países)	77
Cuadro A.4	América Latina (8 países): ingreso, gasto y ahorro mensual por quintil de ingreso	77
Cuadro A.5	América Latina (14 países): detalles de las tablas sobre acción del Estado	84
Cuadro A.6	Uruguay: seguridad social entre los años 1989 y 2018.....	86
Gráficos		
Gráfico 1	A. Países de baja prevalencia en América Latina: casos acumulados por 100.000 habitantes (línea azul) y muertes acumuladas por millón habitantes (línea roja), promedios móviles 7 días (1ero de marzo al 31 de agosto de 2020)	14
	B. Países de media-baja prevalencia en América Latina: casos acumulados por 100.000 habitantes (línea azul) y muertes acumuladas por millón habitantes (línea roja), promedios móviles 7 días (1ero de marzo al 31 de agosto de 2020)	14
Gráfico 2	Países de moderada prevalencia en América Latina: casos acumulados por 100.000 habitantes (línea azul) y muertes acumuladas por millón habitantes (línea roja), promedios móviles 7 días (1ero de marzo al 31 de agosto de 2020)	15
Gráfico 3	A. Países de alta prevalencia en América Latina: casos acumulados por 100.000 habitantes (línea azul) y muertes acumuladas por millón habitantes (línea roja), promedios móviles 7 días (1ero de marzo al 31 de agosto de 2020)	16
	B. Países de alta prevalencia en muertes en América Latina: casos acumulados por 100.000 habitantes (línea azul) y muertes acumuladas	

	por millón habitantes (línea roja), promedios móviles 7 días (1ero de marzo al 31 de agosto de 2020)	16
Gráfico 4	América Latina (16 países): nuevos casos diarios cada millón de habitantes (promedios móviles 7 días) con escalas diferenciadas para cada país (1ero marzo – 31 de agosto)	17
Gráfico 5	América Latina (16 países): evolución del Stringency Index en dos dimensiones desde la confirmación del primer caso de COVID-19: contención epidemiológica (línea azul) y medidas económico-sociales (línea verde) (Desde identificación del primer caso al 31 de agosto de 2020)	19
Gráfico 6	América Latina (18 países): variación en la movilidad de las personas a sus lugares de trabajo en los 20 primeros días desde la identificación del primer caso de COVID-19	20
Gráfico 7	América Latina (18 países): variación en las proyecciones de caídas del PIB 2020 realizadas por CEPAL, abril - julio	22
Gráfico 8	Modelo ARIMA del PIB de América Latina estimados previo al COVID-19	23
Gráfico 9	América Latina (16 países): tasas de desempleo abierto 2019 y proyecciones 2020 – 2021	25
Gráfico 10	América Latina (17 países): estimaciones y proyecciones de pobreza extrema para 2019-2020	26
Gráfico 11	América Latina (17 países): estimaciones y proyecciones de la pobreza para 2019-2020	26
Gráfico 12	América Latina (17 países): aumento de la pobreza	26
Gráfico 13	América Latina (17 países) aumento relativo de la pobreza	26
Gráfico 14	América Latina (17 países): población en estratos bajos de ingreso per-cápita del hogar estimaciones para 2019	28
Gráfico 15	América Latina: población por estratos 2019 – 2020	28
Gráfico 16	América Latina (8 países): ahorro de los hogares por quintil de hogar	29
Gráfico 17	América Latina (12 países): población con suministro de agua potable sin resgos, áreas urbanas	31
Gráfico 18	América Latina (17 países): población urbana en asentamientos informales	31
Gráfico 19	América Latina: evolución del porcentajes de hogares con acceso a servicios básicos	32
Gráfico 20	América Latina (18 países): hogares con acceso a Internet, 2005 – 2017	32
Gráfico 21	América Latina (17 países): ocupados urbanos en sectores de baja productividad como porcentaje de población de 18 a 64 años, 2018	33
Gráfico 22	América Latina (14 países): ocupados que aportan a la seguridad social, último año disponible	34
Gráfico 23	América Latina (14 países): ocupados que aportan a la seguridad social según quintil de ingresos, último año disponible	34
Gráfico 24	América Latina (9 países): tipos de hogares por quintil de ingreso, alrededor de 2016	35
Gráfico 25	Uruguay: promedio de horas diarias dedicadas a trabajo no remunerado según edad, sexo y quintil de ingresos,, 2007	36
Gráfico 26	Ecuador: promedio de horas diarias dedicadas a trabajo no remunerado según edad, sexo y quintil de ingresos, 2007	36
Gráfico 27	América Latina (8 países) patrones de gasto	38
Gráfico 28	América Latina (8 países): estructura del gasto por quintiles de ingreso	39
Gráfico 29	América Latina y el Caribe (26 países): cobertura de las pensiones sociales en la población de 60 años y más y gasto público en pensiones sociales para personas mayores, 1995-2017	43

Gráfico 30	América Latina y el Caribe (20 países): personas en hogares perceptores de programas de transferencias condicionadas (PTC) y gasto público en PTC, 1996-2017.....	43
Gráfico 31	América Latina (13 países): impacto relativo de las transferencias no contributivas sobre la pobreza extrema y la pobreza, 2016 – 2017.....	44
Gráfico 32	América Latina (8 países): participación del gasto en los servicios públicos (electricidad, agua y telefonía e Internet) en el gasto total por quintiles de ingreso	46
Gráfico 33	América Latina (8 países): participación del gasto en los servicios públicos de electricidad, agua e Internet por quintiles de ingreso	48
Gráfico 34	América Latina (18 países) costo adicional de garantizar una transferencia no contributiva equivalente a una línea de pobreza o una línea de pobreza extrema para diferentes categorías de población por seis meses como % del PIB estimado de 2020 para América Latina.....	57
Gráfico 35	Costo fiscal adicional anual de proveer transferencias monetarias garantizadas a todos los hogares por debajo de 1,8 líneas de pobreza con niños menores de 18 años con diferentes parámetros de prestaciones, 2020	59
Gráfico 36	América Latina (18 países): costo fiscal adicional anual de proveer transferencias monetarias garantizadas equivalentes a una línea de pobreza nacional a todos los adultos mayores de 65 años que residen en hogares por debajo de 1,8 líneas de pobreza, 2020.....	60
Gráfico 37	América Latina (18 países): costos mensuales de transferencias a poblaciones específicas por países sobre la base de datos del año 2019	61
Gráfico 38	Ejemplo de países con segundo pico de brote: Estados Unidos, Israel y España. Casos diarios cada 100.000 habitantes, 1ero de marzo – 31 de agosto.	66
Gráfico 39	América Latina (8 países): déficit fiscal y deuda pública como proporción del PIB.....	68
Gráfico A.1	América Latina (8 países): estructura del gasto por rubro y por quintil de ingreso.....	79
Diagramas		
Diagrama 1	Accionar estatal en materia de protección social	50
Diagrama 2	Combinaciones de poblaciones en situación de vulnerabilidad: pobreza, trabajadores informales, niñas, niños y adolescentes y adultos mayores	57

Resumen

La pandemia del COVID-19 está generando en el mundo y en América Latina una triple crisis combinada y asimétrica: sanitaria, económica y social. Por otra parte, la región presenta debilidades estructurales que generan fuertes dificultades para abordar el triple desafío de contención epidemiológica, recuperación económica y mitigación de los costos sociales. Las debilidades económicas de larga data con amplios sectores de baja productividad y un modelo dual en el mercado laboral, la caída de la inversión y de la demanda agregada en la última etapa del ciclo económico en la región, los niveles de pobreza y desigualdad que las mejoras de la primera década del siglo no lograron revertir y las condiciones de habitabilidad y acceso a servicios básicos atentan contra la posibilidad de abordar adecuadamente este triple desafío. A pesar de ello los países han tomado acciones deliberadas para enfrentar estos tres desafíos. Sin embargo, las medidas han sido o bien insuficientes, fragmentadas o ineficaces en la mayoría de los casos. Se hace por ello necesario erigir un piso de protección social básico que facilite el cumplimiento de los tres objetivos estratégicos: sostener niveles de demanda económica mínimos, garantizar un ingreso básico o un piso de bienestar universal y, con ello, poder diseñar estrategias que permitan entrar y salir de las estrategias más o menos estrictas que se requieren para la contención epidemiológica sin condenar a una parte significativa de la población a la pobreza extrema a niveles de infraconsumo agudos.

Este documento presenta el diagnóstico que sustenta las afirmaciones realizadas, así como las propuestas y algunas estimaciones sobre posibles sistemas de protección social y sus costos fiscales que permitirían enfrentar esta etapa de mejor manera al tiempo que sientan las bases de un modelo de protección universal básico para una nueva y mejor normalidad. La introducción plantea el triple desafío y coloca en el centro de la solución el tema de la protección social. La primera sección ofrece una mirada comparada de la pandemia, ya que ello se constituye en un insumo fundamental para entender los impactos socioeconómicos en los países y las posibles y necesarias estrategias de mitigación de costos sociales. La segunda sección se detiene en los impactos económicos y sociales agregados en la región y en los países de la región. La tercera sección analiza la vulnerabilidad de la estructura socioeconómica latinoamericana ante las estrategias epidemiológicas del COVID-19 y sus impactos. En esta sección se incluyen las situaciones previas a la pandemia en materia de pobreza y vulnerabilidad y cobertura de la

protección social, así como un análisis basado en las encuestas de gastos e ingresos de un grupo de países seleccionados indicando las muy limitadas capacidades de ahorro de los quintiles más pobres en la mayor parte de los países. La cuarta sección se detiene en las herramientas disponibles y activadas de protección social de que hicieron uso los países ante la emergencia social. La quinta parte realiza una estimación fiscal de los costos de erigir y sostener un piso básico de protección social con adecuados niveles de cobertura y suficiencia, El cierre reflexiona sobre la necesidad y posibilidad de gestar en estas respuestas una ruta de mediano y largo plazo para el desarrollo sustentable post-COVID19.

Introducción

La pandemia del COVID-19 está generando en el mundo y en América Latina una triple crisis combinada y asimétrica: sanitaria, económica y social (CEPAL, 2020a, 2020b y 2020c). En primer lugar, existe una crisis de salud como lo evidencian el crecimiento muchas veces exponencial de casos identificados de COVID-19, las situaciones críticas de salud y las muertes en exceso y derivadas directamente de la pandemia. La región, junto con Estados Unidos, se ha convertido en el centro de la pandemia. Los sistemas de salud se encuentran bajo estrés generando otras potenciales crisis sanitarias derivadas de otras morbilidades y enfermedades que el sistema no puede atender. La asimetría de la crisis de salud se manifiesta en la forma en que el virus genera diferentes tasas de contagio y letalidad en diversas poblaciones y en la capacidad de estas de acceder a cuidados terapéuticos adecuados ante una evolución compleja de la enfermedad

En segundo lugar, la crisis económica se torna cada vez más aguda y profunda. Esta surge de un doble shock —de oferta y demanda— y posee como vectores tanto el efecto nacional de las estrategias epidemiológicas de contención con impactos agudos en los sectores no transables como el efecto global de la agregación de los efectos nacionales sobre el comercio internacional y la demanda y sus efectos en los sectores transables (CEPAL, 2020a; FMI, 2020; Banco Mundial, 2020). Ambos shocks están estrechamente relacionados con fuertes interdependencias e intensos procesos asimétricos. Dichos efectos se manifiestan, por otra parte, en tres dimensiones adicionales: la caída de la recaudación, concomitante a la necesidad de aumento del gasto lo cual ejerce una presión sobre el déficit fiscal y el endeudamiento; los potenciales procesos inflacionarios que si bien no son esperables en términos generales sí pueden hacerse presentes en ciertos bienes y servicios y, finalmente, el riesgo de corte en las cadenas de producción y en las cadenas de pagos, que si bien hasta el momento han sido evitados, pueden desplegarse en forma aguda de subsistir la emergencia sanitaria por períodos prolongados. Por último, no es descartable una crisis sistémica del orden financiero. Todo lo anotado se presenta en la región en forma más marcada por tres razones simples: la región se encuentra en un ciclo negativo económico desde antes de la pandemia, las capacidades fiscales de los Estados de la región son notoriamente menores que las de los países desarrollados, y la salud de sus cadenas productivas, de pagos y sus nodos de estabilidad financiera son más endebles que en los países desarrollados.

Finalmente, para atender la crisis de salud es indispensable aplicar una estrategia de aislamiento físico que conlleva una significativa reducción de la movilidad con impacto sobre el empleo y los ingresos y significativos costos sociales. A ello hay que sumar que el cierre de servicios públicos clave como las escuelas y otros centros educativos agudizan dichos costos sociales y agregan una crisis de cuidados (Blofield y Filgueira, 2020). Se sabe, además, que los efectos negativos de estas estrategias de confinamiento en los ingresos, en el empleo y en general en las condiciones de vida serán más intensos en los sectores de bajos ingresos y sin capacidad de ahorro previo, en los sectores con déficits habitacionales y de acceso a servicios públicos básicos, en la población pobre y en quienes ganan su sustento en actividades informales. En efecto, la evidencia disponible sugiere que la población de bajos ingresos asociada al sector informal, al no disponer de estabilizadores automáticos (por ejemplo, seguro de desempleo y otras estrategias de aseguramiento), de acceso a la seguridad social y ahorros y de tener mayores dificultades para recuperarse de shocks económicos adversos y regresar a sus actividades previas, es la población más vulnerable a los efectos inmediatos y mediatos del aislamiento físico derivados del COVID-19.

De este modo, una estrategia de salud exitosa que permita aplanar la curva de contagios de manera consistente está indisolublemente ligada con una estrategia económica y social que haga viable la estrategia de aislamiento físico. En particular, la viabilidad de una estrategia económica y social durante la fase de aislamiento está condicionada por su capacidad de atender a los eslabones más débiles de la cadena económica y de la estructura social; esto es, la capacidad de atender, en un contexto de aislamiento físico, la viabilidad económica y social de los agentes y grupos más vulnerables y de los pobres¹ (Blofield y Filgueira, 2020). La viabilidad económica y social de estos grupos vulnerables y de bajos ingresos requiere, como uno de sus ejes fundamentales, garantizar el acceso a ingresos básicos que se pierden por el shock económico sobre el empleo y a la provisión de los servicios públicos básicos (electricidad, agua potable y telefonía e Internet). Disponer de dichas garantías de ingreso y de estos servicios públicos básicos durante la fase de aislamiento físico es indispensable para proveer de condiciones mínimas de sobrevivencia, para hacer posible la realización de actividades laborales, educativas y sociales desde casa y para disponer del acceso a sistemas de comunicación que permiten continuar con formas no presenciales de educación así como para mantener informada a la población y los contactos necesarios para solicitar y recibir diversas ayudas del Estado y de la comunidad.

Una amplia proporción de la población, con importantes variaciones por país, carecía de estas condiciones básicas antes de la pandemia. Otra parte aun mayor de la población puede perder dichos accesos y condiciones fundamentales dados los impactos que implica la pandemia y la estrategia epidemiológica para contenerla. Finalmente, existe otro sector de población, que aun siendo capaz de enfrentar la disrupción radical que la pandemia y la estrategia epidemiológica suponen en el corto plazo, no lo serán si dicha situación se extiende en el tiempo y, por otra parte, ante esta situación pueden sobreajustar su consumo con los efectos negativos que ello tendrá sobre el shock de demanda ya existente, agudizándolo. El desafío es por tanto triple: elevar a aquellos sectores con déficits de bienestar extremos antes de la pandemia, evitar la caída en dicha situación de sectores que se verán afectados por sus efectos y garantizar tasas de reemplazo razonables en materia de ingresos a los sectores medios-bajos que sufran marcadas caídas en el empleo para otorgar certidumbre intertemporal y evitar un sobreajuste negativo del consumo y por tanto de la demanda agregada. La solución más directa a este triple desafío es la creación de un ingreso básico ciudadano financiado desde una estructura fiscal progresiva como primer y fundamental pilar, siendo los otros pilares esenciales la

¹ Cabe destacar que en América Latina el sector vulnerable es muy amplio, siendo que para 2019 el 76,8% de la población estaba compuesto por grupos pertenecientes a estratos pobres, bajos o medio-bajos (CEPAL, 2019b). En este sentido, resulta relevante que los estratos bajos no pobres y los estratos medio-bajos presentan un alto riesgo de caer en la pobreza o de ver gravemente desestabilizado su bienestar ante episodios de desempleo o precarización del trabajo, enfermedades catastróficas, accidentes o desastres naturales (CEPAL, 2019b).

seguridad social contributiva y el acceso universal a servicios de salud de calidad. No todos los países pueden o elegirán dicho modelo. Pero este sirve en cualquier caso como hoja de ruta y ofrece parámetros de evaluación de las acciones que desde los gobiernos se estructuran en torno a herramientas ya disponibles de la seguridad social y de los sistemas de transferencias no contributivas y otras herramientas que se han creado de transferencias ante la emergencia sanitaria-social.

I. Una mirada comparada a la pandemia en América Latina y a las estrategias de contención y mitigación epidemiológica²

Aun cuando este no es un documento sobre la evolución de la pandemia, es importante detenerse en sus formas y magnitudes, ya que dicha información permite especular respecto de la duración e intensidad con que se deberán desplegar las diferentes formas de distanciamiento, lock-down de actividades y cuarentena³ en distintos países de la región si se pretende minimizar los costos en casos y vidas que se manifiestan en sus tendencias. Si bien persiste mucha incertidumbre, este análisis sugiere que las posibilidades de segundos brotes o de crecimientos exponenciales en países que parecían tener la epidemia bajo control son escenarios que no pueden ni deben ser descartados.

Existe un primer grupo de países que al 31 de agosto de 2020 presentaban una cantidad modesta de casos por 100 mil habitantes y muertes por millón de habitantes (véase el gráfico 1A y 1B). De este grupo, integrado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, el Paraguay y el Uruguay, solo este último presenta, además de las magnitudes más bajas de la región, una forma de la curva que indica logros importantes en la contención (véase el gráfico 1A). En el Paraguay, que hasta hace muy poco pertenecía a dicho grupo, si bien sigue presentando tasas bajas, se observan curvas más preocupantes. Por el contrario, en El Salvador, Guatemala y Honduras, la curva ha adquirido ya la forma exponencial aunque continuando con niveles absolutos bajos. Por su parte Costa Rica, que hasta fines de mayo se posicionaba como uno de los países de la región con menores tasas de contagios y fallecidos, se ha enfrentado a un crecimiento exponencial de los casos desde el mes de junio. Es importante destacar

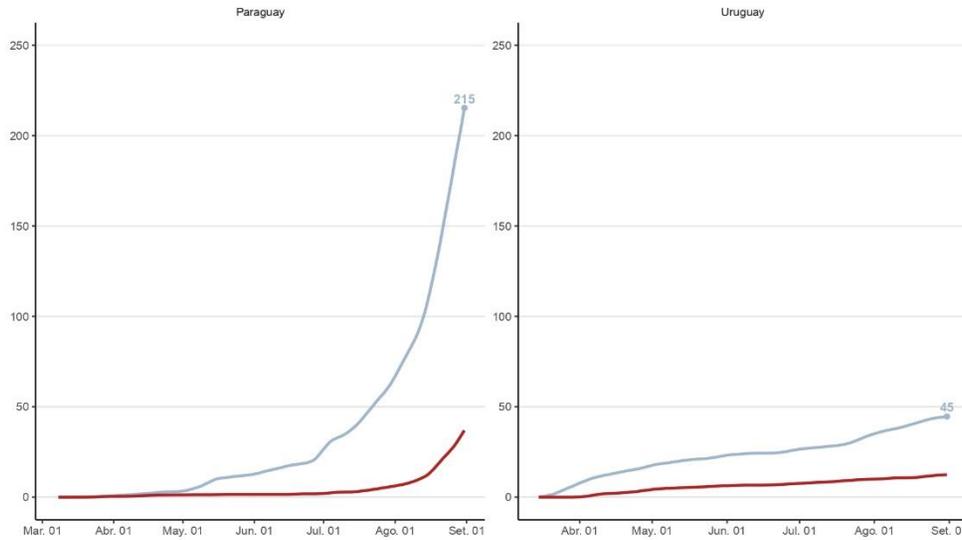
² El análisis presentado en esta sección fue realizado sobre la base de 16 países de América Latina. Los datos referidos a la República Bolivariana de Venezuela y Nicaragua, si bien se encuentran disponibles en la base de datos de Our World in Data, han sido considerados como poco confiables y poco estables en sus valores (Our World in Data, 2020).

³ Cabe aclarar que mientras el término lock-down refiere al cierre de actividades y servicios (por ejemplo comercios y escuelas, entre otros), el término cuarentena se utiliza para hacer referencia a la recomendación u obligación de evitar salir de las casas con el fin de reducir la circulación y movilidad de las personas.

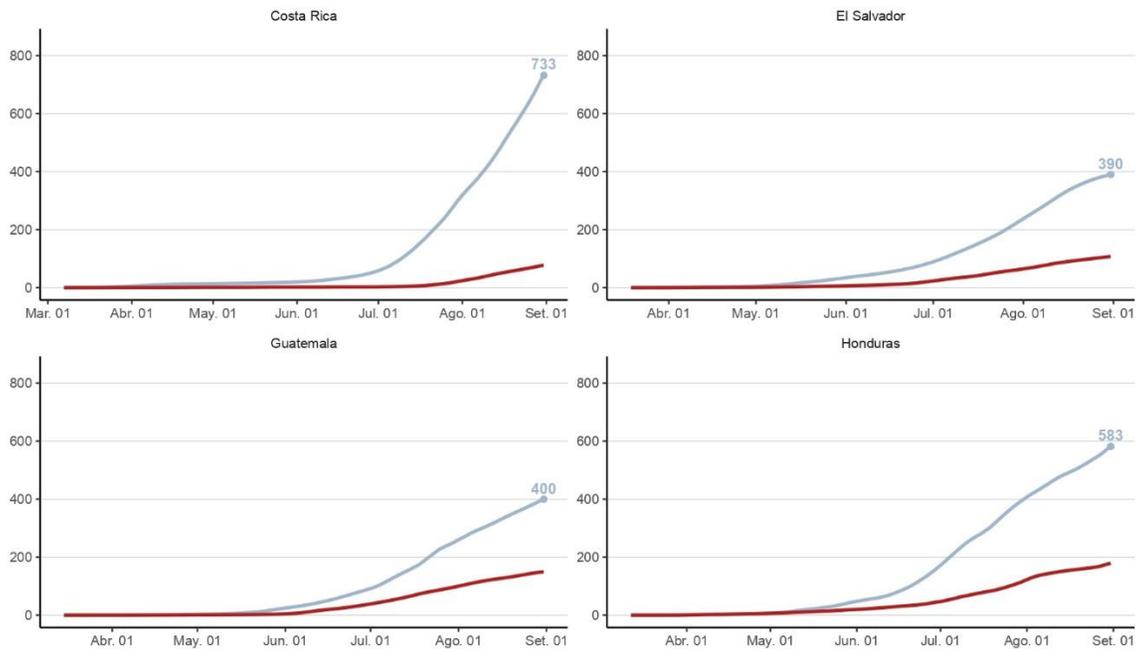
que, en tanto Costa Rica, El Salvador, el Paraguay y el Uruguay presentan niveles de testeo por cada mil habitantes moderados a altos en el contexto regional, ello no ocurre en Guatemala y Honduras.

Gráfico 1

A. Países de baja prevalencia en América Latina: casos acumulados por 100.000 habitantes (línea azul) y muertes acumuladas por millón habitantes (línea roja), promedios móviles 7 días (1ero de marzo al 31 de agosto de 2020)



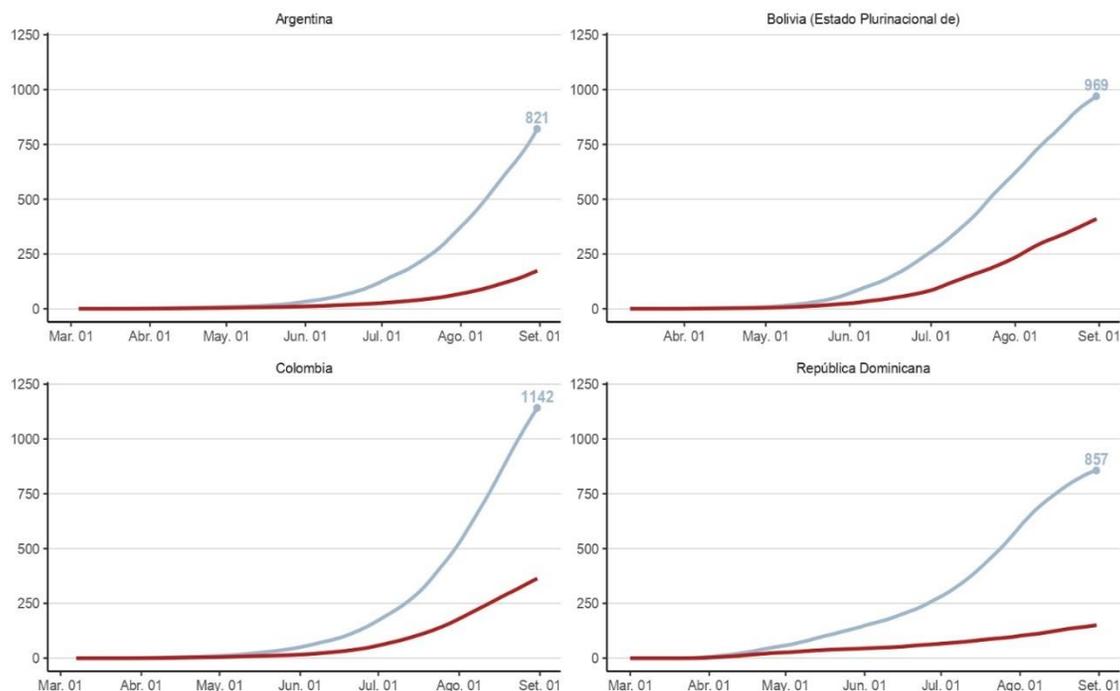
B. Países de media-baja prevalencia en América Latina: casos acumulados por 100.000 habitantes (línea azul) y muertes acumuladas por millón habitantes (línea roja), promedios móviles 7 días (1ero de marzo al 31 de agosto de 2020)



Fuente: Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Our World in Data.

Los casos del segundo grupo incluyen a la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia y la República Dominicana, y presentan valores intermedios en casos acumulados por 100 mil habitantes y muertes por millón de habitantes. En todos los casos se observan curvas exponenciales o que tienden a dicha forma funcional en ambos indicadores (véase el gráfico 2).

Gráfico 2
Países de moderada prevalencia en América Latina: casos acumulados por 100.000 habitantes (línea azul) y muertes acumuladas por millón habitantes (línea roja), promedios móviles 7 días (1ero de marzo al 31 de agosto de 2020)



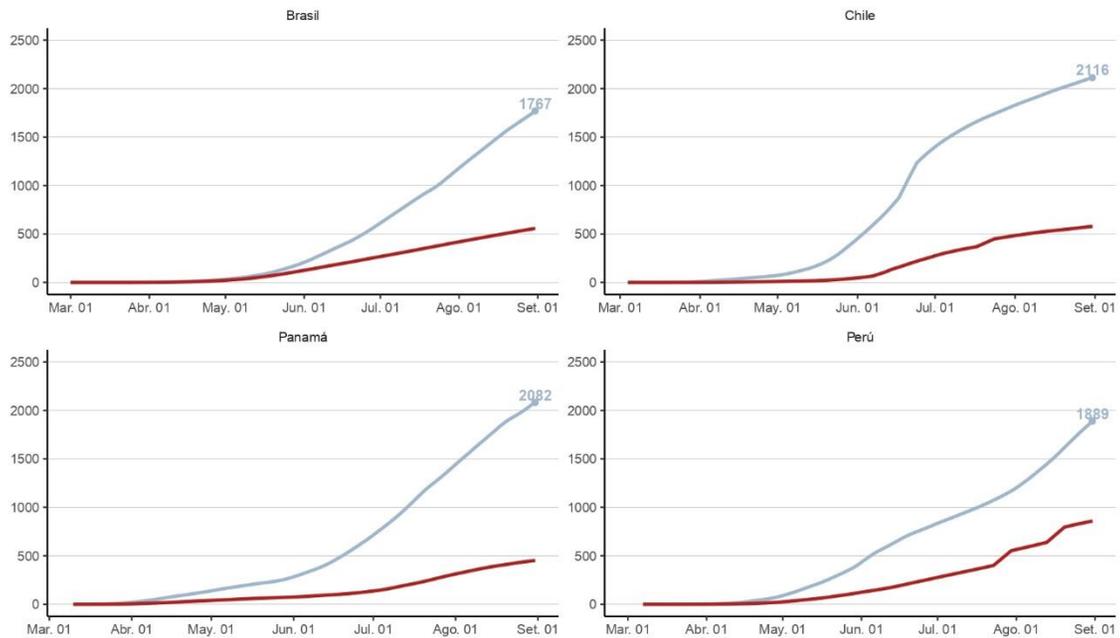
Fuente: Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Our World in Data.

Por último, existe un tercer grupo de países que presentan la peor configuración superando los casos por 100 mil largamente a los otros grupos y que, con variantes, presentan un comportamiento de los óbitos por COVID-19 también preocupante (véase el gráfico 3A y 3B). En Chile y el Perú se observa la mayor presencia de casos detectados, aunque debe considerarse que son quienes más tests per cápita han realizado en toda la región. Por ello, las muertes, si bien también presentan un comportamiento exponencial, lo hacen a distancia importante de la pauta exponencial de casos acumulados.

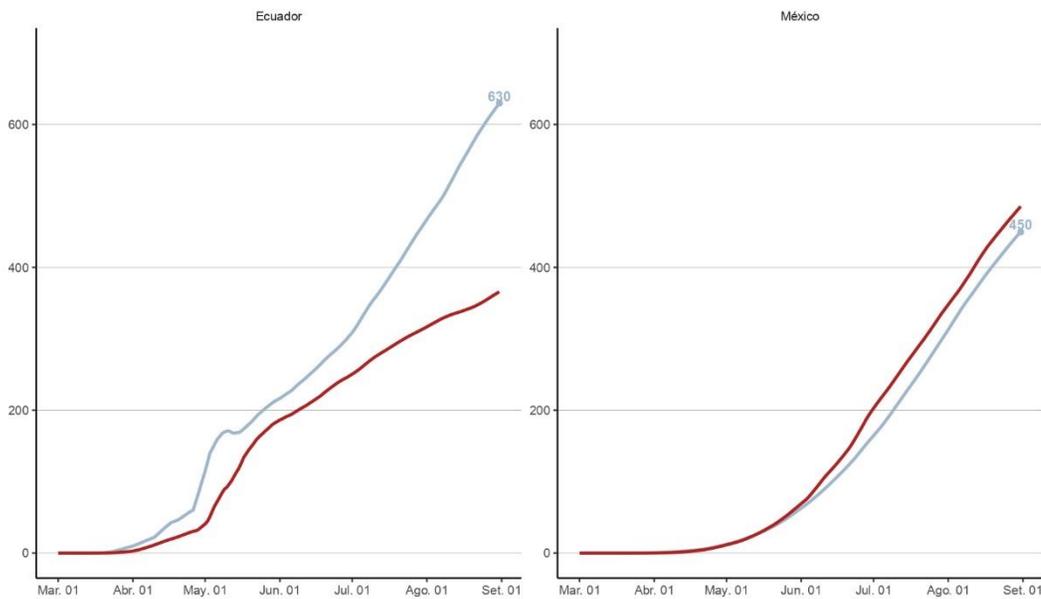
El caso de México, y en menor medida del Ecuador, son los más extremos, ya que las muertes por millón de habitantes presentan un comportamiento similar al de los casos por 100 mil habitantes. Ello sugiere una alta tasa de letalidad, posiblemente influenciada por una baja captación de los casos reales.

Gráfico 3

A. Países de alta prevalencia en América Latina: casos acumulados por 100.000 habitantes (línea azul) y muertes acumuladas por millón habitantes (línea roja), promedios móviles 7 días (1ero de marzo al 31 de agosto de 2020)



B. Países de alta prevalencia en muertes en América Latina: casos acumulados por 100.000 habitantes (línea azul) y muertes acumuladas por millón habitantes (línea roja), promedios móviles 7 días (1ero de marzo al 31 de agosto de 2020)



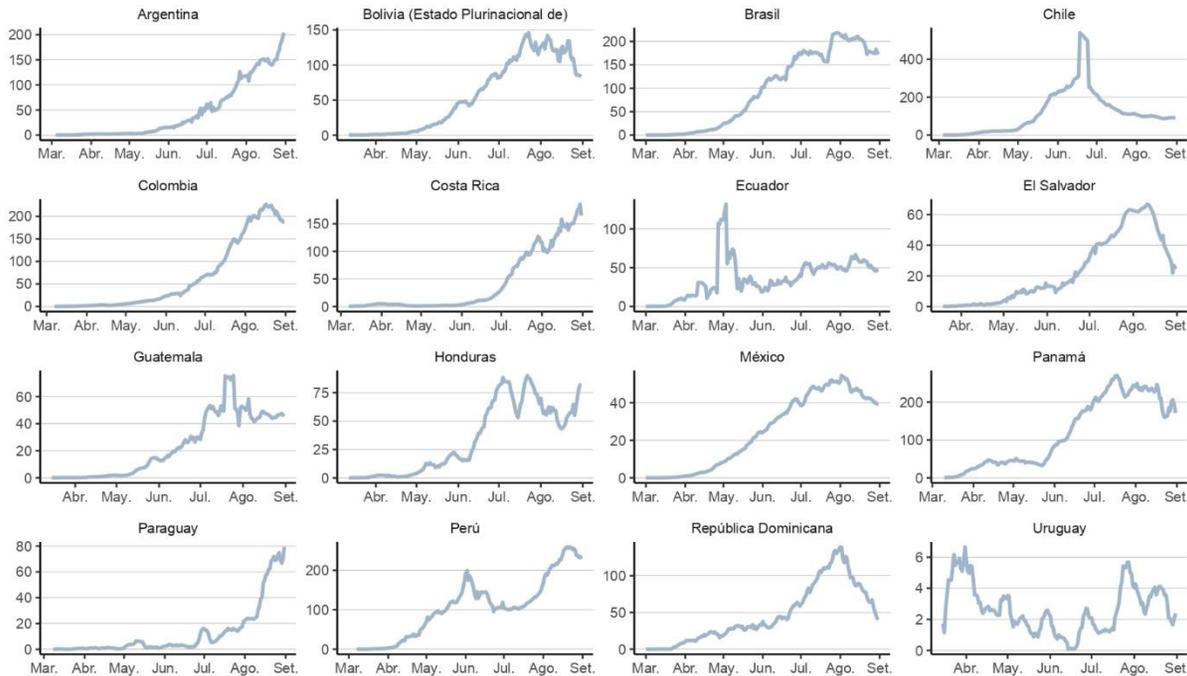
Fuente: Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Our World in Data

Otra forma de observar la evolución de la pandemia en los países es considerar el número de nuevos casos diarios (véase el gráfico 4). Este somero análisis indica que con la excepción del Uruguay, que presenta una baja prevalencia de nuevos casos diarios y una tendencia descendente al 31 de

agosto⁴, el resto de los países presenta o bien un incremento exponencial de casos diarios o una contención frágil a partir de niveles relativamente altos. En Chile y el Perú hay niveles muy altos de nuevos casos diarios, pero son los países con más tests per cápita y las tendencias recientes muestran una disminución significativa de los casos diarios, particularmente en Chile. En El Salvador, Guatemala, Honduras y la República Dominicana también se observa una disminución de casos diarios, manteniéndose en niveles absolutos medio o bajos.

En el caso de Costa Rica, y en menor medida del Paraguay, al 31 de agosto presentan un crecimiento exponencial alcanzando niveles medios de casos diarios, a pesar de haber tenido en los primeros meses de la pandemia una de las tasas más bajas de la región. La Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Colombia, Panamá, y en menor medida México, pero probablemente debido a muy poco testeo⁵, muestran las pautas más preocupantes por nivel y tendencia.

Gráfico 4
América Latina (16 países): nuevos casos diarios cada millón de habitantes (promedios móviles 7 días) con escalas diferenciadas para cada país (1ero marzo – 31 de agosto)



Fuente: Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Our World in Data

A. Las estrategias epidemiológicas en la región

La mayor parte de los países de la región conocieron sus primeros casos confirmados de COVID-19 entre finales de febrero y la primera quincena de marzo. En forma relativamente rápida la mayor parte de sus

⁴ A pesar de ello, en los últimos días, el Uruguay ha debido enfrentar nuevos focos que han incrementado su nivel de casos diarios en promedio.
⁵ Las muertes en México dan cuenta de un alto nivel de subestimación de los casos por lo cual debiera ser considerado como un caso particularmente preocupante.

gobiernos tomaron un conjunto de medidas sanitarias y de limitación de actividades y movilidad que procuraban la contención de la epidemia en sus países.

El llamado Stringency Index⁶ busca captar la intensidad y el calendario de estas medidas a partir de diversas dimensiones. La dimensión que aquí más interesa refiere justamente a un conjunto de ítems relativos a los temas de actividades y movilidad. En efecto, en casi todos los países considerados, los gobiernos –con contadas excepciones- implementaron de forma relativamente rápida estrategias que combinaban al menos cuatro decisiones muy disruptivas de la vida económica y social: cierre de fronteras, cierre de escuelas y centros educativos, cierre de empresas no esenciales (y disminución de las actividades de servicios y empresas esenciales como el transporte público), cuarentenas en el hogar obligatorias para toda la población, o voluntarias (con fuertes exhortaciones) y con cuarentenas obligatorias para la población en riesgo sanitario o contagiada.

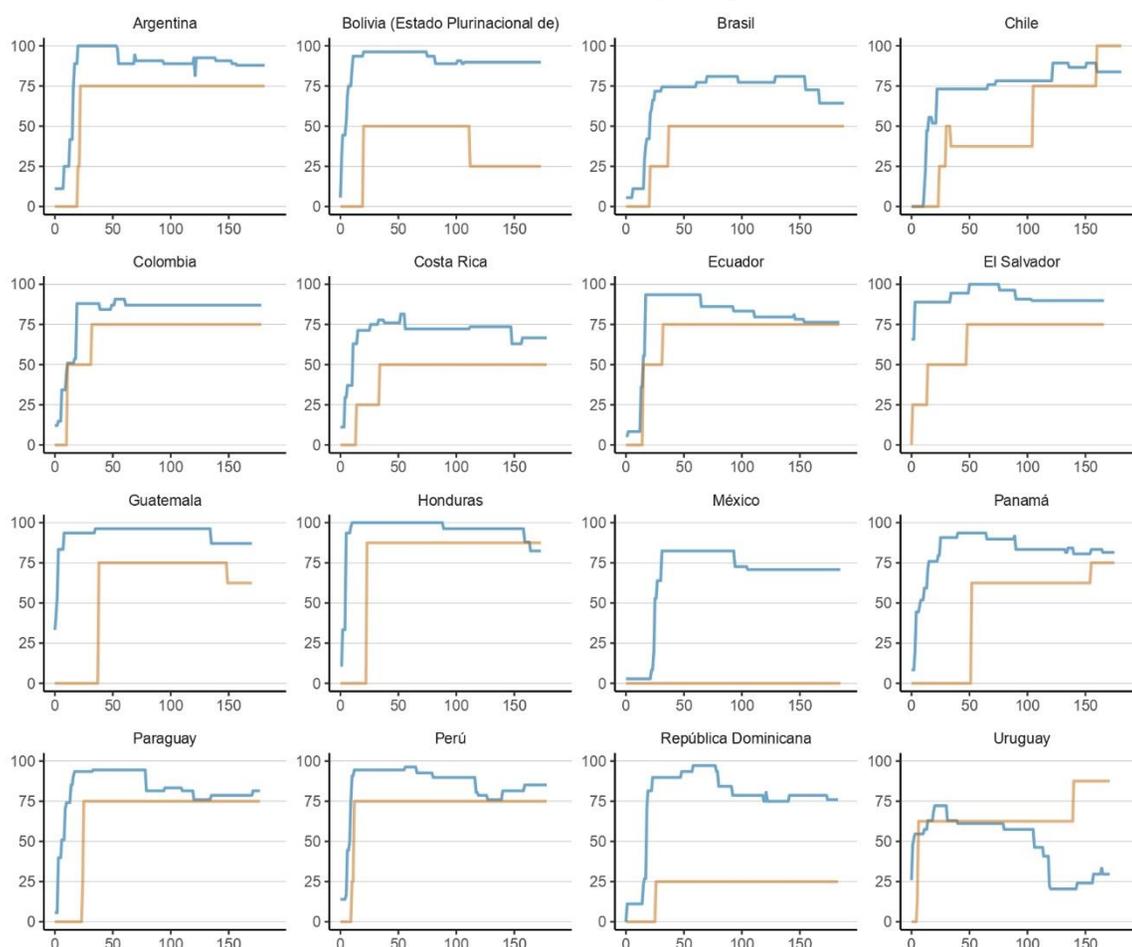
Sin embargo, el inicio de las medidas económicas y sociales casi siempre presenta un desfase respecto de las medidas de contención epidemiológica. Ello, si bien es esperable, da cuenta de una fragilidad importante en la respuesta integrada de la región que contrasta con el comportamiento de la respuesta social en los países centrales, especialmente en Europa. Los países industrializados con fuertes sistemas de protección social y Estados de bienestar consolidados poseen a través de la seguridad social estabilizadores automáticos potentes en materia económica y social. En particular, los seguros de desempleo y enfermedad se activan en el mismo momento en que se genera la disrupción epidemiológica y proporcionan un conjunto de certezas clave en el marco de la incertidumbre que las dinámicas de lock-down y confinamiento inevitablemente generan.

Pero ese no es el caso en la región y, como puede observarse en el gráfico 5, el inicio de las estrategias de contención siempre o casi siempre son anteriores a las de mitigación de los efectos económicos y sociales y, en general, durante todo el periodo analizado son mayores los valores de la estrategia de contención epidemiológica que los de acción de mitigación social. Los casos extremos de México y la República Dominicana muestran un gran desfasaje entre las medidas epidemiológicas y las económicas y sociales. Un caso destacable es el del Uruguay debido a sus estabilizadores automáticos (seguro de desempleo) y a su también robusto sistema de protección social no contributiva, lo que ha implicado que el país presentó una respuesta temprana de mitigación social (aun cuando ello no implica necesariamente que en materia de esfuerzo haya sido la más marcada). En parte, ello contribuye al éxito de la exhortación del gobierno a la población para una cuarentena voluntaria. Tal logro, a su vez, favorece una disminución en las exigencias epidemiológicas y permite un retorno a la actividad social y económica. Lo que resulta interesante es que en la medida que caen dichas exigencias de limitación de actividad las acciones de mitigación social se mantienen e incluso se incrementan. Si bien el esfuerzo fiscal total que realiza el Uruguay en materia de mitigación social es moderado, las medidas para cubrir a las diferentes poblaciones vulnerables son importantes incluso en un contexto de retorno a la actividad. Ello no quiere decir que en este país las necesidades sociales están cubiertas. Pero sí indica que las fortalezas pasadas y un adecuado uso de dichos instrumentos logró abordar el doble desafío epidemiológico y social de mejor manera que sus pares regionales.

⁶ Ver Anexo metodológico para detalles sobre la construcción y dimensiones del índice.

Gráfico 5

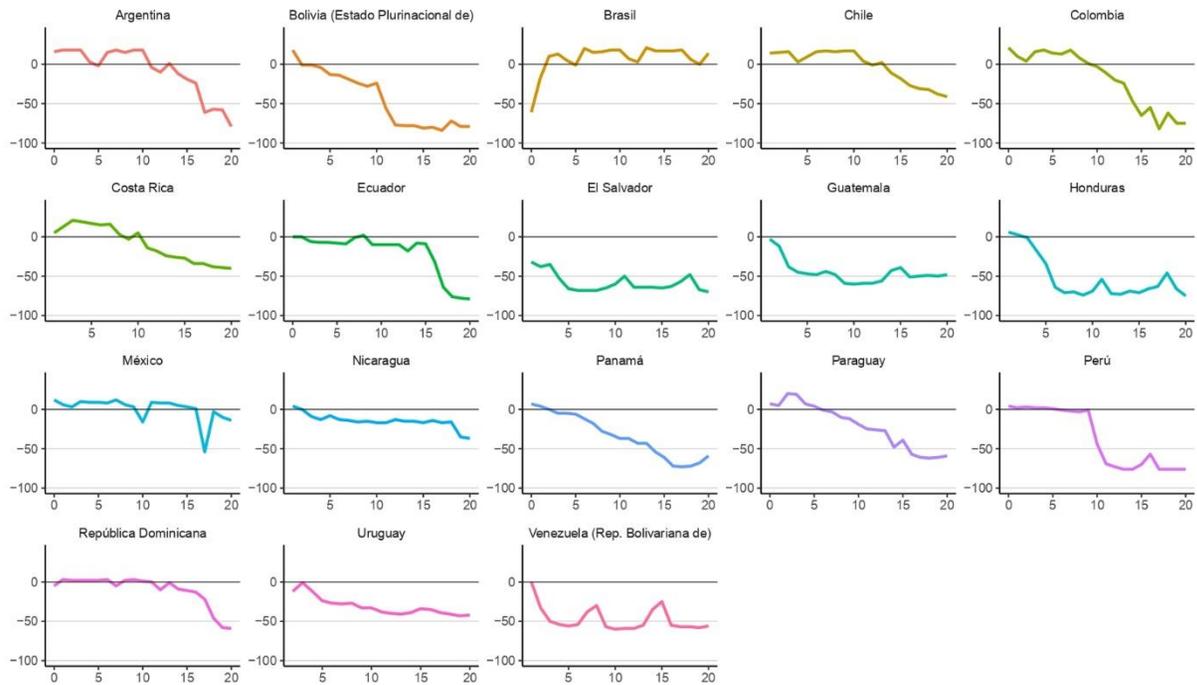
América Latina (16 países): evolución del Stringency Index en dos dimensiones desde la confirmación del primer caso de COVID-19: contención epidemiológica (línea azul) y medidas económico-sociales (línea anaranjada)
(Desde identificación del primer caso al 31 de agosto de 2020)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Oxford Covid-19 Government Response Tracker.

La caída sustantiva en la movilidad de las personas hacia sus espacios laborales constituye una poderosa ilustración del impacto asociado que ello implica en materia de ingresos y actividades económicas en general, a la vez que permite visualizar la diferencia entre la detección del primer caso y la baja de la movilidad. Un conjunto de países de la región, ya en los primeros días después de confirmar el primer caso, presentan una caída abrupta en dichas formas de actividad, en tanto otros, entre los que se destacan el Brasil y México, pero también en menor medida la Argentina, Chile, Colombia y el Perú, responden a una pauta con retraso en donde el virus y las personas circularon con normalidad durante los primeros 10 días desde los primeros casos (véase gráfico 6). De todos modos, estos países después presentan disminuciones abruptas de su actividad laboral con movilidad. Es cierto que este indicador no puede asociarse directamente con pérdida de empleo, ya que en muchos casos tal interrupción en la movilidad expresa formatos de teletrabajo o suspensiones parciales de actividad que no implica pérdida de empleo, aunque sí probablemente una disminución de ingresos.

Gráfico 6
América Latina (18 países): variación en la movilidad de las personas a sus lugares de trabajo en los 20 primeros días desde la identificación del primer caso de COVID-19



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Google Mobility Database, 2020.

II. Los impactos económicos y sociales agregados

La evolución de la tasa de crecimiento del PIB de América Latina muestra que existe una importante volatilidad y una caída reciente del dinamismo económico (véase los gráficos 7 y 8). Los efectos potenciales de la pandemia del COVID-19 en las actividades económicas serán significativos aunque con diferencias por países como puede observarse en el cuadro 1.

Las variaciones entre las proyecciones realizadas por la CEPAL en abril, a poco más de un mes de comenzada la pandemia en la región, y las actualizaciones realizadas a julio, dan cuenta que más que nunca existe un alto grado de incertidumbre y las consecuencias económicas de la pandemia son difíciles de estimar. Tal como se observa en el gráfico 7, a nivel regional las proyecciones de caída del PIB realizadas por la CEPAL en julio prácticamente duplican a las de abril, pasando a nivel regional de -5,3, a -9,1 en la proyección de julio.

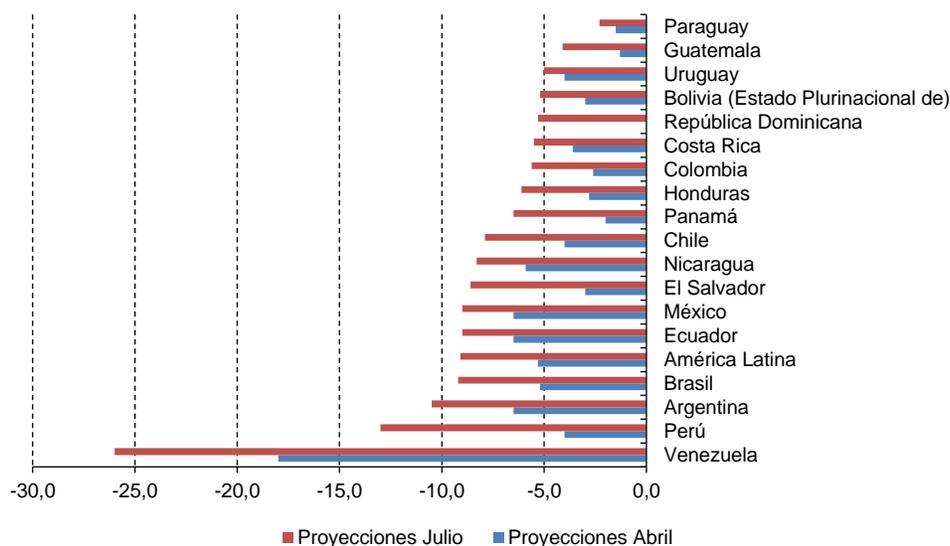
Cuadro 1
América Latina (18 países): proyecciones de caídas del PIB^a
(En porcentajes)

País	FMI (abril/junio*)		World Bank (junio)		CEPAL (julio)
	2020	2021	2020	2021	2020
Argentina	-9,9 *	3,9 *	-7,3	2,1	-10,5
Bolivia (Estado Plurinacional de)	-2,9	2,9	-5,9	2,2	-5,2
Brasil	-9,1 *	3,6 *	-8	2,2	-9,2
Chile	-7,5 *	5 *	-4,3	3,1	-7,9
Colombia	-7,8 *	4 *	-4,9	3,6	-5,6
Costa Rica	-3,3	3	-3,3	3	-5,5
República Dominicana	-1	4	-0,8	2,5	-5,3
Ecuador	-6,3	3,9	-7,4	-7,4	-9,0
El Salvador	-5,4	4,5	-5,4	3,8	-8,6
Guatemala	-2	5,5	-3	4,1	-4,1
Honduras	-2,4	4,1	-5,8	3,7	-6,1
México	-10,5 *	3,3 *	-7,5	3	-9,0
Nicaragua	-6	0	-6,3	0,7	-8,3
Panamá	-2	4	-2	4,2	-6,5
Paraguay	-1	4	-2,8	4,2	-2,3
Perú	-13,9 *	6,5 *	-12	7	-13,0
Uruguay	-3	5	-3,7	4,6	-5,0
Venezuela (República Bolivariana de)	-15	-5	-	-	-26,0
América Latina	-9,4 *	3,7 *	-7,2	2,8	-9,1

Fuente: FMI [en línea] <https://blogs.imf.org/2020/06/26/outlook-for-latin-america-and-the-caribbean-an-intensifying-pandemic/> y https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD; CEPAL (2020c), "Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones", Informe Especial COVID-19 N°5, disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45782/1/S2000471_es.pdf y WORLD BANK [en línea] <https://www.bancomundial.org/es/publication/global-economic-prospects>

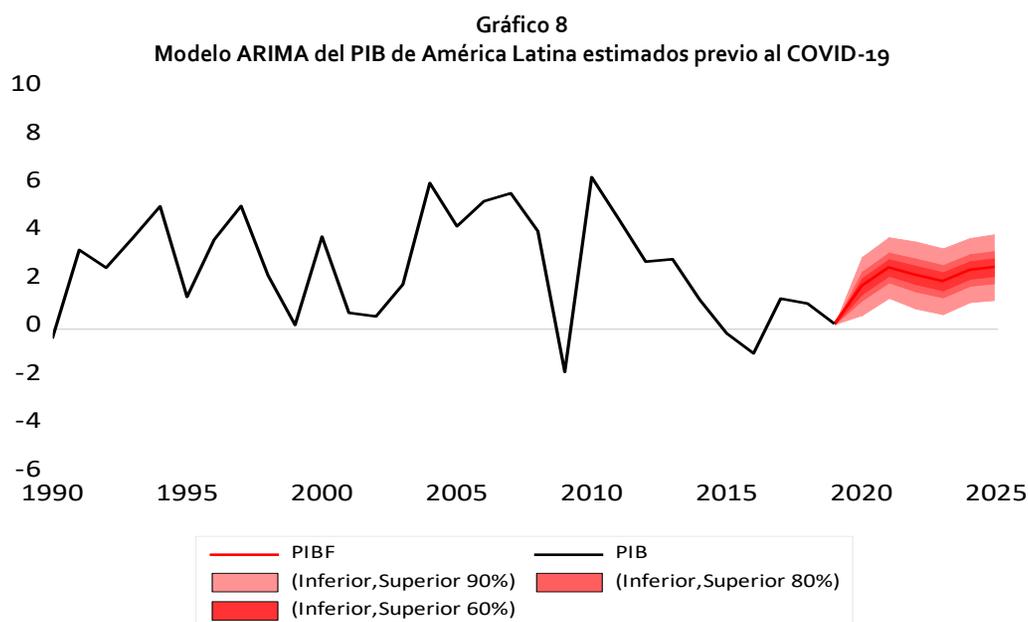
^a Las proyecciones del FMI actualizadas en junio 2020 se indican con un asterisco (*). En el resto de los casos las proyecciones corresponden a las realizadas en el mes de abril.

Gráfico 7
América Latina (18 países): variación en las proyecciones de caídas del PIB 2020 realizadas por CEPAL, abril - julio



Fuente: Elaboración propia sobre la base de proyecciones CEPAL. CEPAL (2020c), "Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones", Informe Especial COVID-19 N°5, disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45782/1/S2000471_es.pdf

Los efectos económicos de la pandemia del COVID-19 pueden compararse tomando como referencia o contrafactual un escenario inercial (Business AS Usual, BAU). Ello permite identificar con mejor precisión el efecto de la pandemia con referencia al escenario contrafactual o esperado⁷. Así, atendiendo a las condiciones previas a la pandemia se observa que existían condiciones para una tasa de crecimiento económico de largo plazo de 2,25% (quizá 2,5%), con un rango de entre 1,89 y 2,62% al 60% de probabilidad. Ello muestra que claramente los efectos de la pandemia del COVID-19 implican un shock macroeconómico fuera de los rangos de mayor probabilidad de la tasa de crecimiento del PIB de América Latina. De hecho, los promedios para los años 2020 y 2021 que proyectaban al mes de abril el Banco Mundial y el FMI colocan la tasa de crecimiento promedio en territorio negativo, en torno al -1% incluso admitiendo una recuperación importante en el año 2021. Por su parte, en el caso del Banco Mundial, las proyecciones para el período 2020-2022 con recuperaciones positivas en 2021 y 2022 arrojan un anémico crecimiento promedio del 0,2 interanual. Dichas estimaciones se basan en escenarios de tipo V o a lo sumo U. Un escenario de tipo L generaría tasas aún más modestas.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Modelo ARIMA (2,1).

Cuadro 2
Proyecciones de las tasas de crecimiento promedio anual del PIB de América Latina, 2020-2025 antes del COVID-19
(En porcentajes)

Promedio	Probabilidad 60%		Probabilidad 80%		Probabilidad 90%	
	Inferior	Superior	Inferior	Superior	Inferior	Superior
2,25	1,89	2,61	1,61	2,90	0,93	3,57

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Modelo ARIMA (2,1).

⁷ El comportamiento del PIB en América Latina puede descomponerse en un componente de tendencia y un componente cíclico en torno a una tendencia ascendente y, además, es posible identificar un modelo ARIMA de la tasa de crecimiento promedio del PIB de América Latina con su respectiva gráfica de abanico (fan charts) para construir escenarios de probabilidad.

Como puede observarse en el gráfico 8 y el cuadro 2, para el período 2020-2025 la peor hipótesis sugeriría un crecimiento promedio del 0,93% y la mejor, un crecimiento superior al 3,5%. Para que ello suceda ahora se requerirían de tasas muy robustas de crecimiento para el período 2023-2025, ya que las estimaciones relativamente optimistas del Banco Mundial ubican la tasa de crecimiento promedio para el período 2020-2022 en valores cercanos a cero⁸.

Si estos son los impactos económicos esperables, otro tanto puede señalarse en materia de impactos sobre el empleo y la pobreza. En este sentido, la CEPAL estima un incremento del desempleo para la región de 5,4 puntos porcentuales respecto del valor registrado para 2019, lo que implica una tasa de desocupación regional del 13,5% al cierre de 2020 (CEPAL, 2020c). Estas nuevas estimaciones suponen que el número de desocupados llegaría a 44,1 millones de personas, lo que representa un aumento cercano a 18 millones con respecto al nivel de 2019. Cabe destacar que, tal como se afirma en el Informe Especial COVID-19 N° 5, debido a la elevada tasa de informalidad laboral de la región, estos trabajadores son muy vulnerables a los efectos de la pandemia, además de que el aumento de las tasas de desocupación, en particular en el comercio y el turismo, golpea significativamente a la fuerza de trabajo femenina que en términos estructurales presenta mayores tasas de desocupación (CEPAL, 2020c).

Por su parte, las estimaciones realizadas en abril por el Banco Interamericano de Desarrollo sobre el impacto en el empleo formal a partir de tres escenarios de diferente intensidad y duración de la contracción económica, implican que la región podría perder hasta un 15% de sus empleos formales⁹.

Cuadro 3
América Latina (17 países): proyecciones de pérdida de empleo formal
(En porcentajes)

	Crisis a corto plazo	Crisis a largo plazo	Recesión prolongada
Argentina	-1,2	-2,6	-4,8
Bolivia (Estado Plurinacional de)	-2,6	-5,2	-9,7
Brasil	-4,2	-7,8	-14,8
Chile	-4,6	-8,4	-15,7
Colombia	-4,2	-7,7	-14,4
Costa Rica	-7,9	-14,6	-22,4
Rep. Dominicana	-6,7	-11,8	-18,5
Ecuador	-4,3	-7,8	-14,4
Guatemala	-7,5	-13,6	-21,1
Honduras	-7,9	-13,9	-21,7
México	-4,1	-7,7	-14,4
Nicaragua	-7,5	-13,3	-20,9
Panamá	-8,4	-15,6	-23,7
Perú	-3,3	-6,3	-11,8
Paraguay	-3,8	-7,1	-11
El Salvador	-8,6	-15,5	-23,9
Uruguay	-7,5	-13,7	-21
Promedio simple	-5,55	-10,15	-16,72
América Latina y el Caribe	-4,4	-8,2	-14,8

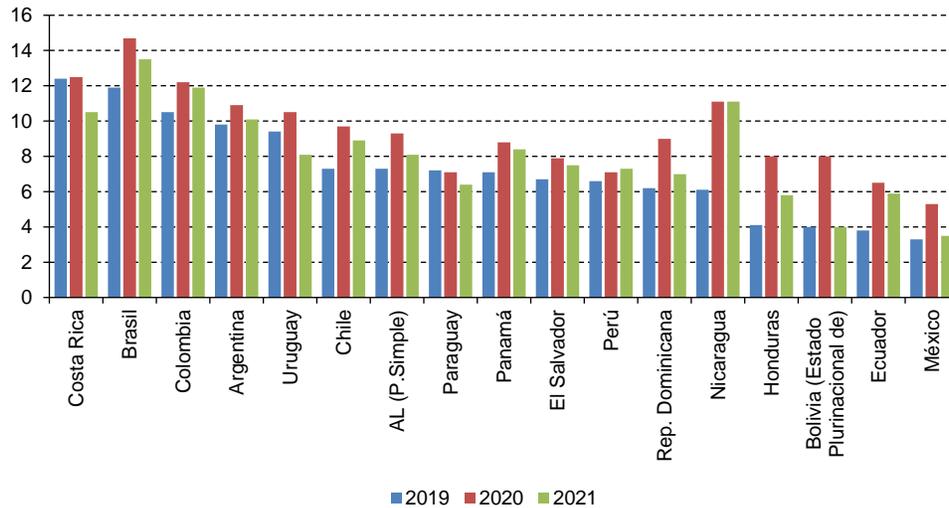
Fuente: BID, 2020. Los escenarios son los siguientes: i) crisis de corto plazo: este escenario, pese a ser el más benigno, supondría una caída del producto que duplicaría a la observada en la crisis de 2009. Supone que la emergencia sanitaria pasará durante el segundo semestre de 2020 y que la recuperación económica comenzaría a observarse hacia fin de año; ii) crisis de mediano plazo: este segundo escenario supone que la recesión se extendería por tres trimestres consecutivos, lo que se traduciría en una tasa de crecimiento negativo cercana a los 10 puntos porcentuales, con una leve mejora en el cuarto trimestre, y iii) recesión prolongada: finalmente, el tercer escenario supone una recesión de gran magnitud (15 puntos porcentuales) sin algún tipo de recuperación económica en el mediano plazo.

⁸ Se utilizan los datos proyectados por el Banco Mundial en abril dado que presentan proyecciones de caída del PIB al año 2022

⁹ Los datos presentados en el cuadro 3 resultan, en algunos casos, contraintuitivos. La baja caída pronosticada para la Argentina en materia de empleo formal, y la alta caída proyectada para, por ejemplo, la República Dominicana, no se condicen con las estimaciones presentadas en materia de caída del PIB. Todo ello refleja la alta incertidumbre y los niveles de error con los que se realizan estas estimaciones.

Por su parte, las estimaciones del FMI realizadas en el mes de abril marcan un importante aumento del desempleo en prácticamente todos los países. Con la evidencia actual y el recorrido que está teniendo la pandemia en varios de los países de la región, dichas estimaciones están siendo revisadas al alza. En casi todos los casos estas proyecciones asumen un escenario de recuperación importante en el año 2021, aunque a la luz de evidencias recientes sobre el comportamiento de la pandemia no resultan tan claras.

Gráfico 9
América Latina (16 países): tasas de desempleo abierto 2019 y proyecciones 2020 – 2021



Fuente: Elaboración propia sobre la base de proyecciones de desempleo FMI [en línea] <https://www.imf.org/external/datamapper/LUR@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD>

Estos impactos en materia de crecimiento y empleo se trasladan de forma crítica a los niveles de pobreza extrema y pobreza de los países de la región. Es esperable un aumento en todos estos valores entre el año 2019 y 2020. De acuerdo con las estimaciones realizadas por la CEPAL y presentadas en el Informe Especial COVID-19 N° 5, el número de personas en situación de pobreza en América Latina se incrementará en 45,4 millones, con lo que el total de personas en situación de pobreza pasaría de 185,5 millones en 2019 a 230,9 millones en 2020, lo que representa el 37,3% de la población (CEPAL, 2020c). Las personas en situación de pobreza extrema pasarían de 67,7 millones en 2019 a 96,2 millones en 2020, alcanzando el 15,5% del total de la población de América Latina (CEPAL, 2020c). Cabe destacar que en algunos países si bien el incremento en puntos porcentuales puede parecer menor, en términos relativos implican aumentos sustantivos de la pobreza ilustrando de qué manera los efectos de las disrupciones económicas pueden deshacer muchos años de progreso y agudizar las pautas recientes de deterioro (véase los gráficos 10 a 13).

Gráfico 10
América Latina (17 países): estimaciones y proyecciones de pobreza extrema para 2019-2020
(En porcentajes)

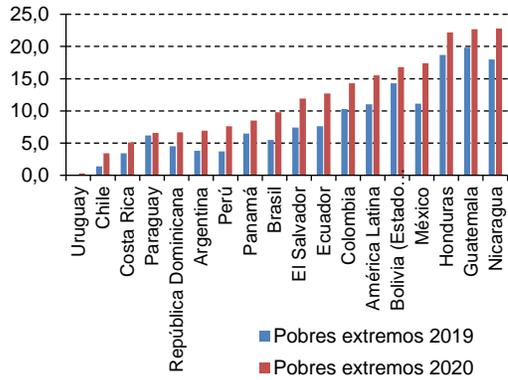


Gráfico 11
América Latina (17 países): estimaciones y proyecciones de la pobreza para 2019-2020
(En porcentajes)

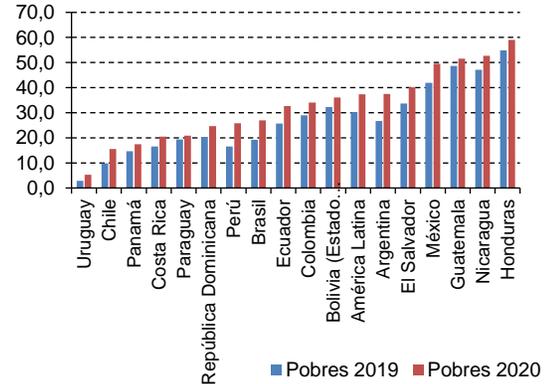


Gráfico 12
América Latina (17 países): aumento de la pobreza
(En puntos porcentuales)

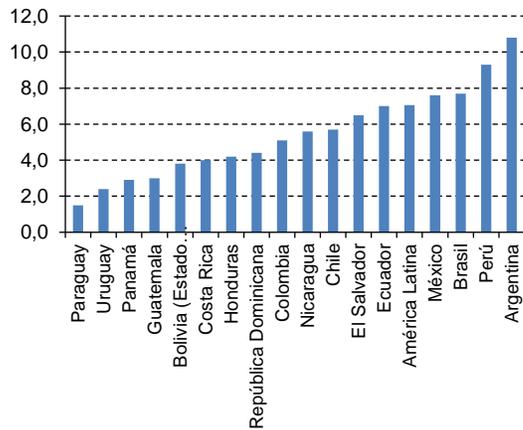
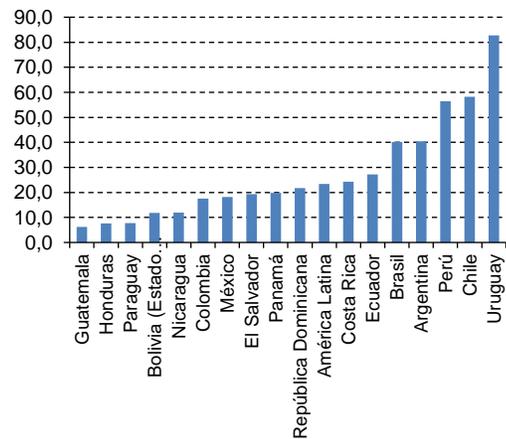


Gráfico 13
América Latina (17 países) aumento relativo de la pobreza
(En porcentaje de la pobreza 2019)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL (2020c): Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones. Informe Especial COVID-19, N° 5 Nota: Los datos de la Argentina corresponde a área urbana.

III. La vulnerabilidad de la estructura socioeconómica latinoamericana ante las estrategias epidemiológicas del COVID-19 y sus impactos

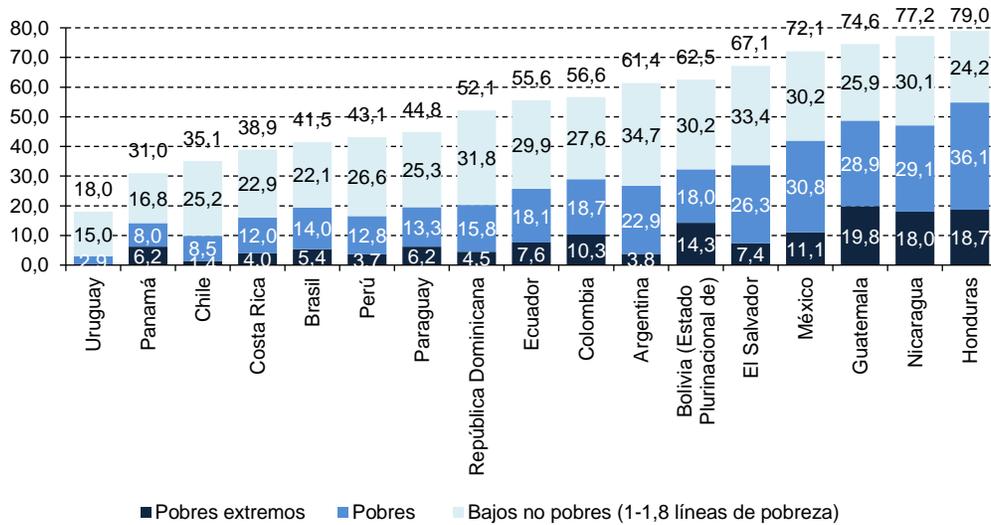
A. Pobreza y vulnerabilidad

Si bien los catorce primeros años del inicio de siglo muestran, con variantes por país, un proceso exitoso de combate a la pobreza y la pobreza extrema, a partir del año 2015 dicho proceso se estanca y comienza a mostrar pautas moderadas de reversión en el año 2018 y 2019.

Por otra parte, es importante destacar que a pesar de las mejoras en materia de pobreza antes de la crisis del COVID-19 un importante porcentaje de la población (25%) se encontraba en situación de muy alta vulnerabilidad a la pobreza, con ingresos entre 1 y 1,8 líneas de pobreza, por lo que shocks exógenos o vitales aún moderados podrían llevar a dichas personas a situación de pobreza. Cuando se considera a las tres categorías en su conjunto (extrema pobreza, pobreza y estratos bajos no pobres) solamente en un país de la región no se alcanza el 20% de la población. La mayor parte de los países de la región presentan guarismos que superan al 50% de las personas en las tres categorías mencionadas.

Ello explica en parte de qué manera un shock agudo, como el que supone o implica la estrategia epidemiológica frente al COVID-19, puede incrementar los niveles de pobreza en forma bastante marcada en tan solo un año. Más importante aún, la evidencia indica que de prolongarse los modelos de confinamiento y lock-down la pobreza podría aumentar en forma mucho más marcada, especialmente si la estrategia epidemiológica no se acompaña con políticas de apoyo a los ingresos y a la alimentación de las familias. Finalmente, para la población que ya se encontraba en situación de pobreza –y más aún en extrema pobreza– esta situación y su permanencia en el tiempo puede implicar una crisis humanitaria de proporciones impensadas hace tan solo unos meses, en particular si se atiende a las proyecciones sobre el impacto en los empleos. En este sentido, los impactos del COVID-19 deben pensarse en un escenario de recuperación de largo plazo, pese a que el dinamismo de la economía se retome una vez levantadas las medidas de confinamiento.

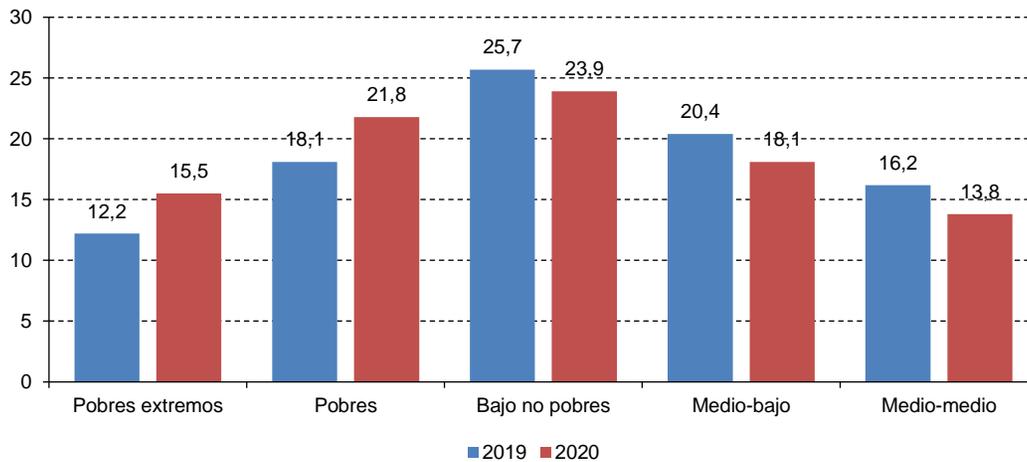
Gráfico 14
América Latina (17 países): población en estratos bajos de ingreso per-cápita del hogar estimaciones para 2019
 (En porcentajes)



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares.

Dicha crisis, para la población que ya enfrenta un déficit sostenido de bienestar, puede convertirse rápidamente en una crisis alimentaria profunda y, eventualmente, de supervivencia. En forma sintética puede afirmarse que la región se verá impactada por la pandemia incrementándose la población en situación de extrema pobreza y pobreza y disminuyendo aquella población que configuraba a los sectores emergentes y medios de sus sociedades. Tal como puede observarse en el gráfico 15, además de la intensidad del impacto del COVID-19 en la pobreza y la pobreza extrema, también se observa un claro vaciamiento de las categorías de estratos no pobres, medios-bajos y medios-intermedios. En los tres casos mencionados, las estimaciones para el año 2020 implican caídas significativas.

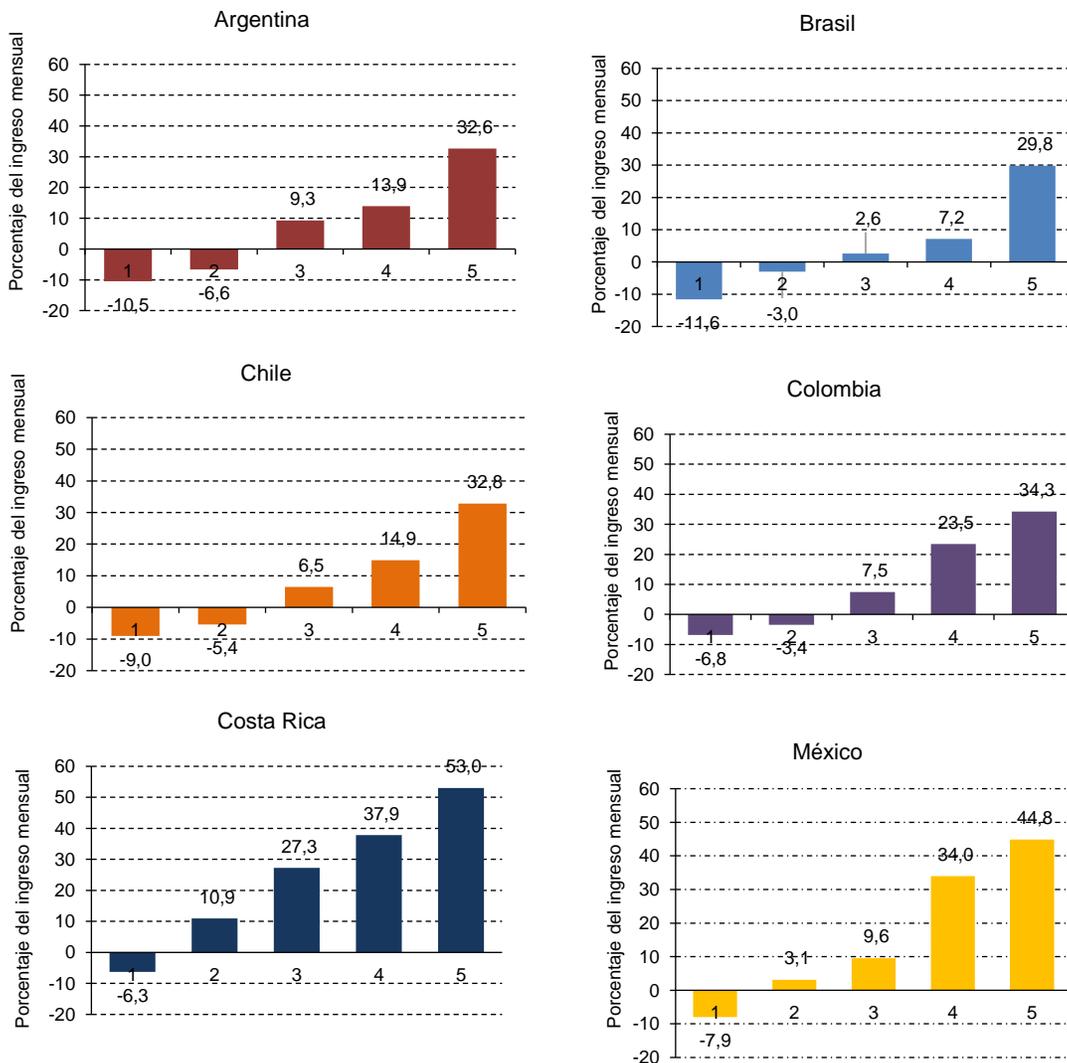
Gráfico 15
América Latina: población por estratos 2019 – 2020
 (En porcentajes)



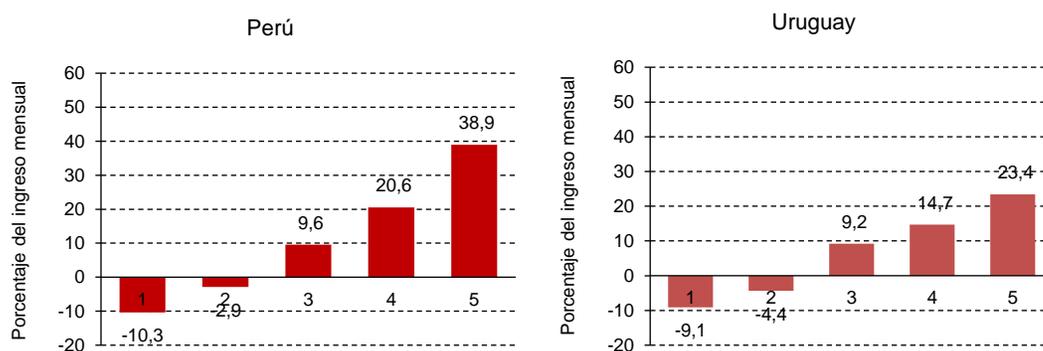
Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL (2020): Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones. Informe Especial COVID-19 N°5.

Es importante destacar que para un amplio conjunto de la población el shock que supone la estrategia de contención epidemiológica se implementa en hogares que carecen de capacidad de ahorro en circunstancias normales. Si los hogares tienen una capacidad de ahorro negativa o esta alcanza un porcentaje menor al 10% de sus ingresos corrientes, se está en presencia de familias que no poseen mayores ahorros para enfrentar una caída abrupta de sus ingresos. Un análisis realizado para países seleccionados de la región muestra que dicha realidad abarca a más del 30% de los hogares y en algunos casos a más de la mitad de los hogares¹⁰.

Gráfico 16
América Latina (8 países): ahorro de los hogares por quintil de hogar
(En porcentaje del ingreso mensual)



¹⁰ Para los datos con los valores corrientes de ahorro y déficit para cada país por quintiles de ingreso ver apéndice estadístico.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de gastos e ingresos de los países. Argentina: Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGH) 2017/2018; Brasil: Investigación de presupuesto familiar (POF) 2017-2018; Colombia: Encuesta nacional de presupuestos de los hogares (ENPH); Costa Rica: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2018-2019; Chile: Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) 2016-2017; México: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2018; Perú: Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza (ENHCVP) 2018, y Uruguay: Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares - ENIGH 2016-2017.

Las estimaciones basadas en microsimulaciones con supuestos muchas veces altamente inciertos para medir los niveles de pobreza pre y post pandemia son necesarias y muchas veces atractivas desde una perspectiva metodológica (Lustig y otros, 2020). De hecho, a partir de sus estimaciones estos mismos autores concluyen que quienes más sufren el shock luego de considerar los efectos de la mitigación no son los sectores en pobreza y pobreza extrema, sino los sectores de bajos ingresos no pobres. Ello respondería en parte a que los sectores pobres poseen un piso de ingresos garantizados (aunque exiguos) derivados de las prestaciones focalizadas no contributivas. En parte, lo anterior es consistente con los argumentos que se esgrimen en este trabajo, donde se insiste en que la fragmentación de los sistemas de protección social deja sin cobertura a aquellos sectores vulnerables que no acceden ni a las prestaciones focalizadas ni a los sistemas de aseguramiento contributivos. Pero el problema es que los flujos de ingresos (los que se pierden y los que se recuperan con las medidas sociales) son solo una parte de la historia. Existen tres problemas con estas estimaciones. El primero es la alta incertidumbre acerca de la real magnitud de los shocks sobre la actividad y la demanda agregada. Los datos que se presentaron sobre las variaciones en la estimación de caída del PIB en tan solo dos meses son advertencias contundentes en este sentido. Lo segundo refiere a los supuestos de las microsimulaciones sobre los efectos diferenciales en el empleo y el ingreso de las personas y los hogares dependiendo de cuáles empleos son considerados más frágiles e inestables. Lo último, y tal vez más importante, es que ninguna de estas simulaciones considera el aseguramiento diferencial para sostener consumos básicos con que cuentan los hogares dados su ahorro y stock de capital previo (en la forma de ahorros financieros, físicos¹¹ eventualmente enajenables o disponibles como colateral para el acceso al crédito y de capital social que permite acceder a préstamos y apoyos informales). Estos últimos son

¹¹ Por ejemplo, en los ejercicios de simulación de Lustig y otros (2020) no se considera el valor locativo de la propiedad de los hogares. Se señala que cuando este se considera en los casos de Colombia y México el porcentaje de ingresos considerados en riesgo a lo largo de la estructura de ingresos se reduce en forma proporcional. Sin embargo, una reducción proporcional implica que en ciertos sectores ello no afectará niveles básicos de bienestar, mientras que sí lo hará en los sectores más pobres. Finalmente, uno de los grandes problemas en todas estas estimaciones surge de no diferenciar sectores urbanos y rurales. El peso de los ingresos en situación de riesgo en la agricultura se considera siempre mucho menor que los servicios personales y de alimentación en los sectores urbanos. Más allá de que tal supuesto es discutible, no en su sesgo aunque sí en su magnitud, la no diferenciación de dichas diferencias puede llevar a promedios nacionales en donde la conclusión de que los sectores pobres ven menos afectados en términos relativos sus ingresos que los sectores vulnerables pero no pobres se produce por una combinación evidente: la pobreza monetaria se concentra en las áreas rurales (en términos relativos) donde menos se perderían ingresos, en tanto la vulnerabilidad del empleo se concentraría en los sectores urbanos en donde la pobreza en promedios nacionales es baja en términos relativos con las zonas rurales. Aplicar una línea de pobreza nacional a shocks con fuertes efectos segmentados regionales, especialmente entre áreas urbanas y rurales, puede llevar a tales confusiones

los que, sumados al efecto sobre el flujo, permiten sostener niveles de consumo adecuados ante un shock de las magnitudes que se están considerando. En esta última sección se realiza al menos una primera aproximación a la capacidad de ahorro potencial de los hogares en tiempos prepandémicos. Los resultados son los esperados. Los sectores pobres carecen de capacidad de ahorro en períodos normales y por ello no es esperable que contarán con stock acumulado para hacer frente a la pérdida de ingresos en forma privada. Si las medidas de pobreza realizadas no se basaran en los ingresos identificados y estimados a partir de microsimulaciones, sino en el consumo real que son capaces de sostener los sectores pobres y vulnerables, es posible que la conclusión fuera consistente con el sentido común: quienes más sufren son los pobres y luego los vulnerables. Recordemos que el objetivo de medir la pobreza por los ingresos respecto a una canasta básica alimenticia y no alimenticia es medir la capacidad de acceder a consumos mínimos adecuados. Ante un shock de la naturaleza que se está experimentando es importante no olvidar el concepto que procura medir la línea de pobreza: consumo potencial, no ingresos per-se.

B. Déficit de infraestructura habitacional

En un contexto marcado por una estrategia epidemiológica de confinamiento parcial o total en los hogares, la infraestructura y condiciones de habitabilidad de estos se constituyen en variables clave para sostener dichas estrategias y mitigar los costos en materia de bienestar básico de las familias y personas. Se observan avances modestos en la región en materia de necesidades básicas de los hogares durante buena parte del siglo XXI. Sin embargo, persisten déficits habitacionales que generan riesgos sanitarios y agudizan sus efectos negativos ante un uso más intensivo de estos. Asimismo, en este nuevo contexto la conexión a Internet se configura como un servicio primordial y si bien cabe destacar el avance sustancial en gran parte de los países (véase el gráfico 20), continúa siendo muy limitado en gran parte de la región.

Gráfico 17
América Latina (12 países): población con suministro de agua potable sin resgos, áreas urbanas
(En porcentajes)

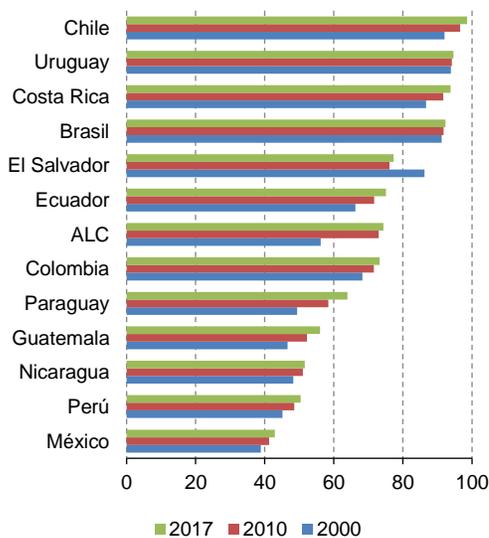
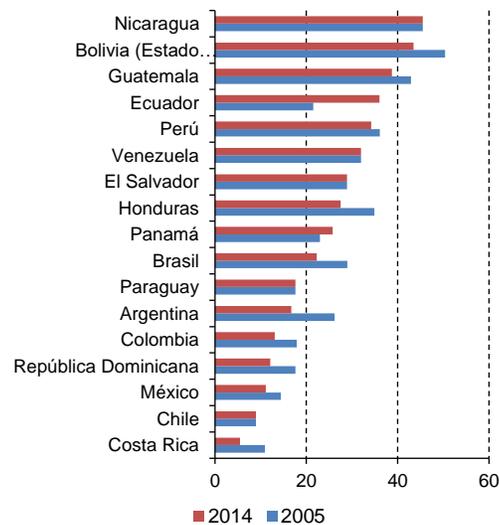
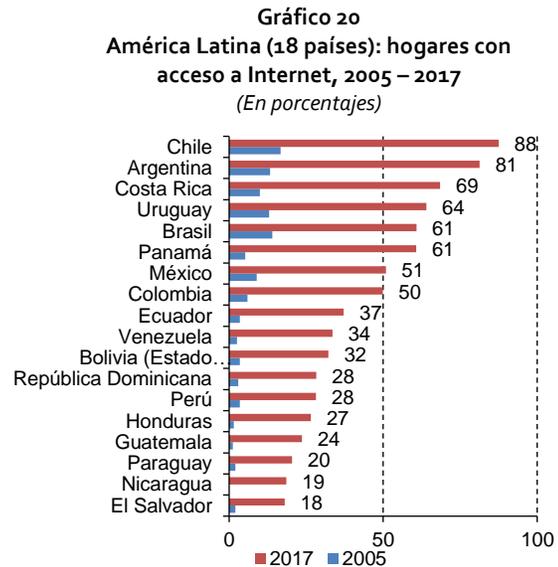
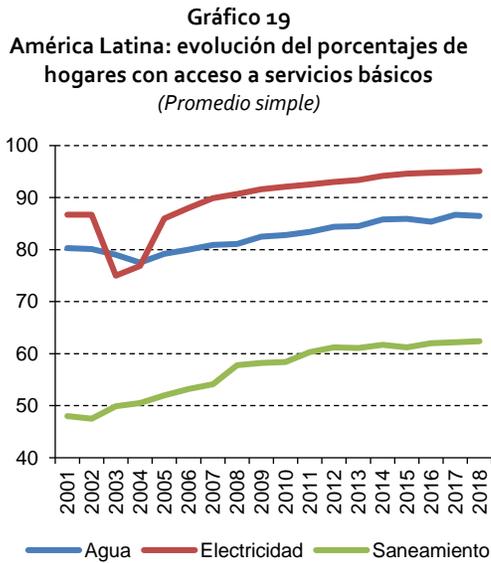


Gráfico 18
América Latina (17 países): población urbana en asentamientos informales
(En porcentajes)





Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPALSTAT, 2020.

Nota: La proporción de la población que utiliza servicios de agua potable gestionados de forma segura se mide actualmente por la proporción de la población que utiliza una fuente de agua potable básica mejorada que se encuentra en las instalaciones, disponible cuando sea necesario y libre de contaminación fecal (y química prioritaria). Las fuentes de agua potable "mejoradas" incluyen: agua entubada en la vivienda, patio o parcela; grifos o tuberías públicas; perforaciones o pozos entubados; pozos cavados protegidos; muelles protegidos; agua envasada; entrega de agua y agua de lluvia

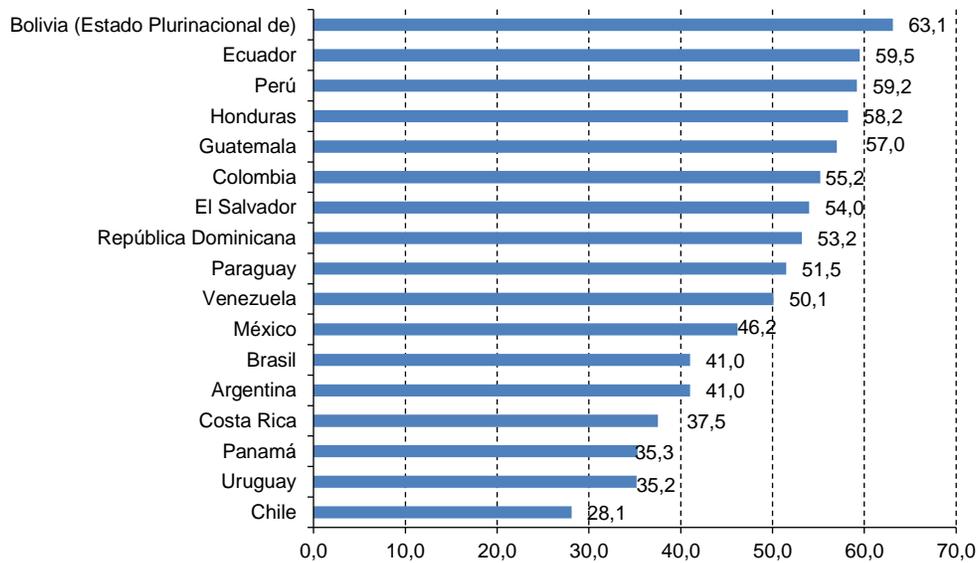
Estos déficits no pueden solucionarse en forma rápida, ya que requieren del desarrollo de infraestructuras de lenta ejecución y que requieren recursos sostenidos en el tiempo. La evidencia aquí presentada indica dos cosas. Por un lado, deben desplegarse estrategias innovadoras que permitan llegar con soluciones rápidas a los hogares sin acceso a servicios básicos (camiones cisterna, tendidos eléctricos de emergencia, recargas subsidiadas de datos móviles o acceso a WiFi, entre otros). Por el otro, existe una amplia proporción de población que dada la caída de sus ingresos puede dejar de pagar y por ello perder acceso a los servicios con los que cuentan en las últimas dos décadas. Como se verá más adelante, en situación de normalidad el gasto de los hogares más pobres en servicios básicos de consumo de agua y electricidad de muchos países representan una proporción importante de sus gastos totales. En el actual contexto, estos mismos gastos pueden representar un costo inaceptable y obligar a ajustar en otros rubros tan esenciales como estos o, directamente, perder el acceso al servicio.

C. Empleo, informalidad e ingresos

Como ya se ha señalado, en los últimos cinco años las tendencias en materia de empleo en la mayor parte de los países de América Latina presentaban un importante deterioro. Tanto el aumento del desempleo como la meseta y luego caída en las tasas de empleo muestran que para muchos países de la región la pandemia y sus efectos arriban en un mal momento del ciclo económico.

Por su parte, si estas son las tendencias más recientes, un rasgo estructural de la región torna el escenario más complejo aún. Como ya se ha documentado en varias oportunidades, la región presenta un alto porcentaje de ocupados en los sectores de baja productividad. Estos sectores se componen de empresas unipersonales sin local con personas de bajas calificaciones, servicio doméstico y trabajadores de bajas calificaciones en empresas de menos de cinco personas. Con clara sobrerrepresentación en el área de servicios, estos ocupados se encuentran en una situación particularmente vulnerable ante shocks como el que atraviesa la región.

Gráfico 21
América Latina (17 países): ocupados urbanos en sectores de baja productividad como porcentaje de población de 18 a 64 años, 2018



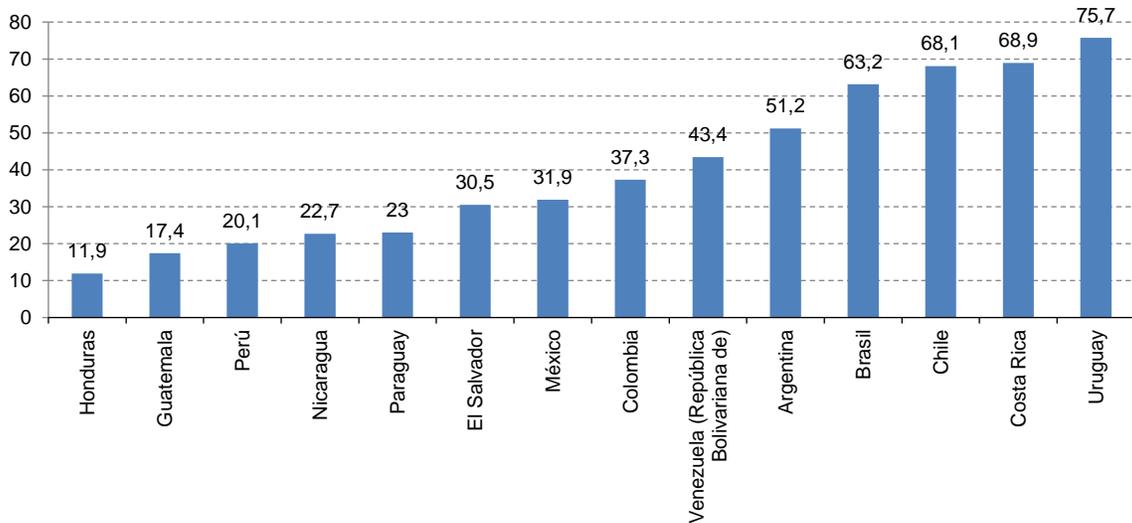
Fuente: CEPALSTAT, 2020.

Nota: Población urbana ocupada en empleos que presentan precariedad desde el punto de vista de los salarios, duración en el tiempo y seguridad social, entre otros. Se entiende como ocupada en el sector de baja productividad (informal) aquella persona que es empleador o asalariado (profesional y técnico o no) que trabaja en empresas con hasta cinco empleados (microempresas), que trabaja en el empleo doméstico o que es trabajador independiente no calificado (cuenta propia y familiares no remunerados sin calificación profesional o técnica).

Una parte importante, la gran mayoría, de estos ocupados carecen de cobertura de la seguridad social. Por ello estas personas no solo presentan un riesgo mayor de quedar sin ingresos, sino que también ante dicha eventualidad no poseen garantías y aseguramientos que les permitan reemplazar dichos ingresos.

Tal como se observa en el gráfico 22, la proporción de trabajadores con cobertura de la seguridad social en América Latina presenta una alta variación entre países. En este punto es clave considerar que la gran parte de los países de la región no cuenta con seguro de desempleo, por lo que en estos casos, incluso para trabajadores con cobertura de la seguridad social, la protección se vincula fundamentalmente con el acceso a pensiones para el retiro y no con el aseguramiento de ingresos ante la eventualidad del desempleo.

Gráfico 22
América Latina (14 países): ocupados que aportan a la seguridad social, último año disponible
(En porcentajes)

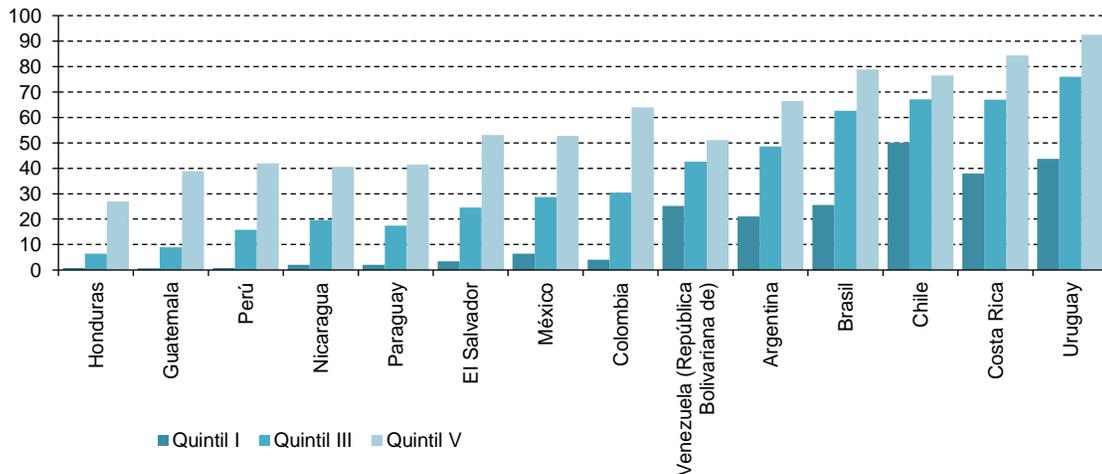


Fuente: CEPALSTAT.

Nota: Los datos para el caso de la Argentina refieren únicamente a áreas urbanas. Los datos corresponden al año 2018, con la excepción de Chile (2017); Honduras, Nicaragua y República Bolivariana de Venezuela (2014).

Asimismo, la presencia de informalidad o ausencia de cobertura de seguridad social se encuentra fuertemente concentrada en los quintiles más pobres, en las mujeres, en los sectores rurales y la población indígena y afrodescendiente (CEPAL, 2018). En el gráfico 23 se puede observar la desigualdad de los niveles de cobertura a la seguridad social según quintiles de ingreso.

Gráfico 23
América Latina (14 países): ocupados que aportan a la seguridad social según quintil de ingresos, último año disponible
(En porcentajes)



Fuente: CEPALSTAT.

Nota: Los datos para el caso de la Argentina refieren únicamente a áreas urbanas. Los datos corresponden al año 2018, con la excepción de Chile (2017) y Honduras, Nicaragua y la República Bolivariana de Venezuela (2014).

La importancia de la cobertura a la seguridad social, y particularmente a los seguros de desempleo, reside no solo en la capacidad de dichos mecanismos de funcionar como estabilizadores automáticos e inmediatos sino también en la automatización de su focalización. Es decir, una población altamente formalizada con seguro de desempleo permite asegurar que los recursos se dirijan de forma eficiente y automática a aquellos hogares que han sufrido la pérdida o disminución de sus ingresos.

D. Los arreglos familiares: trabajo no remunerado, monomaternalidad y hogares extendidos

La interacción entre las desigualdades de género y clase con distintos tipos de familia amenaza con crear una “tormenta perfecta” que podría arrasar con los logros alcanzados en materia de género y equidad social en las primeras dos décadas del siglo XXI.

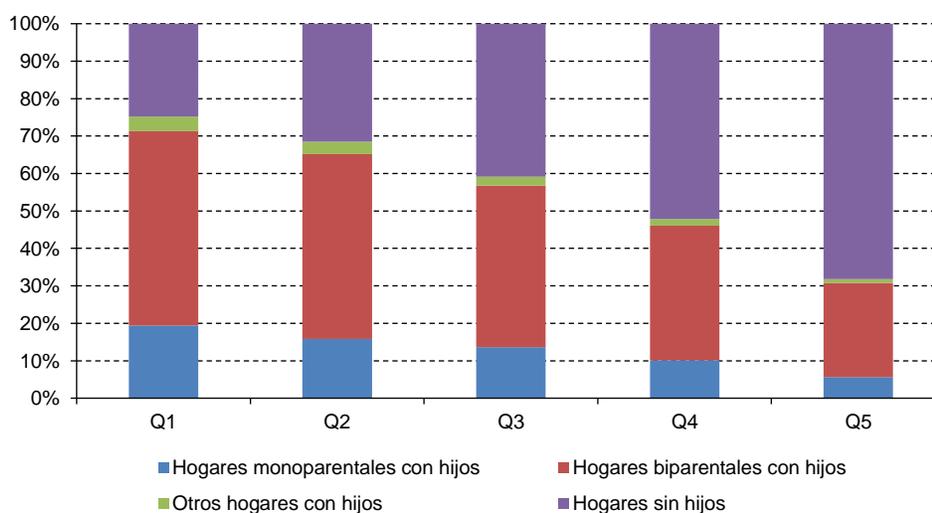
1. Desigualdades entre familias

Los logros regionales concretados en la reducción de pobreza y desigualdad durante los primeros años del siglo XXI han comenzado recientemente a erosionarse. Esta erosión refleja una pauta histórica y persistente de la región, ya que para el año 2019 casi la mitad de los niños y niñas (46%) en América Latina vivía en situación de pobreza y la mayoría en hogares dependientes del sector informal en materia de ingreso (CEPAL 2019).

En el gráfico 24 se muestran tres tipos de hogares: hogares monoparentales con hijos, hogares biparentales con hijos y hogares sin hijos, por quintiles de ingreso.

Tal como se observa en el gráfico 24, en el 75% de los hogares del quintil de menores ingresos hay niñas, niños y adolescentes menores de 18 años - y más de la mitad en los quintiles 2 y 3. Los hogares biparentales representan el 52%, y los monoparentales el 20% en este mismo quintil. Estas proporciones cambian sustancialmente entre quintiles, volviéndose muy diferentes en el quintil más alto, donde el 68% de los hogares no tienen hijos y solo el 6% son hogares monoparentales.

Gráfico 24
América Latina (9 países): tipos de hogares por quintil de ingreso, alrededor de 2016
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares armonizadas para nueve países seleccionados de América Latina, último año disponible (Brasil, 2016; Chile, 2017; Colombia, 2016; Guatemala, 2014; México, 2018; Panamá, 2013; Paraguay, 2016; Perú, 2016 y Uruguay, 2016). Luxembourg Income Study (LIS) Database.

Esto da cuenta de que la mayoría de los hogares en los quintiles más bajos están integrados por niñas, niños o adolescentes que ahora están en casa y requieren cuidados y comidas que muchos recibían a través de programas de comidas escolares gratuitas o subsidiadas. Al mismo tiempo, estos hogares se ven especialmente afectados por los efectos económicos de la pandemia. Esto parece ser devastador: una encuesta del BID reportó que el 69% de las personas en hogares de bajos ingresos declaran haber perdido su trabajo debido a la pandemia, en comparación con el 26% en los hogares de mayores ingresos (Bottan, Hoffmann y Vera-Cossio, 2020). Según datos de la misma encuesta, el primer quintil de ingresos también reporta inseguridad alimentaria generalizada.

2. Desigualdades de género en las familias

Los efectos económicos desiguales interactúan con la desigualdad de género en el hogar. Los datos de uso del tiempo previos a la pandemia muestran una brecha de género significativa en tareas del hogar y de cuidado en América Latina. La diferencia en la cantidad de horas dedicadas de mujeres y de varones en América Latina es de 18.1 horas por semana, notablemente superior a la brecha en el sur de Europa (10.9), los países anglosajones (5.9) y los países nórdicos (3.5) (OECD, 2020). Sin embargo, este promedio oculta la variación entre mujeres según ingreso.

En los gráficos 25 y 26 se muestra la cantidad de trabajo no remunerado realizado diariamente por hombres y mujeres en quintiles de ingresos altos, medios y bajos, durante su ciclo de vida, en el Uruguay y el Ecuador¹².

Gráfico 25
Uruguay: promedio de horas diarias dedicadas a trabajo no remunerado según edad, sexo y quintil de ingresos, 2007

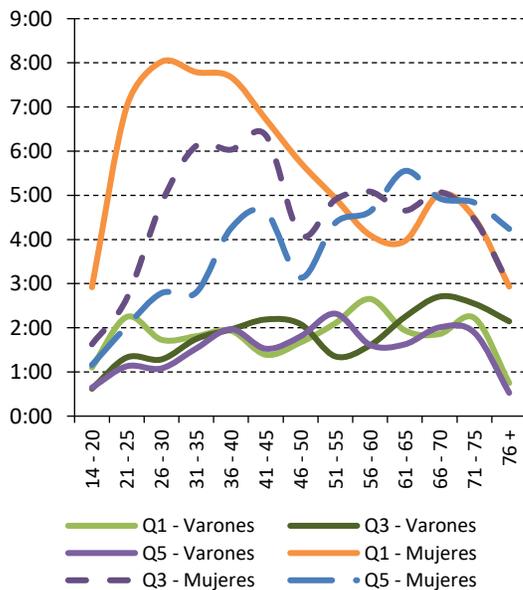
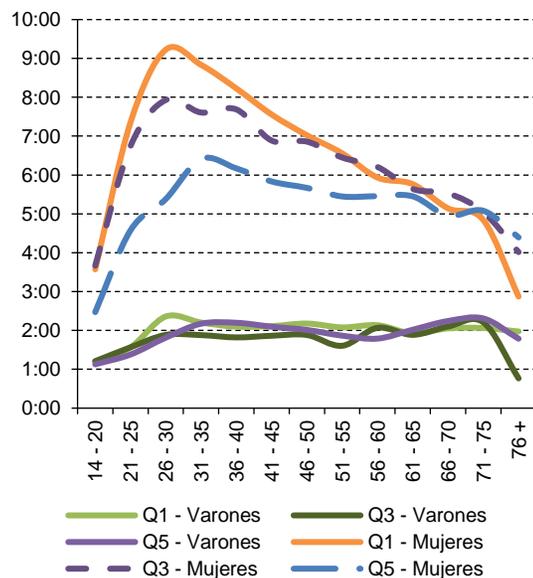


Gráfico 26
Ecuador: promedio de horas diarias dedicadas a trabajo no remunerado según edad, sexo y quintil de ingresos, 2007



Fuente: CEPAL, 2009.

¹² Existen datos disponibles solo para estos dos países

Estos datos muestran que las niñas y las mujeres realizan mucho más trabajo no remunerado que los niños y adultos varones; su trabajo no remunerado se incrementa sustancialmente durante sus años de maternidad y las mujeres de bajos ingresos realizan más trabajo no remunerado que las de altos ingresos (probablemente, debido a una más temprana y mayor fertilidad y a la falta de capacidad para subcontratar). Sorprendentemente, los hombres hacen poco y no cambian su comportamiento durante su ciclo de vida, en respuesta a la presencia de hijos, o por quintiles de ingresos.

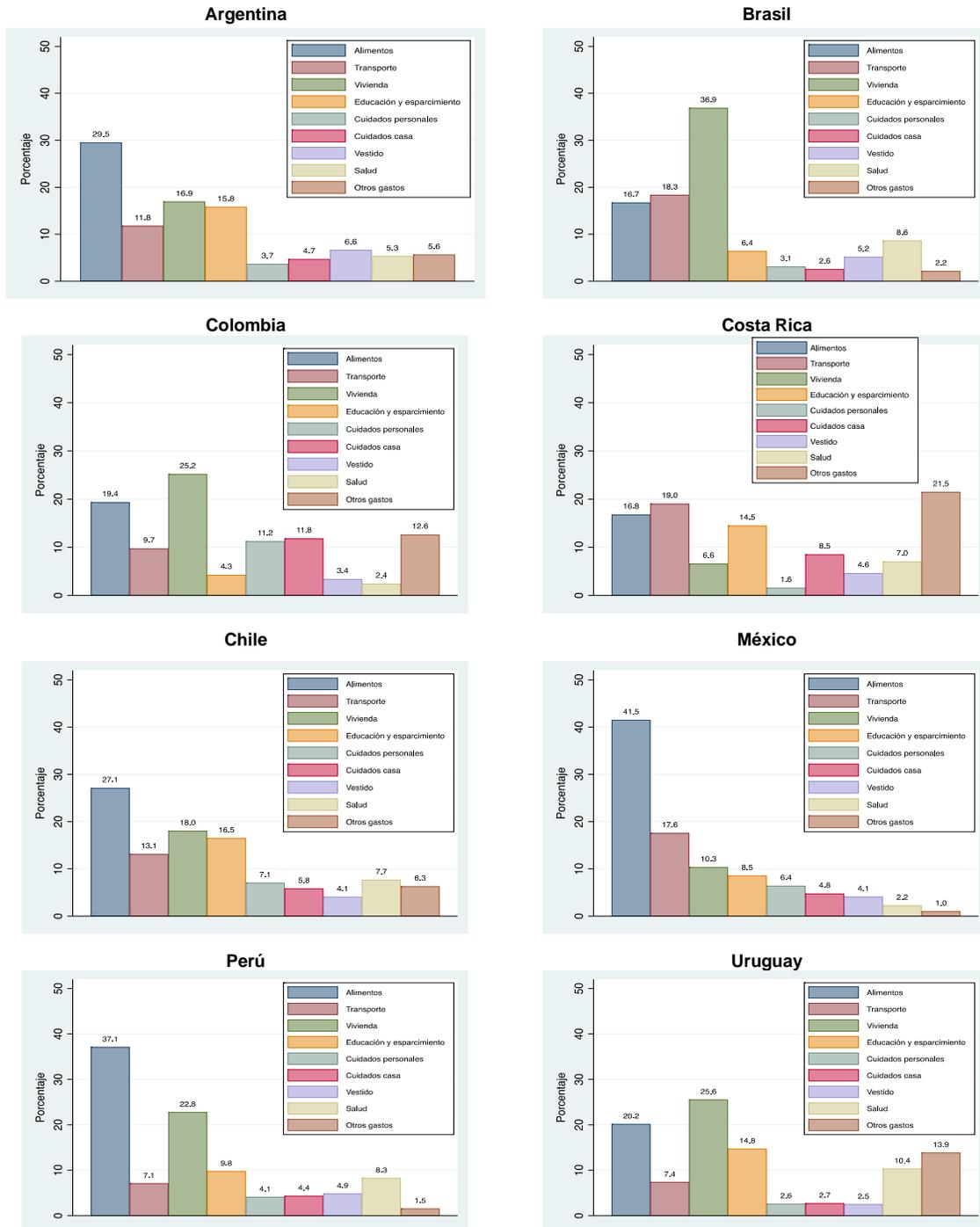
Algunos investigadores especulan que el aumento del tiempo en el hogar durante esta pandemia podría alentar a los hombres a hacer más (Alon y otros, 2020). Sin embargo, una encuesta de uso del tiempo posterior a la pandemia realizada a 700 padres en Uruguay entre el 24 y el 28 de abril de 2020 encontró que tales efectos no se distribuyen de manera uniforme. Mientras que las mujeres realizaron más trabajo no remunerado que los hombres tanto antes como después del COVID-19, la brecha de género después de COVID-19 disminuyó entre los padres más educados (pues todos hicieron más), mientras que aumentó entre los padres con menor educación, ya que la mayor parte de la carga se trasladó por completo a las mujeres (ONU Mujeres/UNICEF, 2020).

Esta carga desigual es extrema en las familias monoparentales, de las cuales la gran mayoría son monomaternales. En estos hogares las madres proporcionan tanto ingresos como cuidados, con poco apoyo de los padres no residentes como lo demostró un estudio realizado en seis países (Cuesta, Hakovirta y Jokela, 2018). Esto es particularmente preocupante en los hogares de bajos ingresos: una encuesta de hogares de bajos ingresos con niños pequeños en São Paulo constató que en los hogares monomaternales, el 35% de los padres pagaban manutención infantil regular y menos del 5% ha visto sus hijos al menos una vez a la semana (Blofield y Madalozzo, 2017).

E. La estructura de consumo e ingresos de los hogares pobres y vulnerables

Aunque con cierta heterogeneidad por países, los patrones de consumo en América Latina muestran comportamientos sistemáticos que permiten hacer inferencias sobre los patrones de gasto y de necesidades de los hogares más vulnerables. En efecto, los patrones de gasto en América Latina muestran una compleja matriz de combinaciones e interrelaciones que incluye el consumo de bienes privados y públicos (public utilities) y donde se observan, además, importantes diferencias por grupos de ingreso. Así, la evidencia disponible muestra que los principales rubros de gasto corresponden a alimentos, representando entre el 16% y el 37% del total del gasto de los hogares en los países analizados. El segundo rubro es el de vivienda que representa entre el 6% y el 37% del gasto total de los hogares, y el tercer rubro más importante es el transporte, que representa entre el 7% y el 19% del gasto de total de los hogares (véase el gráfico 27). En el rubro de vivienda, que muestra una alta heterogeneidad por países, se observa, que los gastos en servicios públicos de electricidad, agua y telefonía e Internet son los más importantes, aunque con diferencias por países.

Gráfico 27
América Latina (8 países): patrones de gasto
(En porcentajes)



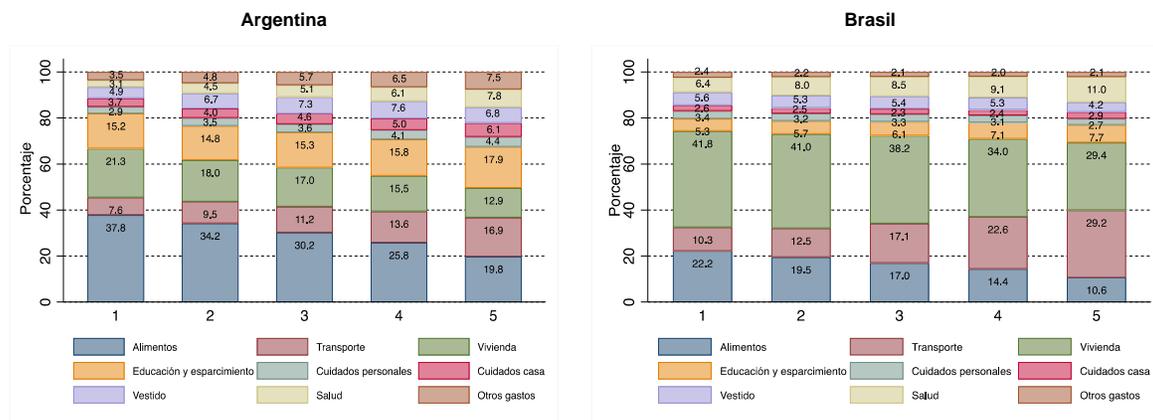
Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de gastos e ingresos de los países. Argentina: Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGH) 2017/2018; Brasil: Investigación de presupuesto familiar (POF) 2017-2018; Colombia: Encuesta nacional de presupuestos de los hogares (ENPH); Costa Rica: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2018-2019; Chile: Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) 2016-2017; México: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2018; Perú: Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza (ENHCVP) 2018 y Uruguay: Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares - ENGIH 2016-2017.

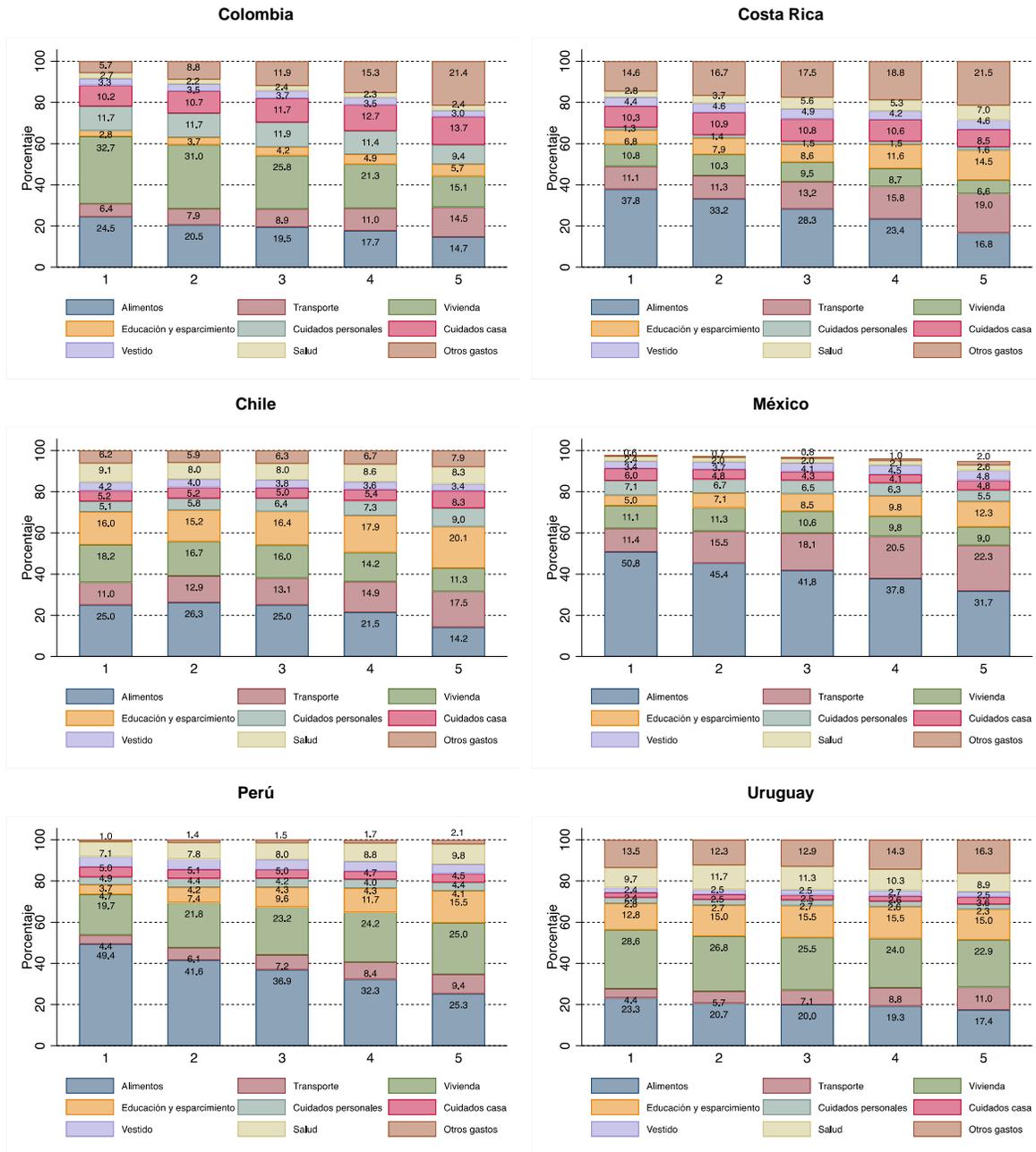
Se observa también que existen diferencias importantes en los patrones de gasto por grupos de ingreso. En general, la mayor parte del gasto en cada uno de los rubros es realizada por los dos quintiles de ingreso más altos. Ello refleja la elevada concentración del ingreso en América Latina (véase figura A.1 del apéndice estadístico).

La evidencia disponible en las encuestas muestra que los patrones de gasto son diferentes por grupos de ingreso (véase el gráfico 28). Por ejemplo, se observa que la participación del gasto en alimentos disminuye conforme aumenta el ingreso (ley de Engel). De hecho, y para los propósitos de este estudio, es importante destacar un dato relativamente consistente para todos los países: cuando se suma el gasto en alimentación y vivienda el quintil más pobre y en menor medida el siguiente destinan siempre más del 40%, y en algunos casos más del 60% del total de sus expensas a dichos rubros. Ello implica que garantizar la capacidad de compra de una canasta alimentaria per cápita y las garantías de continuidad en el usufructo de los servicios públicos en la vivienda a los sectores más vulnerables permite cubrir aproximadamente el 50% de sus gastos corrientes. Teniendo en cuenta que el otro rubro de mayor importancia es en muchos casos el transporte, gasto que disminuye notoriamente con las estrategias epidemiológicas de confinamiento, las garantías antedichas cubrirían una parte importante de las necesidades fundamentales de estos hogares durante la emergencia sanitaria.

Al mismo tiempo se observa un aumento de las participaciones de gasto en educación, en salud y en transporte conforme aumenta el ingreso, pues los hogares utilizan en menor medida la educación pública, la salud pública y el transporte público y migran a la educación privada, la salud privada y el transporte privado. Ello, desde luego, configura un estilo de desarrollo segmentado y que no es sostenible. Además, cabe destacar que en muchos casos el acceso a la salud, aún en los sectores pobres, requiere de un fuerte componente del gasto de bolsillo, lo que refleja una especial desprotección en el contexto de pandemia. Ello implica repensar y reflexionar sobre la necesidad de transformar los sistemas de salud de la región hacia modelos universales de calidad.

Gráfico 28
América Latina (8 países): estructura del gasto por quintiles de ingreso
(En porcentajes)





Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de gastos e ingresos de los países. Argentina: Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGH) 2017/2018; Brasil: Investigación de presupuesto familiar (POF) 2017-2018; Colombia: Encuesta nacional de presupuestos de los hogares (ENPH); Costa Rica: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2018-2019; Chile: Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) 2016-2017; México: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2018; Perú: Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza (ENHCVP) 2018, y Uruguay: Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares - ENGIH 2016-2017.

IV. Las herramientas disponibles para la construcción de un piso de protección social de emergencia y para el mediano plazo

A. Alcance de la seguridad social en cobertura, suficiencia y riesgos

Como se señaló, América Latina se caracteriza por un importante porcentaje de su población ocupada desarrollando tareas en sectores de baja productividad. Muchas de estas ocupaciones carecen de cobertura de la seguridad social. El alcance de las ocupaciones y de los asalariados formales varía en forma importante en la región oscilando entre menos de un 30% de los ocupados en tal situación hasta casi un 80% de estos sin garantías de seguro social (CEPALSTAT, 2020)¹³. Por otra parte, incluso en los casos en que los trabajadores aportan a los sistemas de seguro, en muchos casos los riesgos cubiertos por dichos sistemas se restringen a las jubilaciones, pensiones, seguro de enfermedad y accidentes de trabajo. Otro conjunto de prestaciones apoya a las familias con niños menores de edad, aunque dentro de la seguridad social contributiva seis países carecen de tales apoyos¹⁴. Todos los países poseen sistemas de seguro de enfermedad y por accidentes de trabajo para los trabajadores formales, dispositivos que pueden ser activados y flexibilizados ante la pandemia. De hecho la extensión de dichos seguros para la población ocupada en edades que son de riesgo clínico ha sido utilizada en la región. Tal es el caso del Uruguay, donde por medio de un decreto ejecutivo se ha dispuesto que desde el 25 de marzo al 31 de agosto, los trabajadores mayores de 65 años puedan acceder automáticamente al subsidio por enfermedad y sin la necesidad de presentarse ante los prestadores de salud de modo que

¹³ También a partir de datos disponibles en Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social (SIMS) del BID. Véase [en línea] <https://mydata.iadb.org/Labor/Database-of-Labor-Markets-and-Social-Security-Info/v2cg-36h7>

¹⁴ A saber, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela

este sector de la población activa pueda permanecer en aislamiento físico sin concurrir a su lugar de empleo, pero percibiendo el 70% de salario¹⁵.

Sin embargo, el seguro de desempleo, clave en este contexto, no alcanza a todos los trabajadores formales ni a todas las ramas de actividad y solo existe en algunos países de la región. En algunos casos, la razón por la cual trabajadores formales carecen de seguro de desempleo responde a criterios de elegibilidad definidos a partir de un número mínimo de aportes para acceder a dicho derecho. En otros casos, ello es simplemente el resultado de que para ciertas ocupaciones e incluso ramas de actividad no existe dicho derecho y aseguramiento. Si bien en la mayor parte de los países de la región existe la indemnización por desempleo para los trabajadores formales, y en algunos casos formas de pago por única o dos veces de la situación de desempleo, tan solo siete países de la región poseen regímenes de seguro de desempleo extendidos para los trabajadores formales.

Cuadro 4
América Latina (18 países): riesgos cubiertos por la seguridad social

	Transferencias familia con hijos	Pensión por retiro, discapacidad o viudez	Seguro de desempleo	Seguro de accidentes laborales	Seguro por enfermedad	Licencias por maternidad
Argentina	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Si	Si	No	Si	Si	Si
Brasil	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Chile	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Colombia	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Costa Rica	Si	Si	No	Si	Si	Si
Ecuador	Si	Si	Si	Si	Si	Si
El Salvador	No	Si	No	Si	Si	Si
Guatemala	No	Si	No	Si	Si	Si
Honduras	No	Si	No	Si	Si	Si
México	Si	Si	No	Si	Si	Si
Nicaragua	No	Si	No	Si	Si	Si
Panamá	Si	Si	No	Si	Si	Si
Paraguay	No	Si	No	Si	Si	Si
Perú	Si	Si	No	Si	Si	Si
República Dominicana	Si	Si	No	Si	Si	Si
Uruguay	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Venezuela (República Bolivariana de)	No	Si	Si	Si	Si	Si

Fuente: ILO, World Social Protection Report y Social Protection Database, ILO, 2018. Véase [en línea] <https://www.social-protection.org/gimi>.

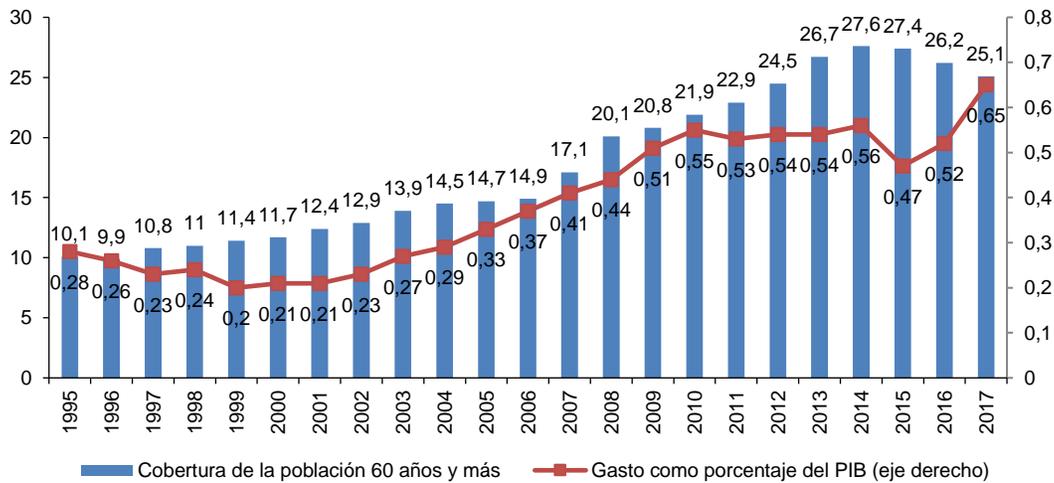
B. Las transferencias no contributivas: cobertura y suficiencia

Hasta finales del siglo XX las transferencias no contributivas ocupaban un espacio marginal en los sistemas de protección social. Dicha realidad sufre una brusca modificación positiva entre los últimos años del siglo XX y los primeros años del siglo XXI con una notoria ampliación de las transferencias condicionadas a las familias con hijos menores de edad y de las pensiones no contributivas. Los datos muestran un crecimiento significativo de los programas en la región, de su cobertura y del esfuerzo fiscal destinado a ellos (Cecchini y Atuesta, 2017; Abramo, Cecchini y Morales, 2019). Los datos de 2017 indican que la región destina más del 1% del PIB a las transferencias no contributivas en materia de pensiones y transferencias condicionadas. Hacia finales del siglo XX esos valores apenas superaban el 0,2% del PIB. En materia de cobertura estos programas alcanzaban en 2017 a más de un 25% de la población mayor de 60 años y a un quinto de la

¹⁵ Para más información sobre esta medida véase [en línea] <https://www.bps.gub.uy/16976/subsidio-por-enfermedad-para-mayores-de-65-anos.html>

población total mediante transferencias condicionadas. Sin embargo, cabe destacar que dicho promedio no refleja la cobertura dispar que se observa en los distintos países.

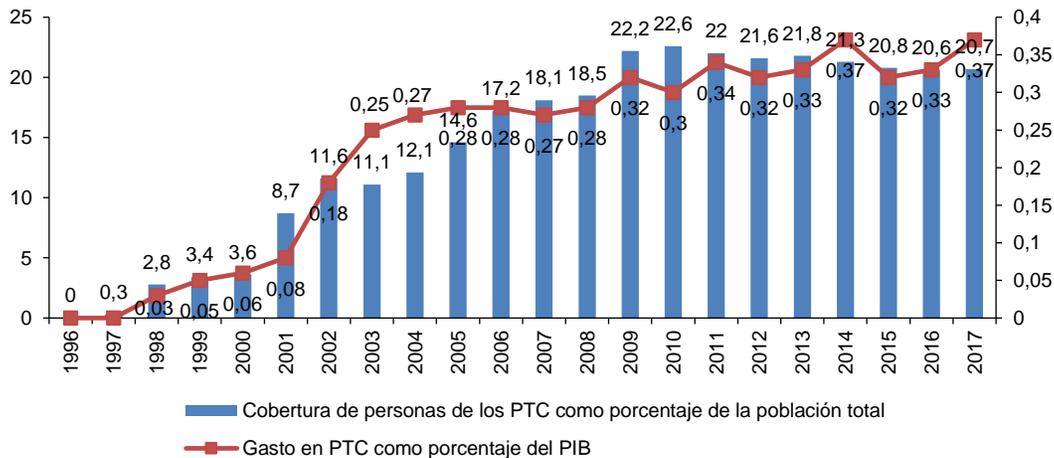
Gráfico 29
América Latina y el Caribe (26 países): cobertura de las pensiones sociales en la población de 60 años y más y gasto público en pensiones sociales para personas mayores, 1995-2017
(En porcentajes de la población de 60 años y más y porcentajes del PIB)



Fuente: Abramo, Cecchini y Morales, 2019: Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe. CEPAL.

Los países son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bermudas, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Gráfico 30
América Latina y el Caribe (20 países): personas en hogares perceptores de programas de transferencias condicionadas (PTC) y gasto público en PTC, 1996-2017
(En porcentajes de la población total y en porcentajes del PIB)

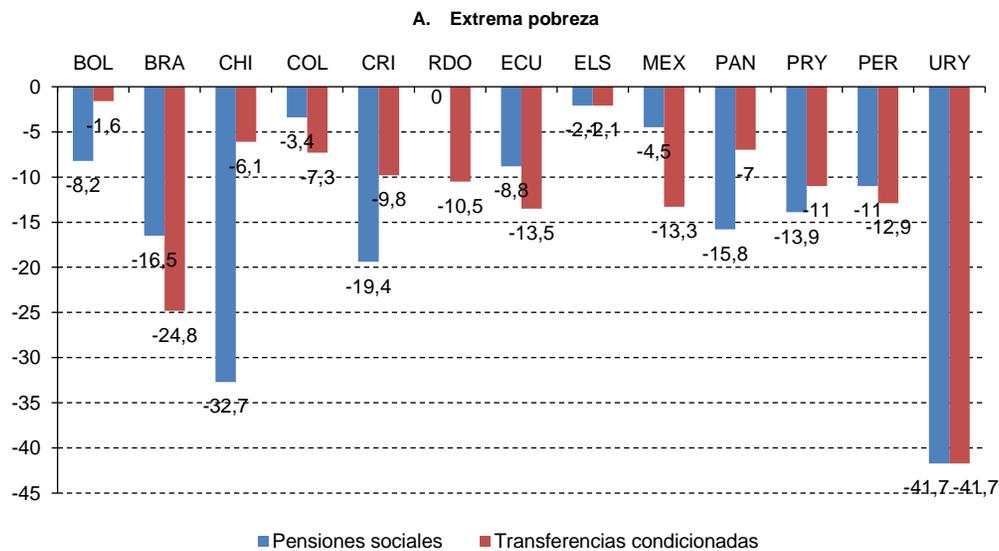


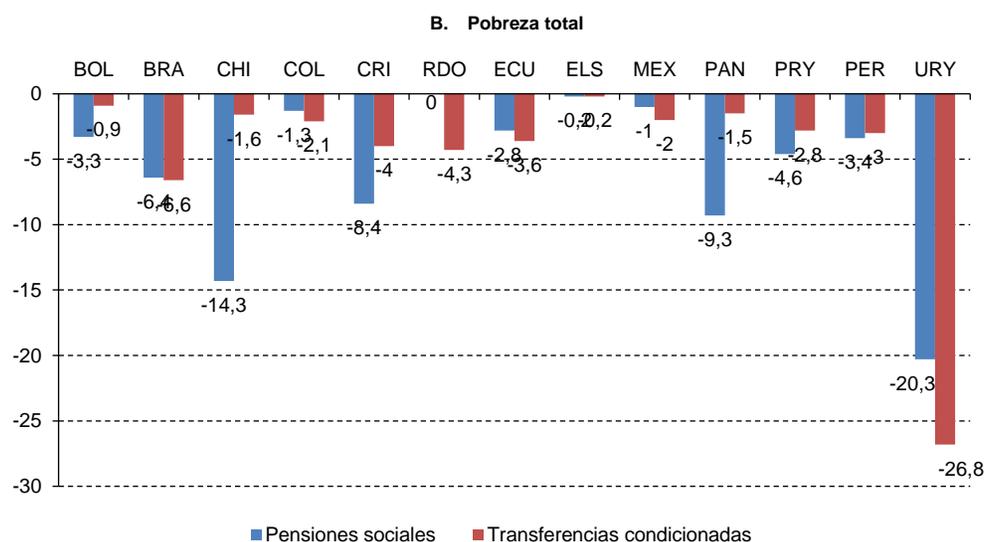
Fuente: Abramo, Cecchini y Morales, 2019: Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe. CEPAL.

En la actualidad, su impacto es muy variado dependiendo de los países y de los montos y tipos de cobertura alcanzada, pero una somera revisión de los análisis más recientes muestra que dichos programas logran en muchos países una importante disminución relativa de la pobreza extrema (Cecchini, Villatoro y Mancero, en prensa). En general este impacto está liderado por las pensiones no contributivas, ya que suelen presentar montos más altos que las transferencias a las familias con hijos. En casos como el Uruguay, ambos tipos de transferencias disminuyen la pobreza extrema en términos relativos en más de un 40%. Las pensiones sociales alcanzan impactos relativos de más de 30% en Chile, cerca del 20% en Costa Rica y en torno al 15% y 17% en el Brasil y Panamá, respectivamente. En otros países los efectos son más modestos, pero llegan en torno al 10% en el Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador y el Perú. En materia de transferencias a las familias con hijos, estos impactos son en general menores, y abarcan desde una disminución relativa marginal de menos del 5% en el Estado Plurinacional de Bolivia y El Salvador, entre el 5% y 15% en Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, la República Dominicana, México, Panamá, el Paraguay y el Perú. Por su parte, el Brasil con un impacto del 25% y el Uruguay, como se mencionó con un poco más del 40%, son los casos más potentes en materia de reducción de la pobreza extrema.

Si bien el impacto sobre la pobreza es menor, un conjunto de países disminuye en forma relativa la pobreza en valores que superan en forma combinada al 15% y en algunos casos alcanzan casi al 50% cuando se suman ambos efectos relativos. También debe considerarse que, a pesar de generar efectos modestos o más modestos sobre la pobreza general, sus efectos sobre la intensidad de la pobreza es importante en casi todos los países (Cecchini, Villatoro y Mancero, en prensa).

Gráfico 31
América Latina (13 países): impacto relativo de las transferencias no contributivas sobre la pobreza extrema y la pobreza, 2016 – 2017
(En porcentajes)





Fuente: Cecchini, Villatoro y Mancero, en prensa.

En suma, estas herramientas presentan grados muy diversos de cobertura y suficiencia en la región, pero constituyen una herramienta clave para enfrentar los efectos sociales de las estrategias epidemiológicas para enfrentar la pandemia del COVID-19. De hecho, y dadas las características del mercado laboral en la región, son estas herramientas, antes que aquellas vinculadas con la seguridad social, las que pueden permitir en el presente inmediato y en el futuro una estrategia de protección social sustentable orientada por los principios del universalismo básico, sin olvidar el fortalecimiento de la seguridad social contributiva.

Sin embargo, para que ello ocurra, se requieren cambios fundamentales en los modelos de transferencias no contributivas del pasado. Ello se refiere tanto a los montos, que se encuentran muy por debajo de las prestaciones de la seguridad social y en muchos casos, como se ha documentado, por debajo de niveles de suficiencia mínimos, como a los criterios de elegibilidad para acceder y mantener dichas prestaciones. En suma, estas revisiones incluyen los criterios de elegibilidad, las condicionalidades, la suficiencia y las fuentes de financiamiento. Si bien en la actualidad estos sistemas son claramente insuficientes, no solo para enfrentar la crisis actual sino para pensar en un modelo de protección básica universal y sustentable, ellos pueden constituirse en piedra de apoyo no solo para enfrentar la actual emergencia social, sino para sentar las bases de un modelo de protección social más estable, suficiente y universal.

C. El alcance y costo de los servicios públicos en la población

La participación en el gasto de los servicios públicos (electricidad, agua, telefonía e Internet) por quintiles de ingreso muestra, como en el resto de los rubros de gasto, una importante participación de los quintiles más altos (véase gráfico 32), aunque este gasto en particular no es tan concentrado como en otros rubros. Este dato es importante, ya que dicha pauta concentrada implica que garantizar en forma focalizada la continuidad de los servicios aun ante el no pago de estos posee dos cualidades: alto impacto social positivo en la mitigación social y en el apoyo a las estrategias epidemiológicas, y moderados e incluso modestos costos en materia de crédito o gasto fiscal.

Gráfico 32
América Latina (8 países): participación del gasto en los servicios públicos (electricidad, agua y telefonía e Internet) en el gasto total por quintiles de ingreso
(En porcentajes)

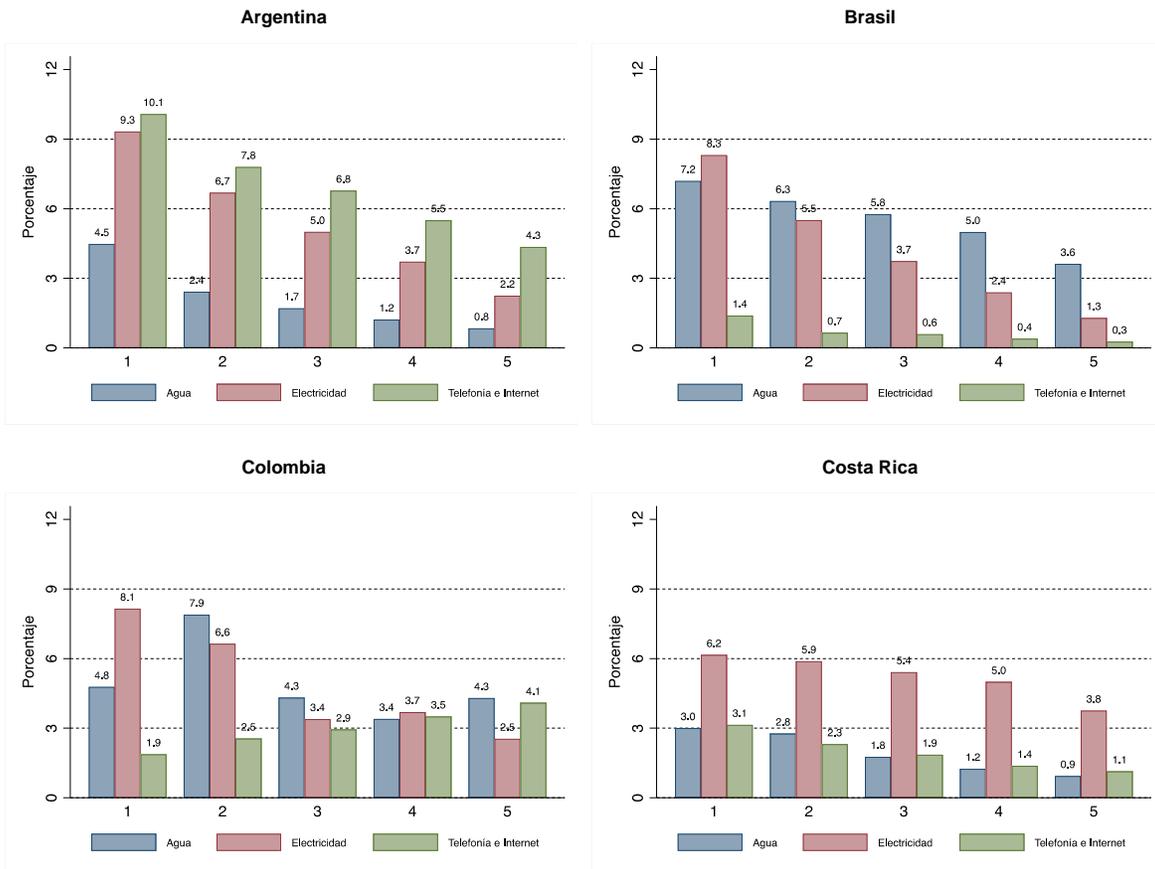


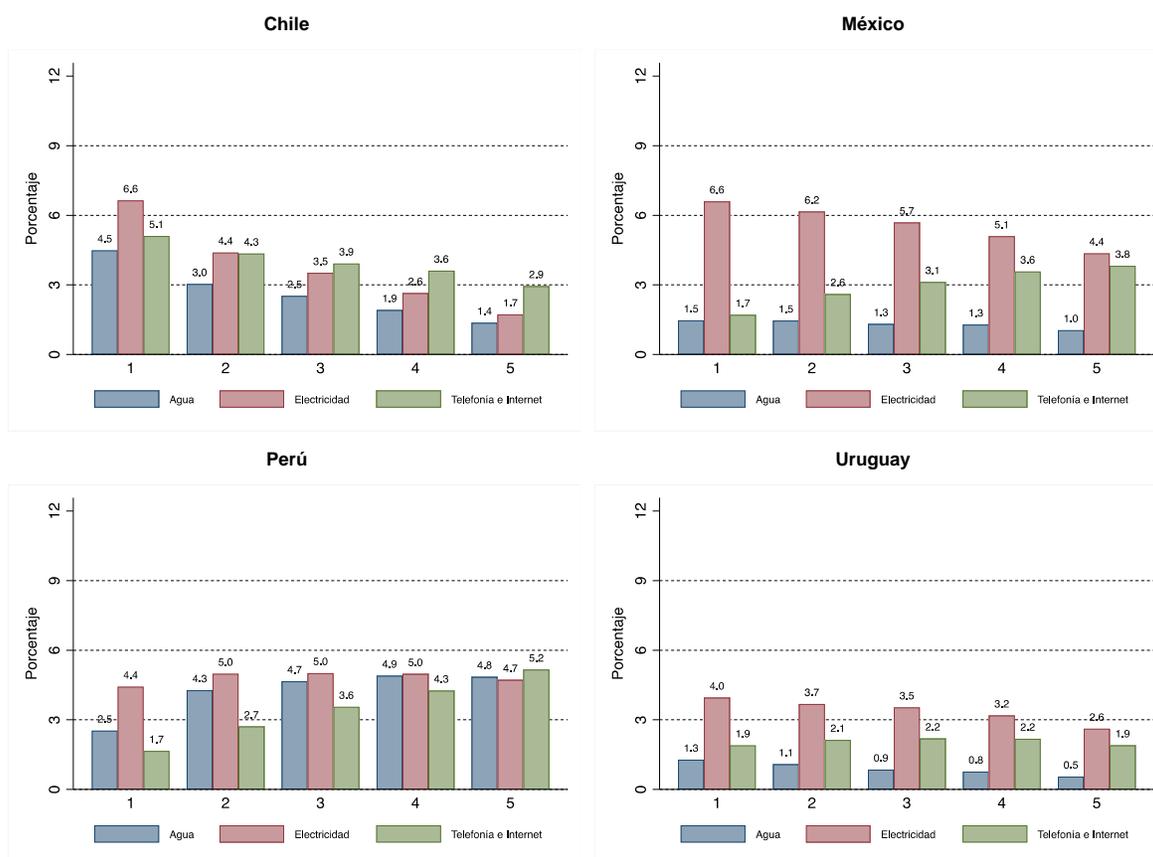


Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de gastos e ingresos de los países. Argentina: Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGH) 2017/2018; Brasil: Investigación de presupuesto familiar (POF) 2017-2018; Colombia: Encuesta nacional de presupuestos de los hogares (ENPH); Costa Rica: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2018-2019; Chile: Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) 2016-2017; México: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2018; Perú: Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza (ENHCVP) 2018, y Uruguay: Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares - ENGIH 2016-2017.

La participación del gasto en los servicios públicos en el gasto total por quintiles muestra que la participación del gasto en electricidad se comporta como la ley de Engel. Cuanto más pobres los hogares, más destinan en general a los gastos de servicios públicos básicos. A modo de ejemplo, el gasto en electricidad como porcentaje del gasto de los hogares en el quintil más pobre es en general entre 1,5 y 6 veces más alto que la proporción de dicho gasto en el total de gastos del quintil 5, con la excepción del Perú que muestra una pauta más homogénea. Si bien este gradiente es menos claro en el caso del agua y muchas veces inexistente en el caso de telefonía e Internet para algunos países, en general el agregado de los tres tipos de gasto supera en mucho su participación relativa en los quintiles más pobres respecto de los quintiles más ricos. En la Argentina el total del gasto en estos servicios en el quintil 1 es de casi 25% del total de los gastos del hogar y en el quintil 5 no alcanza al 7%; en Brasil y Chile, alcanza el 17% aproximadamente contra menos del 5%, respectivamente; en Colombia 15% contra 10% y en Costa Rica 12% y en Uruguay 7,5% contra menos del 5% en el quintil más rico. Solamente en Perú el gradiente no se confirma, y en México, debido al peso del gasto en Internet y telefonía, es muy moderado (véase gráfico 33).

Gráfico 33
América Latina (8 países): participación del gasto en los servicios públicos de electricidad, agua e Internet por quintiles de ingreso
(En porcentajes)





Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de gastos e ingresos de los países. Argentina: Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGH) 2017/2018; Brasil: Investigación de presupuesto familiar (POF) 2017-2018; Colombia: Encuesta nacional de presupuestos de los hogares (ENPH); Costa Rica: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2018-2019; Chile: Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) 2016-2017; México: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2018; Perú: Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza (ENHCVP) 2018, y Uruguay: Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares - ENGIH 2016-2017.

D. Una mirada sintética a las respuestas iniciales de los gobiernos

Las estrategias que han aplicado los gobiernos para enfrentar los efectos sociales de las medidas de contención epidemiológicas han sido muy variadas, aunque existen ciertas pautas comunes que es posible identificar. Análíticamente, se pueden distinguir cinco formas diferentes de accionar estatal en materia de protección social. Tres de ellas son acciones directas que procuran alcanzar con transferencias monetarias o distribución directa de alimentos u otros bienes a los hogares. Otras dos medidas se ubican en el plano de las exoneraciones, condonaciones o suspensiones de corte de servicios públicos así como de garantías de acceso a vivienda o habitación en el caso de quienes no son propietarios. Existe un tercer grupo de medidas orientadas a evitar situaciones de extrema vulnerabilidad (población de calle) o de necesidad de movilidad de quienes son parte de la población con alto riesgo clínico (adultos mayores). La siguiente figura procura ilustrar en forma analítica estos diversos tipos de acciones.

Diagrama 1
Accionar estatal en materia de protección social



Fuente: Elaboración propia.

Cabe destacar que también existe otro tipo de medidas estatales de protección social, las que actúan de manera más indirecta orientándose ya no a los hogares o las personas, sino a empresas. Este tipo de acciones, tales como exoneraciones, subsidios y créditos, procuran sostener la actividad y el empleo a modo de mitigar los efectos sociales de las estrategias de contención.

Ahora bien, en los siguientes cuadros se presenta una descripción sintética de las acciones identificadas hasta el momento en varias de estas dimensiones. Es importante anotar que, dada su naturaleza dinámica y la ausencia en muchos casos de fuentes oficiales estandarizadas, estas descripciones son una primera aproximación a las políticas públicas para mitigar los efectos sociales y no deben ser consideradas como información completa ni suficiente en esta materia. Por otra parte, la rapidez con que estas dimensiones de la acción gubernamental cambian en períodos cortos de tiempo hace que cualquier pretensión de exhaustividad y medición adecuada en tiempo real sean meras ilusiones. Como nunca antes se enfrenta un blanco móvil y lo que es posible en este caso es ofrecer un conjunto de categorías analíticas representadas en formas empíricas concretas que nos aproximen a los esfuerzos realizados.

Cuadro 5
América Latina (18 países): transferencias monetarias y en especies

	Fortalecer esquemas existentes de transferencias monetarias	Nuevos programas de transferencias monetarias para grupos vulnerables	Alimentación escolar alternativa	Nuevos programas de alimentación de emergencia	Productos sanitarios de emergencia
Argentina	Si	Si	Si	No	No
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Si	Si	Si	Si	No
Brasil	Si	Si	Si	Si	No
Chile	Si	Si	Si	Si	Si
Colombia	Si	Si	Si	Si	No
Costa Rica	Si	Si	Si	Si	Si
Ecuador	Si	Si	Si	Si	Si
El Salvador	No	Si	Si	Si	No
Guatemala	Si	Si	Si	Si	Si
Honduras	Si	Si	Si	Si	Si
México	No	No	No	No	No
Nicaragua	No	No	No	No	No
Panamá	No	Si	No	Si	No
Paraguay	Si	Si	Si	Si	No
Perú	Si	Si	Si	Si	Si
República Dominicana	Si	Si	Si	Si	No
Uruguay	Si	Si	Si	Si	No
Venezuela (República Bolivariana de)	Si	Si	Si	Si	No

Fuente: CEQ-COVID: Monitoring the Impact of Economic Measures and Social Protection in Latin America; CEPAL: Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe y recopilación propia.

En lo que refiere a transferencias monetarias y transferencias en especies, la mayor parte de los países de América Latina han adoptado nuevas medidas, aunque con diferencias sustantivas tanto en términos de cobertura como de suficiencia.

En este sentido, algunos países han optado por el fortalecimiento de los programas ya existentes mediante el incremento de los montos destinados a las prestaciones a través de pagos extraordinarios. Un ejemplo de esto es el caso de la Argentina, que realizó un pago extraordinario a beneficiarios de distintos programas tales como Asignación Universal por Hijo (AUH), Asignación Universal por Embarazo (AUE), y beneficiarios de pensiones no contributivas por vejez, entre otros. En el mismo sentido, en Colombia se otorgaron tres giros adicionales a los beneficiarios del programa Familias en Acción y Jóvenes en Acción, mientras que en el Uruguay se duplicaron los montos tanto de la Tarjeta Uruguay Social como de las Asignaciones Familiares – Plan de Equidad. Otros países han optado por aumentar la cobertura poblacional de los programas existentes, tal es el caso del Brasil con el programa Bolsa Familia, Guatemala con el programa de aporte económico al adulto mayor, y México para el programa Sembrando Vida.

Otros gobiernos han optado por fortalecer las prestaciones mediante el adelanto de pagos, principalmente para pensiones no contributivas por vejez, intentando garantizar una mayor liquidez al menos en el corto plazo. Tal es el caso del Programa Juntos y Pensión del Perú, el anticipo del decimotercer sueldo a pensionados y jubilados en el Brasil, el adelanto de cuatro meses del Programa Pensión para el Bienestar a adultos mayores y personas con discapacidad en México, el anticipo de la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en Situación de Pobreza en el Paraguay, así como del Régimen No Contributivo y del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte en Costa Rica.

Asimismo, en gran parte de los países de América Latina se constata la creación de nuevas prestaciones que combinan, en su mayoría, nuevos beneficios dirigidos a población ya beneficiaria de otros programas con la incorporación de nueva población objetivo. Tal es el caso del Ingreso Familiar de Emergencia en la Argentina, el Programa de Seguridad Alimentaria "Ñangareko" en el Paraguay, los bonos Yo me quedo en casa y Bono Universal Familiar del Perú, el Bono Universal y Bono Familia en el Estado Plurinacional de Bolivia, el Auxilio Emergencial do Governo Federal en el Brasil y el Bono de Emergencia COVID-19, Ingreso Familiar de Emergencia e IFE 2.0 en Chile.

En lo que refiere a servicios públicos, las medidas adoptadas por los países han sido variadas: subsidio de los pagos para hogares de bajos ingresos, postergación de los pagos sin intereses y prohibición de corte de servicios por falta de pagos (véase el cuadro 6). En general, los países de América Latina han adoptado algunas de estas medidas para el acceso a agua y electricidad, y también en muchos casos para la telefonía y acceso a Internet. Las políticas de subsidio implementadas se focalizan en la población más vulnerable, mientras que el diferimiento de pagos sin intereses y la prohibición de corte de servicios por falta de pago suele ser universal.

Cuadro 6
América Latina (18 países): vivienda y servicios públicos

	Exoneración, subsidio o aplazamiento del pago de servicios básicos (agua, alcantarillado, electricidad, gas, Internet)	Reconexión de servicios públicos gratuitos	Prohibición de cesación de servicios públicos esenciales y suspensión de multas	Prohibición de aumentos en los precios de arrendamiento y suspensión de pagos de arrendamiento
Argentina	Si	No	Si	Si
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Si	No	Si	No
Brasil	Si	No	Si	No
Chile	Si	No	Si	Si
Colombia	Si	Si	No	No
Costa Rica	Si	Si	Si	No
Ecuador	No	Si	Si	No
El Salvador	Si	No	No	Si
Guatemala	Si	No	Si	No
Honduras	Si	No	Si	No
México	Si	No	No	No
Nicaragua	No	No	No	No
Panamá	Si	Si	No	No
Paraguay	Si	Si	Si	No
Perú	Si	Si	No	No
República Dominicana	No	No	Si	No
Uruguay	No	No	Si	No
Venezuela (República Bolivariana de)	No	No	Si	Si

Fuentes: CEQ-COVID: Monitoring the Impact of Economic Measures and Social Protection in Latin America; CEPAL: Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe y recopilación propia.

Las medidas referidas a la prohibición de aumentos en los precios de alquileres y suspensión de pagos han sido tomadas en una menor cantidad de países. Cabe destacar el caso de la Argentina que ha implementado el congelamiento temporario de alquileres y suspensión de desalojos, estableciendo la congelación de precios de los contratos de alquiler, debiéndose abonar hasta el 30 de septiembre el monto correspondiente al mes de marzo del corriente año¹⁶. En el caso de El Salvador, como parte del

¹⁶ Esta información fue obtenida del Observatorio COVID-19 de la CEPAL. Disponible [en línea] https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php?id_pais=ARG

plan de suspensión de servicios básicos, se establece la suspensión de alquileres e hipotecas por tres meses, tanto para la vivienda como para locales comerciales.

En materia de empleo y seguridad social, si bien la mayor parte de los países ha implementado medidas de protección al empleo y/o al salario de los trabajadores, las diferencias por países son sustanciales (véase el cuadro 7). En este punto cabe destacar que solo siete países de la región cuentan con seguro de desempleo, a saber: la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, el Ecuador, el Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela. Además, algunos de estos países han realizado modificaciones en sus sistemas con el objetivo de adaptar las prestaciones al contexto de la pandemia, tal como el caso uruguayo con la implementación del seguro de paro flexible y parcial.

Cuadro 7
América Latina (18 países): empleo y seguridad social

	Subsidio estatal a ingresos laborales	Seguro de desempleo	Pago de licencias generales y por enfermedad	Prohibición de despidos	Postergación impositivas o créditos fiscales	Licencias de trabajo especiales por COVID-19
Argentina	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Si	No	Si	No	Si	Si
Brasil	Si	Si	Si	No	No	Si
Chile	Si	Si	Si	No	Si	No
Colombia	Si	Si	No	No	Si	No
Costa Rica	Si	No	No	No	No	No
Ecuador	No	Si	No	No	Si	No
El Salvador	No	No	Si	No	No	No
Guatemala	Si	No	No	No	Si	No
Honduras	No	No	No	No	No	No
México	No	No	No	Si	Si	Si
Nicaragua	No	No	No	No	No	No
Panamá	No	No	Si	No	Si	No
Paraguay	Si	No	Si	No	Si	No
Perú	Si	No	No	No	Si	Si
República Dominicana	Si	No	Si	No	Si	No
Uruguay	Si	Si	Si	No	Si	No
Venezuela (República Bolivariana de)	Si	Si	No	No	Si	No

Fuente: CEQ-COVID: Monitoring the Impact of Economic Measures and Social Protection in Latin America; CEPAL, Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe y recopilación propia.

Asimismo, se destacan las medidas de subsidio al ingreso laboral, que permiten garantizar al menos parte de los ingresos de los trabajadores, tal como el caso de la Argentina, el Brasil, Chile y Guatemala, entre otros. En este sentido se han implementado distintas modalidades en que el pago se realiza directamente a los trabajadores en tanto que en otros se realiza a través del empleador. Este tipo de iniciativas han sido implementadas como mecanismo de protección al empleo fundamentalmente en el marco de las suspensiones laborales, aliviando la carga de las empresas.

Los países que han optado por la prohibición de despidos han sido solo México y la Argentina. Cabe destacar que mientras en el caso de la Argentina esta medida ha sido acompañada de muchas otras que buscan garantizar la protección al empleo y al ingreso, en México las medidas en materia laboral han sido prácticamente nulas.

V. Una estimación fiscal de los costos de un piso de protección social

En este apartado se estiman los costos de un sistema de protección social ante la emergencia social entendiendo que dicha estimación procura forjar los cimientos de un modelo de protección que permita pensar más allá de la emergencia. La nueva normalidad y el mediano y aun largo plazo requieren una arquitectura de protección social que corrija insuficiencias y errores de diseño del pasado. En efecto, en línea con la CEPAL (2009, 2013, 2017, 2020a), lo que se pretende con algunas de las transformaciones propuestas es sentar las bases de un sistema universal de protección social para la población latinoamericana. De dicho modelo se procuran estimar esfuerzos en tres de sus pilares fundamentales: garantías de ingresos básicos no contributivos, garantías de servicios públicos esenciales y garantías de reemplazo de ingresos ante shocks exógenos e idiosincráticos²⁷. Tal abordaje se inspira en la propuesta de la CEPAL sobre universalismo y protección social (CEPAL, 2009, 2010a, 2019a, 2020a), en los desarrollos de la OIT sobre pisos de protección social (OIT, 2018, 2019, 2020) y en las nociones de universalismo básico desarrolladas por diversos académicos regionales (Filgueira y Lo Vuolo, 2020; Lo Vuolo, 2010; Filgueira, 2007; Levy, 2011)

A. Las transferencias no contributivas

El modelo ideal –*ceteris paribus*– para enfrentar la pandemia y los costos sociales asociados a la estrategia epidemiológica para su contención supone como uno de sus pilares un ingreso básico universal. Este pilar permite enfrentar los desafíos de la actual situación minimizando los costos sociales de las estrategias de confinamientos y maximizando la estrategia de confinamiento, así como los futuros posibles modelos de contención epidemiológica. Ello implica un esfuerzo fiscal que no es accesible para muchos de los países de la región, aunque no en todos los casos y con importantes variaciones en el estrés fiscal que los coloca.

²⁷ No se discuten en este punto cuatro pilares adicionales que forman parte de esta estrategia: salud, educación, cuidados y bienes públicos y colectivos (seguridad, transporte y otros).

En su forma más simple, pero también más ambiciosa, este modelo implica un costo fiscal promedio para la región de 10% del PIB si se extendiera por seis meses, lo que supone que si tales transferencias se pretenden como un rasgo estructural de los sistemas de protección social, el valor alcanzaría al 20% del PIB. Estos valores restan de la estimación original el gasto que la región ya realiza en materia de transferencias no contributivas a las familias con hijos menores y las pensiones sociales¹⁸.

Es posible generar diferentes variantes de este modelo definiendo poblaciones prioritarias y combinándolas, así como modificar valores y tiempos de prestación. Entre las categorías de población se identifican cuatro que por sus características sociodemográficas o económicas presentan los mayores niveles de vulnerabilidad: los sectores en situación de pobreza, las y los trabajadores informales, niñas, niños y adolescentes y la población adulta mayor¹⁹. El costo del modelo universal garantizando una transferencia de una línea de pobreza por solamente seis meses asciende al 10,1% del PIB, esfuerzo de una magnitud al alcance de muy pocos países. Si ello fuera por tres meses se alcanzaría al 5% del PIB. Si dicho valor corresponde a una línea de extrema pobreza, los montos ya son más modestos y por un lapso de tres meses representan el 2,4% del PIB regional anual y valores bastante menores dependiendo del país considerado. Por seis meses se necesitaría un 4,7%.

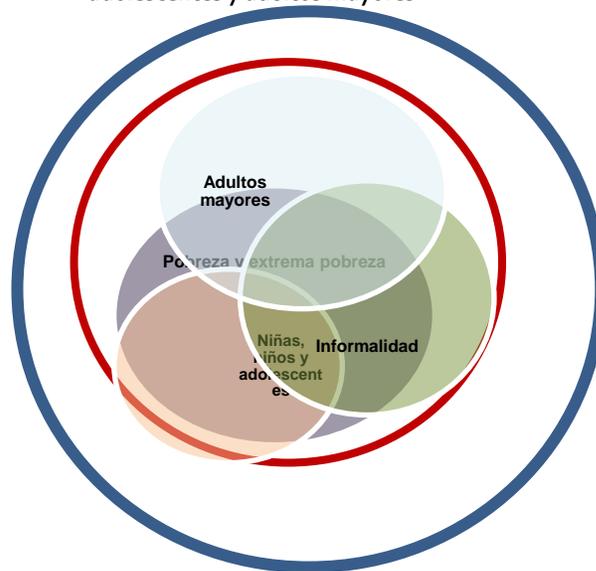
Existe la posibilidad de combinar dichas categorías en un sistema de conjuntos sintético en donde se pueden identificar diferentes tipos y grados de riesgo social. Tal como se observa en el diagrama 2 la línea más gruesa (en azul) representa a toda la población de un determinado país, la siguiente (en rojo) a toda la población que se ubica con ingresos por debajo de 1,8 líneas de pobreza per cápita. Los niños y adolescentes son una población vulnerable, tanto por su dependencia de los hogares de origen como por encontrarse sobrerrepresentados en los hogares por debajo de 1,8 líneas de pobreza y en los hogares pobres y de extrema pobreza. La población informal también padece formas más agudas de vulnerabilidad, tanto por su vínculo con el mercado laboral como por su real sobrerrepresentación en la población de estratos bajos y pobres. Lo que resulta claro es que la combinación de algunas de estas características agudiza la vulnerabilidad: ser niño, niña, o adolescentes en hogares con perceptores de ingresos informales y cuyos ingresos son bajos o de nivel pobre, extreman la potencialidad de sufrir daños y formas extremas de malestar ante shocks externos o biográficos. La presencia de adultos mayores e informales, ya sea porque tal es su inserción laboral o la fue en el pasado, limitando su acceso a sistemas de jubilaciones y pensiones, constituye otra combinación de riesgo agudo. Por otra parte, se sabe que este breve diagrama debiera incluir también tres vectores de vulnerabilidad estructurales que subyacen y dan forma a la distribución y combinación de estas categorías: género, condición étnico-racial y zona geográfica²⁰.

¹⁸ Cabe aclarar que el gasto restado refiere estrictamente al gasto en programas de transferencias no contributivas y pensiones sociales, no a otros tipos de subsidios familiares.

¹⁹ Cabe considerar la posibilidad de avanzar hacia una transferencia universal para la infancia, dada su mayor incidencia de pobreza y los significativos impactos que puede traer asociada la crisis en su desarrollo integral.

²⁰ Crecientemente, resulta claro que debe agregarse otro vector estructural que define a nuevas categorías de alta exposición al riesgo: los migrantes internos e internacionales.

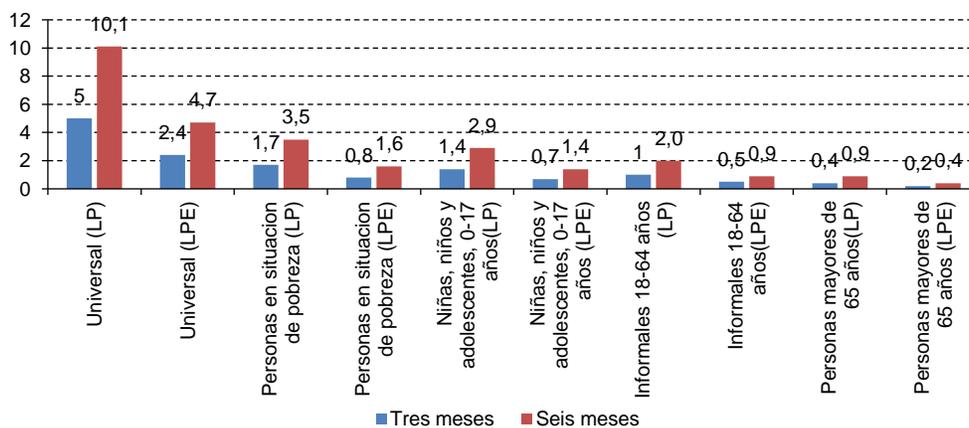
Diagrama 2
Combinaciones de poblaciones en situación de vulnerabilidad: pobreza, trabajadores informales, niñas, niños y adolescentes y adultos mayores



Fuente: Elaboración propia.

En efecto, si se consideran combinaciones o categorías específicas de población, los montos se tornan mucho más manejables. Para una línea de pobreza (LP) estos montos por tres meses son de 1,7% en la población pobre, 1,4% para infancia (menores de 17), 1% del PIB para la población de 18 a 64 años en sectores de baja productividad (o informales) y 0,4% para personas mayores de 64 años. En suma, si se considerara una prestación para todas estas categorías, el valor por tres meses asciende a 4,4% del PIB en el caso que el monto corresponda a una LP por persona, y a 2,2% si dicho valor corresponde a una LPE.

Gráfico 34
América Latina (18 países) costo adicional de garantizar una transferencia no contributiva equivalente a una línea de pobreza o una línea de pobreza extrema para diferentes categorías de población por seis meses como porcentaje del PIB estimado de 2020 para América Latina



Fuente: Elaboración propia realizada sobre la base de estimaciones de la CEPAL.

Los países considerados son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Las estimaciones basadas en una variación de -5,3% del PIB en 2020 y considerando una población en situación de pobreza de 214,7 millones en el mismo año. No se toman en cuenta los costos administrativos necesarios para efectuar las transferencias. El término 'Informales' refiere a trabajadores en sectores de baja productividad, lo que incluye: servicio doméstico, trabajadores por cuenta propia no calificados, trabajadores no calificados en microempresa y microempresarios.

No es posible generar órdenes de magnitud fiscal para todas las combinaciones posibles de transferencias, ya que las poblaciones se superponen entre sí y en los hogares. Sin embargo, se puede realizar para cada categoría por sí misma y algunas combinaciones en donde se sabe que no existe superposición por personas elegibles (por ejemplo, niñas, niños y adolescentes, y adultos mayores, o informales y adultos mayores, o niños, niñas y adolescentes e informales), ofreciendo al lector marcos de orientación para luego avanzar sobre potenciales combinaciones más focalizadas. En el cuadro 8 se presentan los datos de cobertura de una de estas combinaciones posibles y costos máximos y mínimos de dicha combinación junto con los máximos y mínimos de las categorías específicas y sus niveles de cobertura para la región. Se jerarquiza resaltando gráficamente en color una opción que sugiere un camino posible de respuesta a la emergencia actual y de construcción de un modelo sostenible en el mediano y largo plazo.

Cuadro 8
América Latina: escenarios seleccionados de esfuerzo fiscal y cobertura a partir de diferentes parámetros de transferencias, duración y categorías de población, 2020

	Cobertura (en porcentaje de la población total)	Costo por seis meses de una LP (en porcentaje del PIB)	Costo por tres meses de una LPE (en porcentaje del PIB)	Costo por año completo un LPE (en porcentaje del PIB)
	(1)	(2)	(3)	(4)
Universal	100%	10,10%	2,40%	9,42%
Niños, niñas y adolescentes, informales activos, tercera edad	57%	5,80%	1,36%	5,43%
Pobreza	35%	3,50%	0,82%	3,26%
Personas de 0 a 17 años	29%	2,90%	0,68%	2,71%
Informales de 18-64 años	20%	2,00%	0,47%	1,89%
Personas mayores de 65	9%	0,90%	0,21%	0,83%

Fuente: Elaboración propia realizada sobre la base de estimaciones de la CEPAL.

El primer modelo resaltado (en azul) garantiza en su modalidad de LPE (columna 4) en la mayor parte de los casos un ingreso equivalente per cápita a una línea de pobreza extrema o de canasta alimenticia para todos sus miembros a un costo promedio que representa el 5,43% del PIB en forma permanente y un 1,36% del PIB si ello se hiciera solo por tres meses (columna 3). Esto solamente no ocurriría en los casos donde los hogares presenten integrantes que no pertenecen a ninguna de las categorías definidas. El segundo modelo resaltado (en amarillo) lo hace para todos los hogares en situación de pobreza a un costo de 3,26% del PIB en forma anual (columna 3) y 0,82% del PIB (menos de 1 punto porcentual) si lo hiciera por tres meses (columna 4).

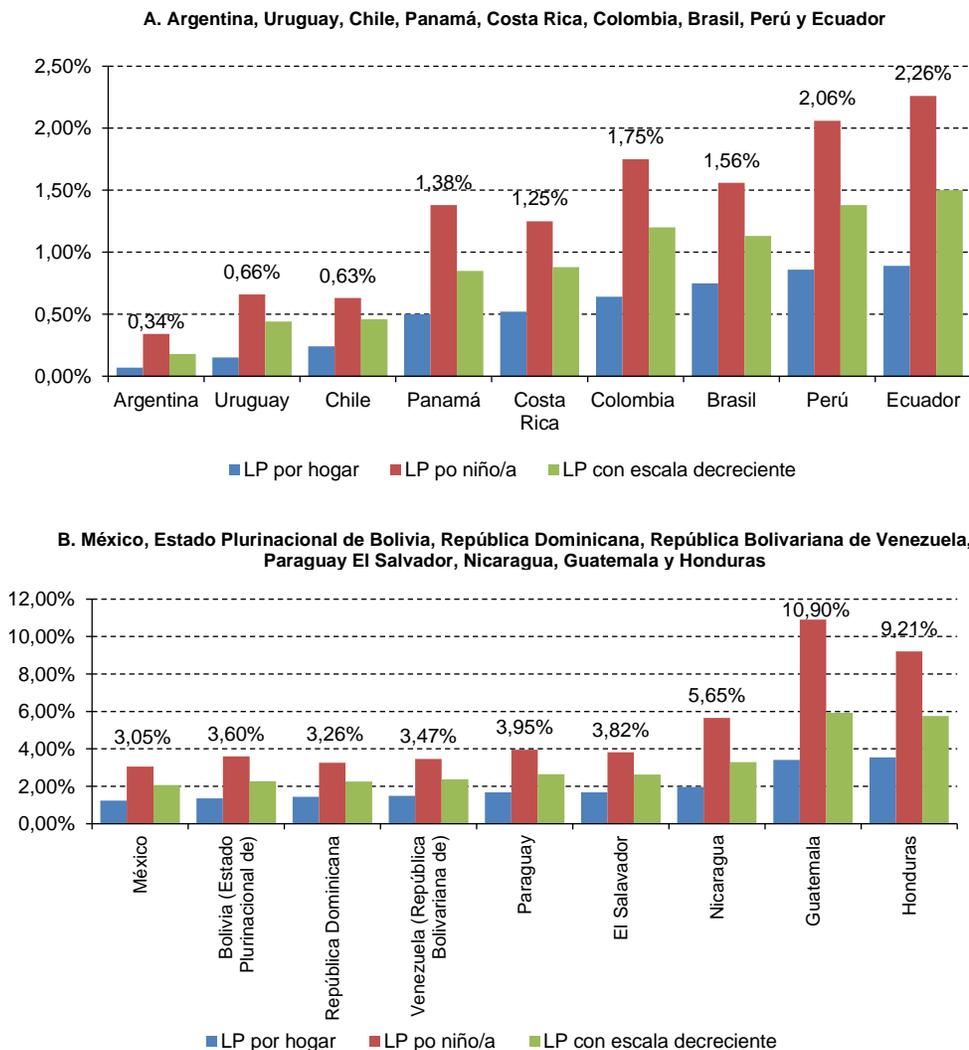
Ahora bien, garantizar un ingreso estable que suprimiría la pobreza por ingresos (columna 2), implica un costo del 7% del PIB anualizado (en amarillo: correspondiente a la duplicación de la estimación de 3,5% para seis meses) y un costo menor al 11,6% (en azul: correspondiente a la duplicación de la estimación de 5,8% para seis meses), asumiendo que al menos 7 puntos porcentuales del costo está solapado (-5,8 por dos = 11,6 + 7 = 18,6) ponderado por la superposición para garantizar ingresos superiores a la línea de pobreza en hogares no pobres pero vulnerables con niños, adultos mayores o informales. Más allá de estas gruesas estimaciones regionales existe una enorme variabilidad por país en materia de costos y capacidades fiscales.

Se presentan ahora en primer lugar las estimaciones realizadas por país en un ejercicio pasado (Filgueira y Espíndola, 2015) para dos grupos de población demográficos (infancia/adolescencia y adultos mayores), combinados con modelos universales o focalizados a la población en hogares con

ingresos per cápita por debajo de 1,8 líneas de pobreza. Luego, se presentan las nuevas estimaciones realizadas para los cuatros grupos de población identificados más arriba: infancia/adolescencia, adultos mayores, pobreza y población informal por país.

Los costos del gráfico 35 se estimaron y simularon en el año 2015 con datos de 2013 y 2014, y arrojaban que el esfuerzo neto anual de proporcionar a todos los hogares por debajo de 1,8 líneas de pobreza con niñas, niños y adolescentes una transferencia monetaria garantizada por hogar o por niño equivalente a una línea de pobreza nacional anualmente era manejable por una amplia proporción de países de la región. Cabe destacar que las estimaciones presentadas a continuación solo consideran los montos adicionales que deberían recibir los niños, niñas y adolescentes para alcanzar una línea de pobreza luego de contabilizar cualquier transferencia que ya esté recibiendo.

Gráfico 35
Costo fiscal adicional anual de proveer transferencias monetarias garantizadas a todos los hogares por debajo de 1,8 líneas de pobreza con niños menores de 18 años con diferentes parámetros de prestaciones, 2013-2014.
(En porcentajes del PIB)



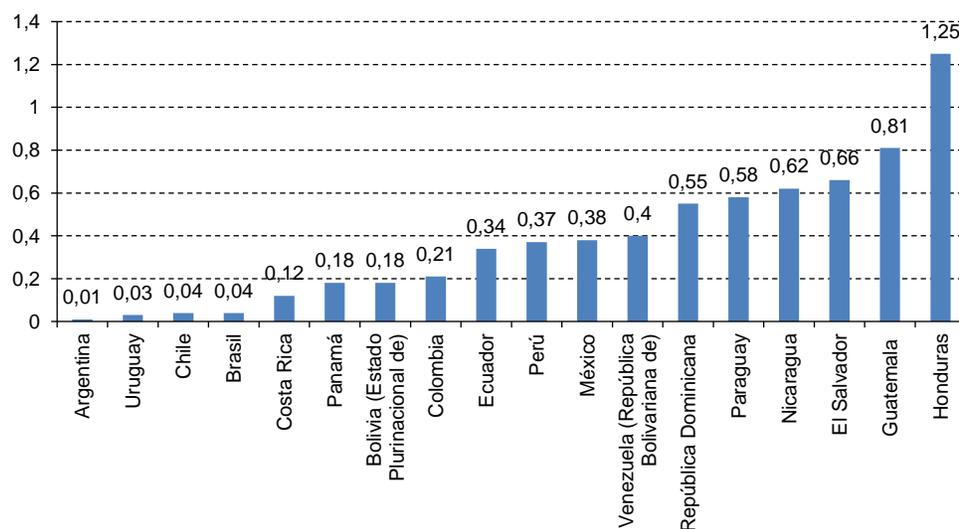
Fuente: Filgueira y Espíndola, 2015.

Nota: Sobre la base de tabulaciones y simulaciones con datos de las encuestas de hogares de los países de América Latina, 2013 y 2014.

Según las estimaciones presentadas, la Argentina, el Uruguay y Chile requieren de un esfuerzo anual menor a 1% del PIB; Panamá, Costa Rica, Colombia y el Brasil, entre 1% y 2% del PIB, en tanto que el Ecuador y el Perú superan levemente el 2% del PIB. Esto en la alternativa más onerosa, que es la de entregar a cada niño una canasta equivalente a una línea de pobreza nacional por 12 meses. Los países que siguen a estos en materia de esfuerzo necesario, y que se ubican entre 3 y 4 puntos porcentuales del PIB, serían México, el Estado Plurinacional de Bolivia, la República Dominicana, la República Bolivariana de Venezuela y el Paraguay. Si optaran por una versión menos onerosa, dichos valores siempre se encuentran por debajo del 2% del PIB. Finalmente, para los casos de Nicaragua, Guatemala y Honduras los esfuerzos son mayores y se requeriría pensar en modelos más modestos y por tanto de menor impacto. En cualquier caso, ante la emergencia del COVID-19 este tipo de esfuerzos deben ser considerados en forma temporal y una parte de ellos debiera sostenerse más allá del lapso de la emergencia.

Algo similar, incluso más marcado en términos de accesibilidad, ocurre al observar el esfuerzo por países que deben realizarse para garantizar una cobertura no contributiva de una pensión equivalente a una línea de pobreza nacional a todos los adultos mayores de 65 años en hogares cuyos ingresos per cápita no superen 1,8 líneas de pobreza. Es importante destacar en este punto que, a diferencia de las estimaciones más recientes que se presentarán a continuación, esta simulación considera solamente el monto adicional que debe recibir el adulto mayor para alcanzar una línea de pobreza luego de contabilizar cualquier transferencia (contributiva o no contributiva) que ya esté recibiendo.

Gráfico 36
América Latina (18 países): costo fiscal adicional anual de proveer transferencias monetarias garantizadas equivalentes a una línea de pobreza nacional a todos los adultos mayores de 65 años que residen en hogares por debajo de 1,8 líneas de pobreza, 2013-2014
(En porcentajes del PIB)



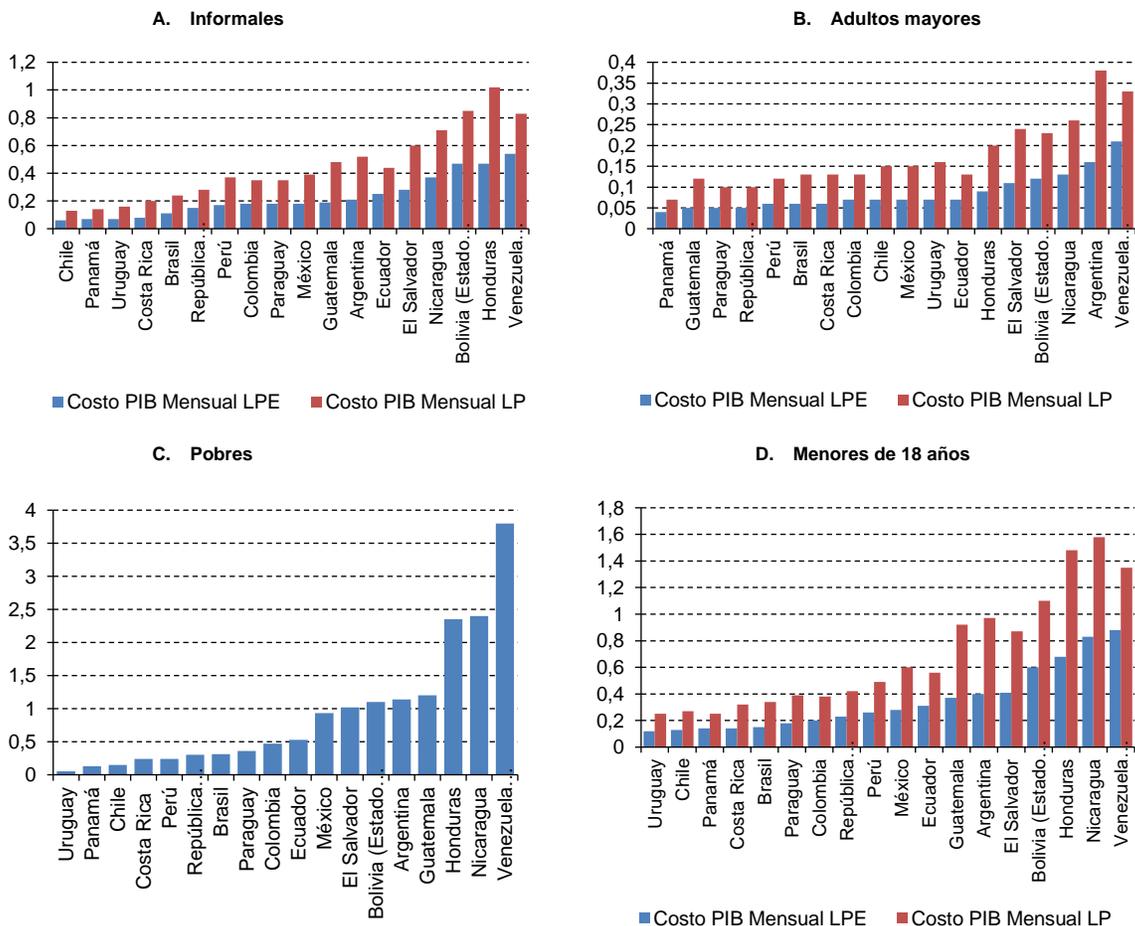
Fuente: Filgueira y Espíndola, 2015.

Nota: Sobre la base de tabulaciones y simulaciones con datos de las encuestas de hogares de los países de América Latina, 2013 y 2014.

Los valores surgidos de la estimación anterior son bastante más modestos que los resultantes de una operación como la que se plantea en los últimos ejercicios de la CEPAL para enfrentar los efectos sociales de la pandemia. Ello responde en parte, a nivel país, a que se consideran las nuevas prestaciones como prestaciones adicionales a lo que ya se gasta en materia de protección social. Los sistemas de seguridad social contributivos y las transferencias no contributivas, tanto en pensiones como en transferencias a las familias con hijos, contribuyen, si bien en forma insuficiente, a una parte importante

de la población adulta mayor, de la infancia e incluso de población informal cuando esta convive con niñas, niños o adolescentes o con adultos mayores que perciben jubilaciones o pensiones sociales. Cuando se analiza el esfuerzo necesario para garantizar, por ejemplo, una línea de pobreza a un adulto mayor en el modelo desarrollado por Filgueira y Espíndola (2015) si dicho adulto mayor recibe una pensión equivalente a $\frac{3}{4}$ de una línea de pobreza, solo recibirá una transferencia adicional de un cuarto de línea de pobreza y si recibe una jubilación superior a una línea de pobreza no recibirá ningún adicional. Esto permite moderar los costos aunque genera transferencias de menor nivel de suficiencia y generosidad. Los datos que se presentan a continuación por país surgen de una estimación más generosa. Estiman el costo de transferir a toda la población elegible el monto total de una LP o una LPE sin importar las cuantías que tales personas ya pudieren estar recibiendo de programas sociales asistenciales o de sistemas de seguro social. Ello parece tener sentido en el momento de la emergencia y en los meses de disrupción aguda. El costo administrativo hace compleja una estrategia como la estimada en el modelo antiguo y, por otra parte, la magnitud del shock en los sectores vulnerables justifica tanto una mayor generosidad como una preferencia por errar en inclusión, antes que en exclusión, en materia de cobertura. A continuación se presentan por país los costos mensuales de cubrir a diferentes categorías de población con prestaciones básicas equivalentes a una línea de pobreza o a una línea de pobreza extrema (véase gráfico 37).

Gráfico 37
América Latina (18 países): costos mensuales de transferencias a poblaciones específicas por países sobre la base de datos del año 2019
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de estimaciones de la CEPA

El costo mensual para cada país puede multiplicarse por los meses en que se considere que la emergencia social se extenderá derivada del efecto inmediato de la estrategia epidemiológica y de sus efectos derivados en el tiempo. También es posible para cada país combinar estas diferentes categorías de población de manera diversa. El costo de prolongar dicha estrategia en forma permanente, o alguna versión de ella, puede moderarse a partir de considerar el gasto ya realizado previo a la crisis del COVID-19 en materia tanto contributiva como no contributiva, limitando la expansión al objetivo de garantizar un nivel básico de transferencias a todas las poblaciones aquí consideradas o a un subconjunto de ellas. Dichos ejercicios de simulación, si bien escapan al alcance de este trabajo, pueden ser realizados a partir de una combinación de las fuentes, datos y modelos construidos por la CEPAL en el pasado y en forma más reciente a partir de la crisis del COVID-19.

B. Las garantías de servicios públicos

Una estrategia que garantice la provisión de servicios públicos (electricidad, agua y telefonía e Internet) al 40% de la población de más bajos ingresos es fundamental para contribuir a su viabilidad económica durante la fase de aislamiento físico. Así, el gobierno puede subsidiar, condonar o posponer el pago, en el corto plazo (por un mínimo de tres meses), de la provisión de servicios públicos en electricidad, agua y telefonía e Internet. El costo fiscal de este esfuerzo se estima de la siguiente manera:

- Se estima el gasto en electricidad, agua residencial y telefonía e Internet en los dos primeros quintiles de ingreso para el último año que existe información de la encuesta de ingreso y gasto.
- Se aplica el factor de expansión de la encuesta para identificar el gasto anual en electricidad, agua residencial y telefonía e Internet en los dos primeros quintiles de ingreso.
- Se estima el gasto en electricidad, agua residencial y telefonía e Internet para un trimestre.

Las estimaciones realizadas muestran que garantizar la provisión de electricidad, agua residencial y telefonía e Internet al 40% más pobre de la población tiene un costo fiscal inferior a 0,7% del PIB en todos los países considerados y en la inmensa mayoría equivalente o inferior al 0,4% del PIB (véase el cuadro 9). Este esfuerzo fiscal es viable económicamente en particular atendiendo a los beneficios que tendría sobre la viabilidad económica y consecuencias sociales de la estrategia de salud de aislamiento físico y como gasto incorporado en el mediano plazo asumiendo dicho riesgo (no poder pagar dichos servicios por tres meses en el año). Por otra parte, este tipo de reaseguro de las prestaciones básicas en la población de bajos ingresos puede ser incorporado como parte del sistema de protección social más allá de la emergencia sanitaria. Ello no implica garantizar el servicio sin pago por doce meses en el año para esta población, pero sí asumir que esta puede enfrentar dichas situaciones en tres meses de cada año. Sea para el primer propósito o para el segundo, los costos son manejables.

Cuadro 9
América Latina (8 países): estimaciones del costo fiscal de subsidiar/posponer el pago por
un trimestre de la provisión de servicios públicos básicos al 40% de
la población de más bajos ingresos
(En porcentajes del PIB)

País	Agua	Electricidad	Telefonía e Internet	Total
Argentina	0,06	0,17	0,18	0,4
Brasil	0,12	0,11	0,06	0,29
Colombia	0,04	0,08	0,09	0,21
Costa Rica	0,09	0,22	0,06	0,37
Chile	0,07	0,11	0,08	0,26
México	0,16	0,28	0,2	0,63
Perú	0,11	0,15	0,07	0,33
Uruguay	0,04	0,13	0,1	0,27
Promedio simple	0,09	0,16	0,11	0,35

Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de gastos e ingresos de los países. Argentina: Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGH) 2017/2018; Brasil: Investigación de presupuesto familiar (POF) 2017-2018; Colombia: Encuesta nacional de presupuestos de los hogares (ENPH); Costa Rica: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2018-2019; Chile: Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) 2016-2017; México: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2018; Perú: Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza (ENHCVP) 2018 y Uruguay: Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares - ENIGH 2016-2017.

El promedio no ponderado para la región con los casos disponibles arroja un valor de 0,35% del PIB. Aunque es posible que en cierto grupo de países no trabajados aquí dichos porcentajes sean un poco más altos²¹, esto arroja un orden de magnitud razonable para la región. Este costo debiera formar parte de una estrategia de mediano plazo en los diseños presupuestales de las naciones latinoamericanas. Ello no implica necesariamente que dicho monto se eroga año a año, pero se constituye en un fondo de contingencia que se activa en forma focalizada ante shocks exógenos o biográficos de los hogares y las personas.

C. Los sistemas de seguridad social

Las transferencias no contributivas y las garantías de continuidad de servicios públicos son objetivos deseables no solo ante la emergencia del COVID-19, sino como rasgos estables de un universalismo básico en el sistema de protección social. Por ello, si bien estos costos se plantean para la emergencia, debieran ser gastos asumidos como una pauta permanente de los sistemas de protección social. Sin embargo, estos costos refieren a una función básica de la protección social: evitar la caída de los hogares y las personas en situaciones agudas de malestar e insuficiencia de ingresos. En otras palabras, son el piso universal para evitar la pobreza y pobreza extrema. No obstante, existen otras funciones clave de los sistemas de aseguramientos y protección social que van más allá de este mínimo indispensable: la capacidad de reemplazar ingresos en la población general frente a shocks externos o idiosincráticos. Para ello existen los sistemas de aseguramiento propios de la seguridad social, especialmente aquellos destinados a la población activa.

Es complejo estimar el esfuerzo fiscal en materia de seguridad social. A diferencia del caso de las transferencias no contributivas y del crédito o gasto fiscal en la garantía de servicios públicos, la estrategia de construir y financiar un sistema de seguridad social con alcance en la cobertura de riesgos (sobre todo de la población activa para enfrentar el tipo de shocks tipo el COVID-19 u otros shocks

²¹ Especialmente, en los países más pobres como el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Nicaragua y Honduras en donde es esperable que el gasto en estos servicios en el 40% más pobre de los hogares represente una porción mayor de su gasto total y del PIB nacional.

exógenos agudos), requiere modelizar una arquitectura de financiamiento y prestaciones que escapa a lo que es posible elaborar en este trabajo.

Sin embargo, a partir de la evidencia disponible en los países donde existen sistemas de seguro social con robusta protección de la población activa se puede usar un ejemplo. El caso en América Latina que más se aproxima a dicha situación es el Uruguay, que presenta una cobertura de aproximadamente 70% de la población ocupada en sistemas de seguro social y todos ellos poseen acceso al seguro de desempleo, seguro de enfermedad, licencias de maternidad y paternidad²² y seguro por accidentes de trabajo. Se dejaron fuera de esta consideración los gastos relativos a invalidez, vejez y supervivencia, centrándose en las prestaciones a población activa. Tampoco se considerarán los gastos en apoyo a las familias por la vía de asignaciones familiares, ya que estas pueden, y de hecho ya son, parcialmente cubiertas en otros países mediante los sistemas de transferencias condicionadas.

Cabe destacar que el Uruguay eroga un 1,13% de su PIB en la protección a la población activa luego que se resta de ello el gasto en maternidad y familia (promedio anual 2018, ver apéndice estadístico). Este monto representa el gasto que este país genera para cubrir los riesgos de desempleo, enfermedad en el trabajo, accidentes de trabajo y otras modalidades de apoyo similares al seguro de desempleo para categorías específicas. Dichos gastos se elevaron en tan solo tres meses en medio punto del PIB ante la situación pandémica. Lo interesante es que dichos sistemas son perfectamente focalizados, ya que si bien parten de una cobertura universal del seguro solo se activan ante la pérdida del empleo o el salario. Un sistema de cobertura universal de riesgos en actividad permite tasas de reemplazo altas perfectamente focalizadas, lo que no es posible cuando la mayor parte de la población es informal.

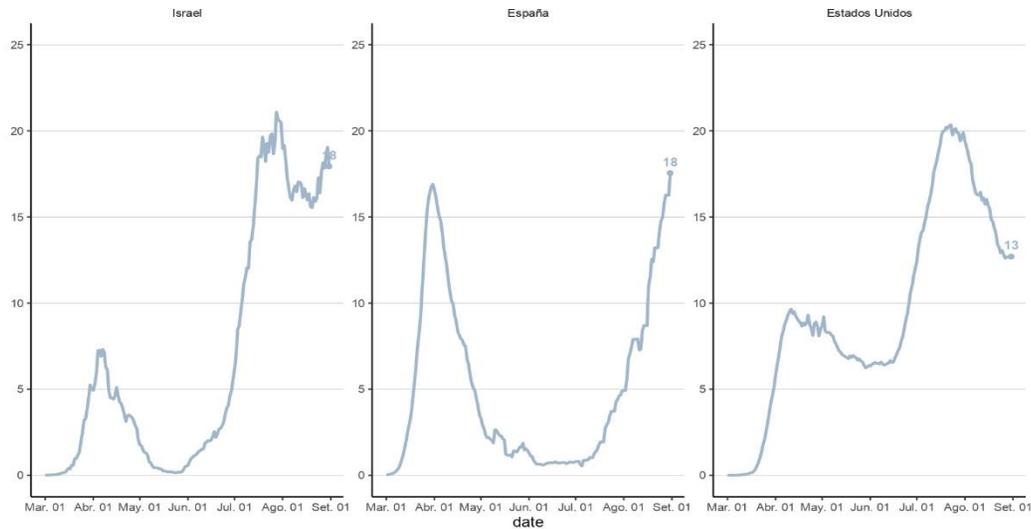
Esta lección es importante en la nueva normalidad. Sistemas de aseguramiento universales poseen la ventaja de cubrir a toda la población afectada por el shock externo en forma perfectamente focalizada, sin errores de inclusión o de exclusión. Cuanto mayor es esta proporción de la población, menor es la necesidad de gasto genérico. Debe quedar claro que esta propuesta o pilar no es de carácter focalizado a priori; por el contrario, el aseguramiento es universal y lo que resulta focalizado es la activación de dicho aseguramiento.

²² No se considerarían estas prestaciones, ya que incluyen y combinan licencias y asignaciones familiares que también están extendidas y presentes en el resto de los países de la región.

VI. A modo de cierre: emergencia y más allá de la emergencia

La crisis de salud derivada de la pandemia del COVID-19 tiene costos en vidas humanas significativos y está, además, indisolublemente ligada con una crisis económica que puede conducir a una crisis humanitaria en los próximos meses. En efecto, la estrategia de salud para atender la pandemia del COVID-19 tiene como uno de sus ejes fundamentales promover o imponer el aislamiento físico. Esta situación está originando una aguda crisis económica manifiesta en la pérdida de empleos y una sustancial reducción de ingresos, lo que es particularmente intenso en los grupos de ingresos más bajos que no tienen amortiguadores automáticos como seguro al desempleo u otros seguros, servicio de salud, acceso a fuentes de crédito y fuentes de ingreso diversificadas y niveles educativos para diversificar opciones de empleo o cambiar de áreas de empleo. La estrategia de salud del aislamiento físico para estos grupos económicos de bajos ingresos no representa una alternativa viable sin la creación de un piso de emergencia de protección social. Sin embargo, no basta con pensar el piso de emergencia para períodos cortos. Las razones de ello son varias. La primera y más simple es que, en su evolución pandémica, el COVID-19 demuestra crecientemente que la necesidad de adoptar diversas estrategias más focalizadas y menos restrictivas, pero aún muy onerosas para la salud económica y social, se extenderá en el tiempo. La evidencia comparada es cada vez más clara. Habrá segundas olas y los tiempos de una vacuna efectiva parecerían dilatarse al menos hasta el año 2021 en los escenarios más optimistas. La segunda ola de casos es ya una realidad en países que nunca lograron bajar fuertemente los casos como EE.UU, en países que habían logrado una contención bastante efectiva y en países en donde se había logrado casi la situación de suprimir la circulación comunitaria del virus; con las aperturas, todos estos países vieron segundas olas (véase gráfico 38).

Gráfico 38
Ejemplo de países con segundo pico de brote: Estados Unidos, Israel y España. Casos diarios cada 100.000 habitantes, 1ero de marzo – 31 de agosto.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Our World in Data.

Asimismo, las estimaciones realizadas muestran que la trayectoria del PIB tendrá una caída significativa ante primeras y segundas olas. Ello está asociado claramente con la interrupción de la actividad económica derivada de la estrategia de salud del aislamiento físico. Los indicadores indirectos del dinamismo económico muestran una clara tendencia a la baja para el segundo trimestre del año 2020 que resultan más pronunciados con referencia a un escenario contrafactual y que además muestra que el shock de la pandemia del COVID-19 está fuera de los rangos esperados de un shock macroeconómico más convencional. Ello implica que los costos sociales se extenderán en el tiempo.

Finalmente, la región requería una reforma y expansión de sus sistemas de protección social antes de la pandemia. Esta desnudó falencias serias de los sistemas nacionales para hacer frente a shocks exógenos y ya venía demostrando estas carencias ante shocks más moderados y ante los esperables shocks idiosincráticos y biográficos propios del ciclo de vida y de riesgos del quehacer cotidiano de las personas. Por ello, esta oportunidad debe ser considerada como un momento bisagra que permita sentar las bases de dicho modelo alternativo. Un modelo que debe ser más universal, de mejor calidad y anclado en la noción de ciudadanía social básica para toda la población.

En este sentido, hacer viable la estrategia de salud requiere instrumentar una estrategia económica y social que permita el aislamiento físico para los grupos de ingresos bajos y sectores vulnerables. Los ejes de esta estrategia consisten en sostener y ampliar el acceso a la seguridad social, desarrollar modelos de universalismo básico en transferencias monetarias no contributivas y subsidiar, posponer o condonar el pago de los servicios públicos básicos. Garantizar una renta de reemplazo o una transferencia de subsistencia básica y la provisión de los servicios públicos básicos tiene efectos positivos en las actividades económicas y el bienestar. La necesidad de sostener la demanda, especialmente la demanda en los pequeños emprendimientos de venta de alimentos y artículos esenciales se ve apoyada por la entrega de transferencias monetarias provenientes de la seguridad social contributiva y de los sistemas no contributivos. Las garantías de servicios públicos esenciales para los hogares complementan al apoyo en rentas para garantizar un nivel mínimo de supervivencia y contribuye a la realización de diversas actividades laborales, educativas, sociales y de entretenimiento, al tiempo que permite mantener la conectividad y el acceso a la información. La evidencia presentada en este estudio indica que el costo fiscal de estas medidas es viable, aunque con variaciones por país.

A. La estrategia económica y social de corto plazo

La estrategia económica de corto plazo incluye, desde luego, diversas políticas públicas entre las que destacan:

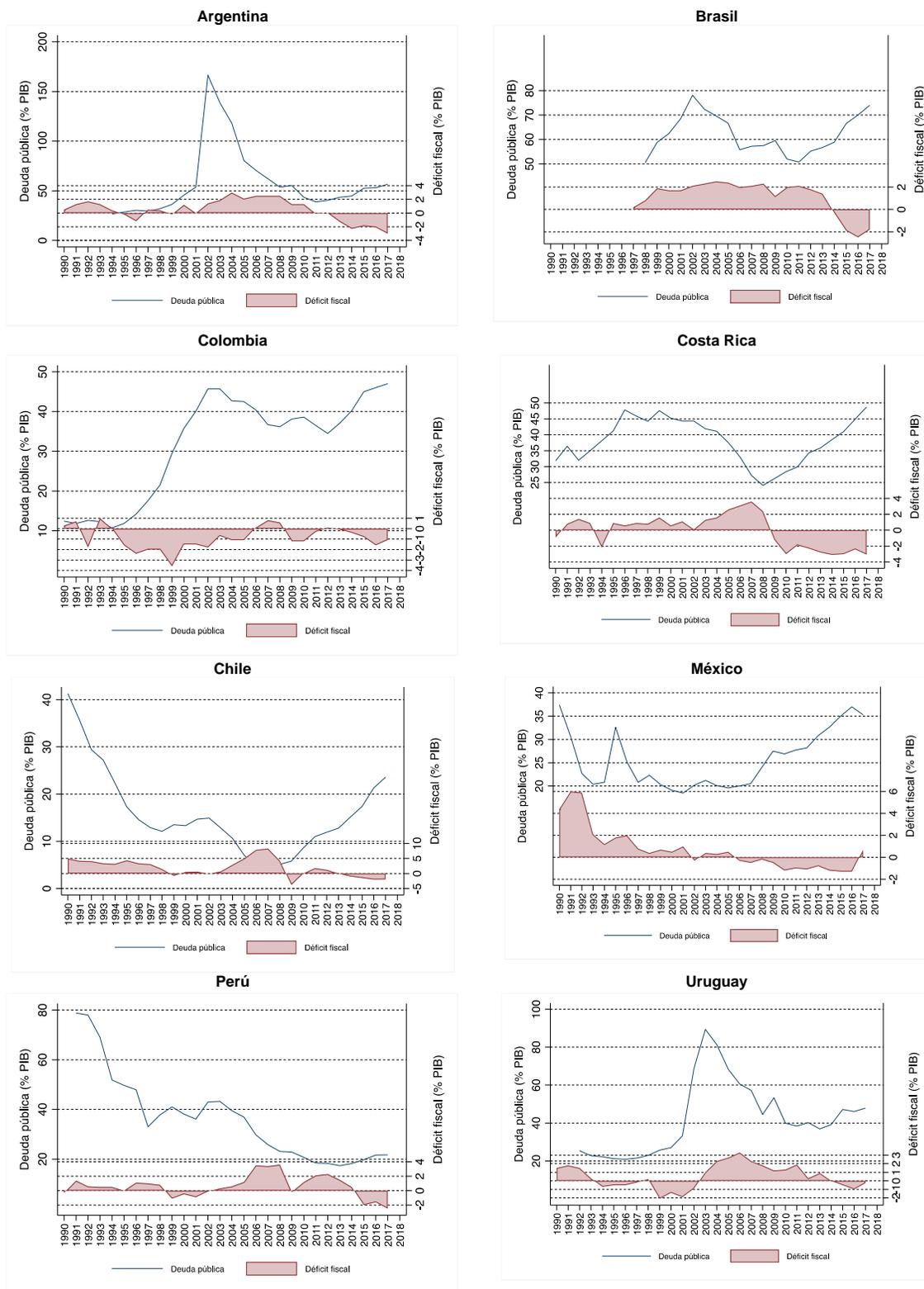
- Subsidios para garantizar la supervivencia de empresas y la preservación del empleo.
- Subsidios para el pago de las contribuciones a la seguridad social para contribuir a preservar el empleo.
- Posposición de pagos de impuestos.
- Créditos y/o subsidios en condiciones especiales para empresas.
- Transferencias condicionadas y no condicionadas para los grupos más vulnerables y los pobres.
- Ampliación de la cobertura de los sistemas de salud.
- Garantizar la provisión de servicios públicos básicos para la población.

La aplicación de subsidios, posposición o condonación de pagos para la provisión de servicios públicos básicos tiene, desde luego, un costo fiscal. Este costo fiscal, no obstante las restricciones fiscales actuales, es factible de ser realizado en especial considerando la urgencia y crisis económica y de salud global. En efecto, la mayoría de los países de América Latina muestran un espacio fiscal limitado como consecuencia de restricciones fiscales estructurales derivadas de las dificultades crónicas de recaudación y de fuertes demandas de gasto público que se intensificaron con la caída de los precios de las materias primas. No obstante, las excepcionales condiciones económicas actuales sugieren que existe un margen de maniobra para financiar la provisión de estos servicios públicos, aunque con una fuerte heterogeneidad por países.

En efecto, las condiciones excepcionales actuales donde convergen una crisis de salud y económica global convalidan la expansión fiscal atendiendo a los siguientes puntos:

- Un aumento importante del déficit y de la deuda pública está considerado como el escenario global más probable durante este año tanto para los países centrales como para los emergentes. Así, la mayor parte de las economías del mundo aumentarían su déficit fiscal y deuda pública. Ello implica que América Latina no sería la excepción.
- Un aumento del déficit fiscal puede financiarse con recursos internos o externos atendiendo a las crecientes facilidades crediticias internacionales (Fondo Monetario Internacional o Banco Mundial) y liquidez global generada por los enormes paquetes de inyección monetaria de los bancos centrales y los tesoros.
- Un mayor déficit fiscal no llevaría necesariamente a un aumento de la tasa de inflación atendiendo a la fuerte caída del PIB en este año (nueva curva de Phillips y regla de Taylor) y difícilmente se traducirá en una devaluación del tipo de cambio.
- La segunda fase de la reactivación económica puede incluir reformas fiscales que compensen los déficits fiscales actuales con un financiamiento más robusto, menos procíclico y más progresivo.
- Ello no implica que la tarea será sencilla. Una selección de países muestra el deterioro que ya venían sufriendo las finanzas públicas y su impacto sobre mayores niveles de deuda pública (ver gráfico 39).

Gráfico 39
América Latina (8 países): déficit fiscal y deuda pública como proporción del PIB



Fuente: : CEPAL – CEPALSTAT. Estadísticas e Indicadores Económicos.

B. Las estrategias económicas y sociales de mediano y largo plazo

La estrategia económica de mediano y largo plazo, posterior a la crisis actual, requiere considerar algunos puntos en donde destacan:

- Es altamente probable que no exista un regreso a una normalidad económica previa a la crisis económica y de salud actual, por lo menos en el mediano plazo. Ello implica nuevos protocolos de seguridad y salud reflejados en los procesos productivos y de consumo.
- La actual economía global genera un conjunto de efectos colaterales negativos y de externalidades negativas que están erosionando sus bases de sustentación en donde destaca el riesgo creciente de erosión de bienes públicos globales como el clima, la salud pública o la biodiversidad. Sin embargo, no existe una gobernanza global que pueda atender el desafío para preservar estos desafíos globales y por tanto es altamente probable que continúen los riesgos que ello implica. En este contexto, participar y contribuir a la construcción de esta gobernanza global, en la construcción de una nueva economía y en la presencia de diversos acuerdos internacionales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) o las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC) del Acuerdo de París de cambio climático, adquiere una importancia fundamental.
- La estrategia económica debe contemplar la presencia de diversos shocks macroeconómicos en los próximos años asociados con pandemias, desastres naturales, cambios bruscos en el clima e incluso a modificaciones de precios de los recursos naturales (renovables y no renovables), interrupciones en el comercio internacional y las cadenas de valor o modificaciones en las tasas de interés y/o los flujos monetarios y financieros. Ello implica construir una estrategia de administración de riesgos apropiada y una economía resiliente a estos shocks. Sin embargo, debe considerarse que no existe una estrategia que elimine completamente los shocks y sus efectos negativos.
- Debe diseñarse una estrategia de crecimiento económico que contribuya a reducir los impactos negativos sobre los bienes públicos globales y que permita transitar a un desarrollo sustentable donde se preserven los activos económicos, sociales y ambientales para las generaciones futuras. Para ello es indispensable:
 - Aplicar medidas fiscales inteligentes que al mismo tiempo contribuyan a un mayor dinamismo económico.
 - Implementar una reforma fiscal para ampliar los recursos fiscales y que incida en una mejor distribución del ingreso.
 - Promover un cambio estructural hacia un crecimiento sustentable.
 - Construir un núcleo endógeno de crecimiento económico basado en una nueva economía.
 - Configurar un gran impulso a la economía basado en el relanzamiento de los servicios públicos de calidad y con cobertura universal.

Bibliografía

- Abramo, L., S. Cecchini y B. Morales (2019), "Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe". Libros de la CEPAL, N° 155 (LC/PUB.2019/5-P), Santiago. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Alon, T. y otros (2020), "The Impact of COVID-19 on Gender Equality"; CRC TR 224 Discussion Paper Series, University of Bonn and University of Mannheim. March.
- Bettinger-Lopez, C. y A. Bro (2020), "A Double Pandemic: Domestic Violence in the Age of COVID-19", Council on Foreign Relations, May 13.
- Blofield, M. y F. Filgueira (2020), COVID-19 and Latin America. CIPPEC: Buenos Aires. April.
- Blofield, M. y R. Madalozzo (2017), "Conciliando trabalho e família: Uma pesquisa para mensurar o hiato de gênero nas famílias de baixa renda em São Paulo", *Estudos Feministas* 25(1).
- Blofield, M. y M. Touchton (2020), "Moving Away From Maternalism: Parental Leave Policies in Latin America", *Comparative Politics*. October.
- Bottan, N., B. Hoffmann y D. Vera-Cossio (2020), "Coronavirus Survey Results Show Big Impacts, Linkages between Labor Markets and Inequality"; Ideas Matter Blog. Inter-American Development Bank.
- Cecchini, S. (ed.) (2019), *Protección social universal en América Latina y el Caribe: Textos seleccionados 2006-2019, Páginas selectas de la CEPAL (LC/M.2019/5)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, S. y B. Atuesta (2017), "Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión", serie Políticas sociales N° 224 (LC/TS.2017/40), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, S. y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, S., P. Villatoro y X. Mancero (2019), "El impacto de las transferencias monetarias no contributivas sobre la pobreza en América Latina y el Caribe" (en prensa).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020a), "El desafío social en tiempos del COVID-19", Informe Especial COVID-19 N°3.
- _____ (2020b), "Sectoros y empresas frente al COVID-19: emergencia y reactivación", Informe Especial COVID-19 N°4.

- _____ (2020c), "Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones", Informe Especial COVID-19 N°5.
- _____ (2019a), Propuesta de agenda regional de desarrollo social inclusivo (LC/CDS.3/4), Santiago.
- _____ (2019b), Panorama social de América Latina 2019 (LC/PUB.2019/22-P/Rev.1), Santiago.
- _____ (2018a), Panorama social de América Latina 2017 (LC/PUB.2018/1-P), Santiago.
- _____ (2017), Panorama social de América Latina 2016 (LC/PUB.2017/12-P), Santiago.
- _____ (2016), Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe (LC.L/4056/Rev.1), Santiago. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39100/4/S1600099_es.pdf.
- _____ (2013), Panorama social de América Latina 2013 (LC/G.2580), Santiago.
- _____ (2010a), Panorama social de América Latina 2009 (LC/G.2423-P), Santiago.
- _____ (2010b), La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
- _____ (2009), Panorama social de América Latina 2008 (LC/G.2402-P), Santiago.
- Cuesta, L., M. Hakovirta y M. Jokela (2018), "The antipoverty effectiveness of child support: Empirical evidence for Latin American countries", *Social Policy Administration* 52.
- Filgueira, F. (2007), "Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina", serie Políticas sociales, N° 135 (LC/L.2752-P/E), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (2005), "The Political Keys of the Reluctant Latin American Social State", UNRISD Working Paper, Welfare and Democracy Series, Ginebra.
- _____ (1998), "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo, eficiencia y ciudadanía estratificada", en Brian Roberts (ed.) *Ciudadanía y Política Sociales*, San José de Costa Rica: FLACSO-SSRC.
- Filgueira, F. y E Espíndola (2015), "Hacia un sistema de transferencias monetarias para la infancia y los adultos mayores: una estimación de impactos y posibilidades fiscales en América Latina", serie Políticas Sociales, N° 216 (LC/L.3934), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Filgueira, F. y J. Martínez Franzoni (2017), "Worlds apart: Women's unequal and truncated economic empowerment in Latin America before and during the Pink Tide", *Social Politics* 24 (4).
- Filgueira, F. y R. M. Lo Vuolo (2020), "La reducción del espacio público en América Latina. Elementos para la construcción de una contra-hegemonía en la producción de bienes y servicios sociales". Serie Análisis de Coyuntura N° 27, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CLEPP). Agosto 2020.
- Levy, S. (2011), "¿Universalización de la salud o de la seguridad social?", *Gaceta Médica de México* 47. Washington DC: BID.
- Lo Vuolo, R. (2010), "Las perspectivas y los desafíos del Ingreso Ciudadano en América Latina", *International Conference of the Basic Income Network*. Sao Paulo, Brasil.
- Lustig, N. y otros (2020), "The impact of COVID-19 lockdowns and expanded social assistance on inequality, poverty and mobility in Argentina, Brazil, Colombia and Mexico", Working Paper 92, August, 2020. CEQ Institute, Tulane University.
- OECD (2020), Family Data Base. <http://www.oecd.org/social/family/database.htm>.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2020), ILO's Report on Social Protection Responses to COVID-19 Crisis by Countries. Geneva.
- _____ (2018), "Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe", Panorama Laboral Temático, N° 4, Lima.
- _____ (2017), "World Social Protection Report 2017–19 Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals", Geneva.
- ONUMUJERES/UNICEF (Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2020), Encuesta Hogares COVID. Unpublished survey. Disponible [en línea] <https://www.gub.uy/sistema-cuidados/comunicacion/noticias/estrategias-hogares-tiempos-covid-19-encuesta-sobre-uso-del-tiempo-trabajo>.
- Our World in Data (2020). Base de datos disponible [en línea] <https://ourworldindata.org/>.
- UN WOMEN (2020), "COVID-19 and Ensuring Safe Cities and Safe Public Spaces for Women and Girls". Issue Brief.
- _____ (2017), *El Progreso de las mujeres en América Latina y el Caribe*. New York: UN Women.

Anexos

Anexo 1

Apéndice estadístico y metodológico

A.1 Stringency Index

Los datos de los índices de respuesta del gobierno pertenecen al Oxford Covid-19 Government Response Tracker (disponible en línea <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/coronavirus-government-response-tracker>), que realiza el seguimiento de las medidas de cada país en 17 indicadores. Los índices presentados corresponden a dos dimensiones: medidas del gobierno en referencia a políticas de contención y cierre (Stringency Index), y políticas económicas (Index of economic policies).

Ambos índices corresponden a promedios simples de los indicadores de componentes individuales.

Esto se describe en la siguiente ecuación, donde k es el número de indicadores componentes en un índice y I_j es el puntaje del subíndice para un indicador individual.

$$(1) \quad index = \frac{1}{k} \sum_{j=1}^k I_j$$

El índice referido a políticas de contención y cierre (Stringency Index) incluye las siguientes dimensiones: cierre de escuelas y universidades, lugares de trabajo, cancelación de eventos públicos, límites en reuniones privadas, cierre de transporte público, requerimientos de confinamiento, restricciones en el movimiento interno, restricciones en viajes internacionales y campañas de información pública.

El índice referido a medidas económicas (Index of economic policies) incluye si el gobierno está proporcionando pagos directos en efectivo a las personas que pierden sus empleos o no pueden trabajar; si el gobierno está congelando las obligaciones financieras para los hogares (por ejemplo, detener los reembolsos de préstamos, evitar el corte de servicios como el agua o prohibir los desalojos); anuncios de gastos para el estímulo económico y ofertas anunciadas de gastos de ayuda relacionados con COVID-19 a otros países.

Cuadro A1
Dimensiones incluidas en el índice de políticas de contención y confinamiento

ID	Name	Description	Coding
C1	C1_School closing	Record closings of schools and universities	0 - no measures
			1 - recommend closing
			2 - require closing (only some levels or categories, eg just high school, or just public schools)
			3 - require closing all levels
C1	C1_Flag		Blank - no data
			0 - targeted
			1 - general
C2	C2_Workplace closing	Record closings of workplaces	Blank - no data
			0 - no measures
			1 - recommend closing (or recommend work from home)

ID	Name	Description	Coding	
C3	C2_Flag	Record cancelling public events	2 - require closing (or work from home) for some sectors or categories of workers	
			3 - require closing (or work from home) for all-but-essential workplaces (eg grocery stores, doctors)	
	Blank - no data			
	0 – targeted			
	1- general			
	Blank - no data			
	C3_Cancel public events		C3_Flag	0 - no measures
				1 - recommend cancelling
				2 - require cancelling
				Blank - no data
0 – targeted				
1- general				
C4	C4_Restrictions on gatherings	Record limits on private gatherings	0 - no restrictions	
			1 - restrictions on very large gatherings (the limit is above 1000 people)	
	2 - restrictions on gatherings between 101-1000 people			
	3 - restrictions on gatherings between 11-100 people			
	4 - restrictions on gatherings of 10 people or less			
	Blank - no data			
	C4_Flag		0 – targeted	
			1- general	
			Blank - no data	
			0 - no measures	
C5	C5_Close public transport	Record closing of public transport	1 - recommend closing (or significantly reduce volume/route/means of transport available)	
			2 - require closing (or prohibit most citizens from using it)	
			Blank - no data	
			0 – targeted	
			1- general	
			Blank - no data	
C6	C6_Stay at home requirements	Record orders to "shelter-in-place" and otherwise confine to the home	0 - no measures	
			1 - recommend not leaving house	
	2 - require not leaving house with exceptions for daily exercise, grocery shopping, and 'essential' trips			
	3 - require not leaving house with minimal exceptions (eg allowed to leave once a week, or only one person can leave at a time, etc)			
	Blank - no data			
	C6_Flag		0 – targeted	
1- general				
Blank - no data				

ID	Name	Description	Coding
Continuación			0 - no measures
C7	C7_Restrictions on internal movement	Record restrictions on internal movement between cities/regions	1 - recommend not to travel between regions/cities
	C7_Flag		2 - internal movement restrictions in place Blank - no data 0 - targeted 1 - general Blank - no data
C8	C8_International travel controls	Record restrictions on international travel Note: this records policy for foreign travellers, not citizens	0 - no restrictions
			1 - screening arrivals
			2 - quarantine arrivals from some or all regions
			3 - ban arrivals from some regions
			4 - ban on all regions or total border closure
			Blank - no data

Fuente: Oxford Covid-19 Government Response Tracker.

Cuadro A2
Dimensiones incluidas en el índice de medidas económicas

ID	Name	Description	Coding
E1	E1_Income support (for households)	Record if the government is providing direct cash payments to people who lose their jobs or cannot work. Note: only includes payments to firms if explicitly linked to payroll/salaries	0 - no income support
			1 - government is replacing less than 50% of lost salary (or if a flat sum, it is less than 50% median salary)
	E1_Flag		2 - government is replacing 50% or more of lost salary (or if a flat sum, it is greater than 50% median salary) Blank - no data 0 - formal sector workers only 1 - transfers to informal sector workers too Blank - no data
E2	E2_Debt/contract relief (for households)	Record if the government is freezing financial obligations for households (eg stopping loan repayments, preventing services like water from stopping, or banning evictions)	0 - no debt/contract relief 1 - narrow relief, specific to one kind of contract 2 - broad debt/contract relief
E3	E3_Fiscal measures	Announced economic stimulus spending. Note: only record amount additional to previously announced spending	Record monetary value in USD of fiscal stimuli, includes any spending or tax cuts NOT included in E4, H4 or H5

ID	Name	Description	Coding
			0 - no new spending that day
			Blank - no data
E4	E4_International support	Announced offers of Covid-19 related aid spending to other countries. Note: only record amount additional to previously announced spending	Record monetary value in USD 0 - no new spending that day Blank - no data

Fuente: Oxford Covid-19 Government Response Tracker

A.2 Encuestas de gastos e ingresos

La base de datos utilizada para el análisis del consumo y gasto de los hogares por país corresponde a las Encuestas de ingreso y gasto de los hogares. El detalle de cada una de las encuestas utilizadas y el periodo de referencia se sintetizan en el cuadro A3. En cada caso se utilizó la base de datos a nivel microdato para clasificar los gastos realizados por hogar y realizar la comparación entre países.

Cuadro A3
Encuestas de ingreso/gasto en América Latina (8 países)

País	Año
Argentina	Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGH) 2017 / 2018
Brasil	Investigación de presupuesto familiar (POF) 2017-2018
Colombia	Encuesta nacional de presupuestos de los hogares (ENPH) 2006/2017
Costa Rica	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2018-2019
Chile	Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) 2016-2017
México	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2018
Perú	Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza (ENHCVP) 2018
Uruguay	Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares - ENGIH 2016-2017

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro A4
América Latina (8 países): ingreso, gasto y ahorro mensual por quintil de ingreso
(Valores en moneda local)

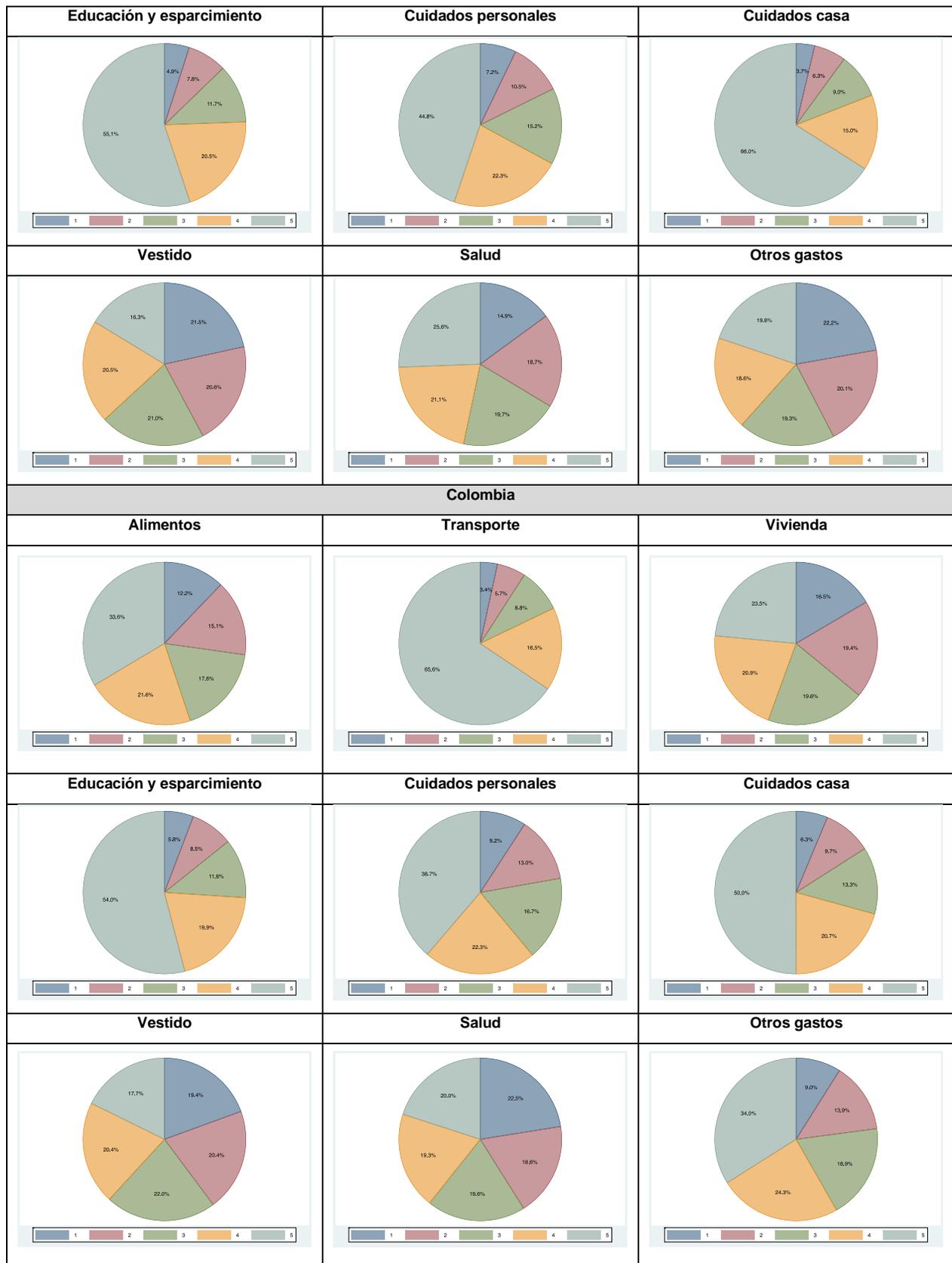
Argentina				
Quintil	Ingreso	Gasto	Ahorro	Porcentaje de ahorro respecto al ingreso
1	5,613.3	6,200.7	- 587.3	-10.5
2	11,715.3	12,492.0	- 776.7	-6.6
3	20,714.4	18,795.0	1,919.4	9.3
4	32,859.2	28,278.0	4,581.2	13.9
5	84,711.9	57,067.0	27,644.9	32.6
Total	28,140.0	24,628.0	3,512.0	12.5
Brasil				
Quintil	Ingreso	Gasto	Ahorro	Porcentaje de ahorro respecto al ingreso
1	1,139.0	1,271.58	- 132.6	-11.6
2	2,202.0	2,268.39	- 66.4	-3.0
3	3,321.0	3,234.0	87.0	2.6
4	5,271.0	4,894.1	376.9	7.2
5	16,724.4	11,732.9	4,991	29.8
Total	5,427.0	4,871.2	555.8	10.2

Chile				
Quintil	Ingreso	Gasto	Ahorro	Porcentaje de ahorro respecto al ingreso
1	418,961	456,629	-37,668	-9.0
2	737,874	777,662	-39,788	-5.4
3	1,089,624	1,019,322	70,302	6.5
4	1,679,574	1,429,059	250,515	14.9
5	4,225,824	2,838,133	1,387,691	32.8
Total	1,555,341	1,272,979	282,362	18.2
Colombia				
Quintil	Ingreso	Gasto	Ahorro	Porcentaje de ahorro respecto al ingreso
1	520,064	555,659	-35,595	-6.8
2	800,477	827,970	-27,493	-3.4
3	1,250,871	1,157,517	93,354	7.5
4	1,997,922	1,528,784	469,138	23.5
5	4,127,633	2,711,946	1,415,687	34.3
Total	1,906,721	1,394,370	512,351	26.9
Costa Rica				
Quintil	Ingreso	Gasto	Ahorro	Porcentaje de ahorro respecto al ingreso
1	261,427	277,971	-16,544	-6.3
2	449,964	400,882	49,083	10.9
3	657,242	477,993	179,250	27.3
4	995,856	618,885	376,971	37.9
5	2,395,231	1,124,709	1,270,522	53.0
Total	951,827	579,148	372,678	39.2
México				
Quintil	Ingreso	Gasto	Ahorro	Porcentaje de ahorro respecto al ingreso
1	4,202.33	4,536.17	- 333	-7.9
2	8,021.00	7,773.91	247	3.1
3	11,880.00	10,742.92	1,137	9.6
4	17,693.00	11,679.33	6,013	34.0
5	40,891.33	22,556	18,334	44.8
Total	16,536.67	10,637	5,899	35.7
Perú				
Quintil	Ingreso	Gasto	Ahorro	Porcentaje de ahorro respecto al ingreso
1	7,319	8,074	-755	-10.3
2	16,555	17,032	-477	-2.9
3	27,521	24,891	2,630	9.6
4	43,747	34,752	8,995	20.6
5	96,572	58,961	37,611	38.9
Total	38,341	28,976	9,365	24.4
Uruguay				
Quintil	Ingreso	Gasto	Ahorro	Porcentaje de ahorro respecto al ingreso
1	23,891	26,067	-2,176	-9.1
2	39,958	41,699	-1,741	-4.4
3	55,080	49,997	5,082	9.2
4	76,516	65,247	11,268	14.7
5	143,047	109,540	33,506	23.4
Total	67,675	54,428	13,246	19.6

Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de gastos e ingresos de los países. Argentina: Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGH) 2017/2018; Brasil: Investigación de presupuesto familiar (POF) 2017-2018, Colombia: Encuesta nacional de presupuestos de los hogares (ENPH); Costa Rica: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2018-2019; Chile: Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) 2016-2017; México: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2018; Perú: Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza (ENHCVP) 2018 y Uruguay: Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares - ENGIH 2016-2017.

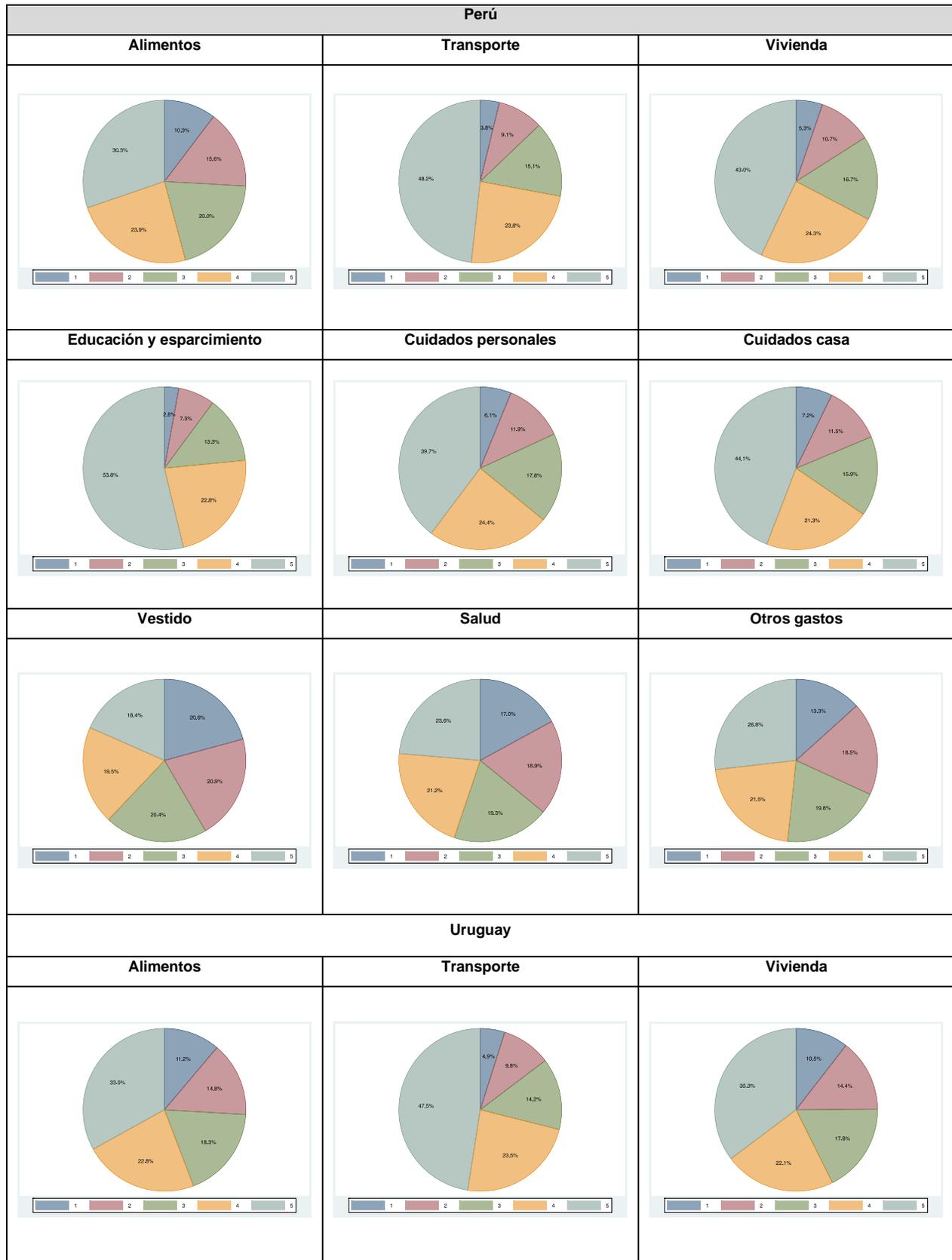
Gráfico A1
América Latina (8 países): estructura del gasto por rubro y por quintil de ingreso

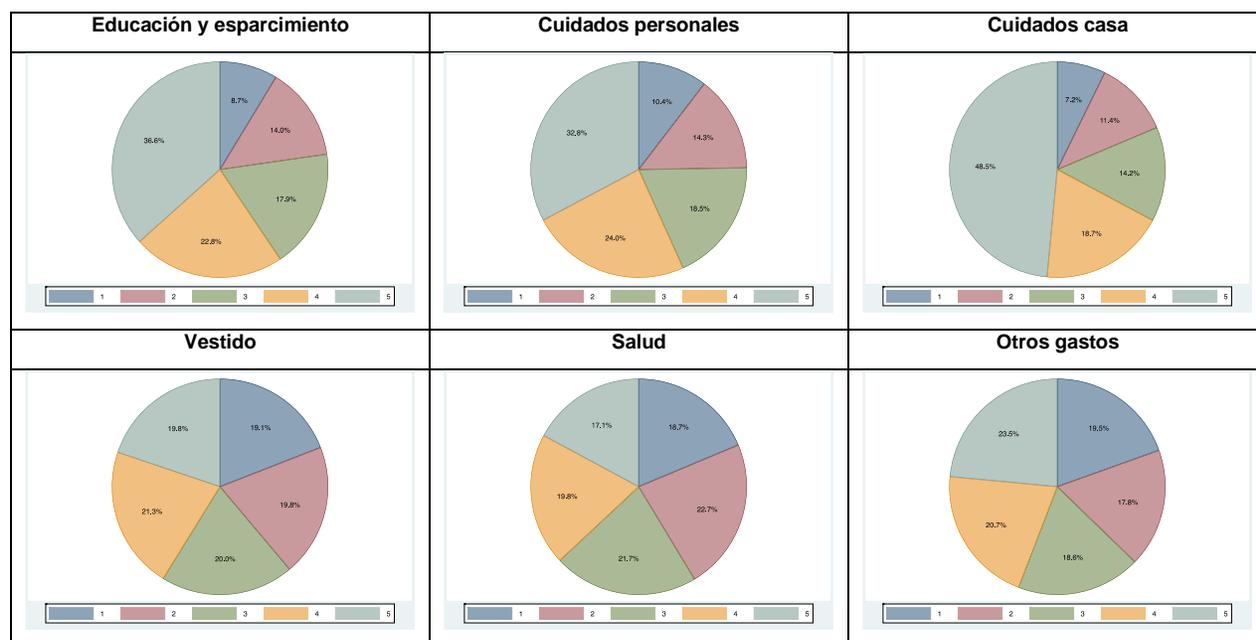












Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de gastos e ingresos de los países. Argentina: Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGH) 2017/2018; Brasil: Investigación de presupuesto familiar (POF) 2017-2018; Colombia: Encuesta nacional de presupuestos de los hogares (ENPH); Costa Rica: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2018-2019; Chile: Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) 2016-2017; México: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2018; Perú: Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza (ENHCVP) 2018 y Uruguay: Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares - ENIGH 2016-2017.

Cuadro A5
América Latina (14 países): detalles de las tablas sobre acción del Estado

Argentina	Suspensión temporaria del corte de servicios por falta de pago	El gobierno nacional dispone que las empresas prestadoras de servicios tales como el suministro de energía eléctrica, agua corriente, gas por redes, telefonía fija y móvil e Internet y televisión por cable, no podrán suspenderlos por falta de pago hasta 3 facturas consecutivas o alternas con vencimientos desde el 1ro de marzo.
Argentina	Congelamiento temporal de alquileres y suspensión de desalojos	Se suspende, hasta el 30 de septiembre, el desalojo de inmuebles por falta de pago. También se prorroga, hasta la misma fecha, la vigencia de los contratos de locación cuyo vencimiento haya operado desde el 20 de marzo de 2020. Igualmente, se congela el precio de los contratos de alquiler, debiéndose abonar hasta el 30 de septiembre el monto correspondiente al mes de marzo del corriente año.
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Pago del consumo de luz, agua y gas	El gobierno nacional pagará el consumo de luz de las familias cuya factura no exceda los 120 bolivianos y el 50% de las tarifas de agua y gas durante los siguientes tres meses.
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Prohibición de corte de servicios básicos	Se prohíbe el corte de los servicios de agua, luz, gas e Internet a los hogares mientras dure la cuarentena y la crisis en salud. La falta de pago no será un motivo para prescindir del servicio.
Brasil	Exención de pago de energía eléctrica a familias de bajos recursos	El gobierno otorgó exención del pago de la factura eléctrica a las familias de bajos ingresos por un período de tres meses.
Chile	Facilidades y postergación del pago de luz, agua e Internet	Otorgar facilidades y postergaciones para pagar las cuentas de la luz y el agua, así como asegurar la conectividad a Internet de los usuarios que pertenecen al 40% de los hogares más vulnerables.
Colombia	Servicio de agua	Reconexión gratuita del servicio de agua. Además, se aplicará el congelamiento de la tarifa de agua durante la vigencia de la emergencia sanitaria.

Colombia	Servicio de telecomunicaciones	No se suspenderá la prestación durante el estado de emergencia. Los usuarios de telefonía móvil que incurran en falta de pagos contarán con un mes para saldar sus deudas; de no hacerlo se le garantizarán 200 mensajes de textos, la opción de recargar saldo y la navegación en 20 direcciones de Internet.
Colombia	Subsidios de vivienda	Más de 300 000 hogares no van a perder los beneficios asociados a los subsidios de vivienda por el no pago de sus obligaciones financieras en esta temporada de emergencia (una de las causales para perderlos era el atraso en los pagos).
Costa Rica	Prohibición de corte del servicio de agua	Suspensión de cortes de agua por morosidad y restablecimiento de servicios suspendidos por impago.
Costa Rica	Pago de la mitad del consumo de energía por tres meses	Los clientes del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) podrán solicitar el pago de la mitad de su consumo de energía durante marzo, abril y mayo. El cobro del 50% restante se cancelará en partes iguales de julio a diciembre de 2020.
Costa Rica	Moratoria en el pago de intereses y capital a beneficiarios del crédito rural y prórroga de contratos por asignación de tierras, arrendamientos y concesiones	Moratoria vigente por cuatro meses en el pago de intereses y capital a todas aquellas personas y organizaciones que mantienen operaciones crediticias con el Instituto de Desarrollo Rural, por medio del programa de Crédito Rural. También se otorga una prórroga de tres meses para quienes mantienen contratos por asignación de tierras, arrendamientos, concesiones y otros servicios.
Ecuador	Prohibición de corte de servicios básicos	Se prohíbe el corte de los servicios básico por tener deuda.
El Salvador	Suspensión del pago de servicios básicos	Suspensión del pago de la cuota de la energía eléctrica, del agua, del teléfono e Internet, así como alquileres, durante tres meses.
Guatemala	Servicio de energía eléctrica	Asegurar el suministro de energía en todo el país, protegiendo los sistemas de generación, transmisión y distribución.
Guatemala	Prohibición de corte de servicios básicos	Los servicios de telefonía, agua, luz e Internet no serán suspendidos por falta de pago durante la emergencia del COVID-19. Los usuarios que no estén en capacidad de pagar podrán suscribir convenios de pago de hasta 12 cuotas, sin recargo alguno.
Honduras	Servicio de energía eléctrica	Se garantizará el servicio a la población que se encuentra en mora y además se hará reconexión del servicio a aquellos usuarios que tenían suspendido el servicio.
Panamá	Servicio de energía eléctrica	Período de gracia de tres meses a hogares que no puedan pagar y subsidios de 30% a 50% según el nivel de consumo.
Paraguay	Exoneración y postergación de cobros de servicios públicos	Los clientes de la ANDE con un consumo mensual de 0 a 500 KWH (aproximadamente PYG\$ 250,000) serán exonerados del pago en un 100%. Las facturas de los y las clientes de ESSAP, aguateras privadas, juntas de saneamiento, comisiones de saneamiento, podrán ser diferidas temporalmente o podrán tener un descuento de hasta el 100% para las medias y pequeñas empresas y sectores vulnerables.
Perú	Vale de descuento adicional para compra de gas	El gobierno otorga vale de descuento adicional para la compra de balón de gas a familias vulnerables que reciben actualmente el Vale de Descuento GLP de igual valor, entregado a través del Fondo de Inclusión Social Energético (FISE).
Uruguay	Inclusión de recargas gratuitas por parte de Antel	Antel incluirá a partir del 1 de abril y hasta fin de mes recargas gratuitas de 50 GB. Este beneficio regirá para servicios del Plan Universal Hogares, el acceso a Internet de banda ancha fija más básico para los servicios residenciales. Está incluido en el servicio del teléfono fijo y sin ningún cargo extra, cada hogar tiene derecho a 1 GB de Internet banda ancha.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro A6
Uruguay: seguridad social entre los años 1989 y 2018

	Seguro enfermedad	Familia y maternidad	Seguro desempleo	Fondos Especiales	Ap. Fondo seg social	TOTAL	Total sin maternidad y familia
1989	349 305 726	165 950 113	47 497 426	46 323 009	12 450 070	621 526 344	455 576 231
1990	333 436 614	147 831 513	53 825 728	46 452 126	15 581 546	597 127 528	449 296 015
1991	409 044 488	138 114 635	61 820 498	59 474 123	17 662 608	686 116 352	548 001 717
1992	395 885 281	139 773 344	66 670 208	71 332 902	19 005 500	692 667 234	552 893 891
1993	457 449 928	128 604 677	78 043 285	72 087 438	20 083 197	756 268 526	627 663 849
1994	487 455 626	122 658 365	85 680 775	90 069 693	18 181 369	804 045 828	681 387 463
1995	506 891 225	144 821 566	107 479 339	76 616 288	15 885 733	851 694 152	706 872 586
1996	496 279 338	167 678 046	91 875 081	63 040 884	21 868 870	840 742 219	673 064 173
1997	584 635 272	173 261 457	85 426 608	63 750 326	20 314 918	927 388 580	754 127 123
1998	638 853 643	188 183 777	86 785 211	65 471 533	20 809 982	1 000 104 146	811 920 369
1999	642 049 027	190 346 990	126 001 684	71 826 756	28 762 862	1 058 987 318	868 640 328
2000	609 507 263	212 706 551	132 653 943	62 651 739	29 794 290	1 047 313 786	834 607 235
2001	580 684 261	180 839 414	155 314 544	53 570 358	31 737 601	1 002 146 179	821 306 765
2002	487 651 960	187 108 710	166 285 675	38 291 829	32 912 067	912 250 240	725 141 531
2003	463 178 083	162 440 598	90 312 132	24 112 090	18 781 777	758 824 680	596 384 082
2004	491 176 376	188 752 251	54 946 088	27 918 523	12 531 289	775 324 526	586 572 275
2005	542 942 711	207 118 563	52 834 944	40 857 807	13 620 503	857 374 528	650 255 964
2006	620 374 645	209 535 650	64 083 429	54 669 059	16 369 653	965 032 437	755 496 787
2007	665 453 399	224 012 162	78 103 961	69 591 323	16 408 925	1 053 569 770	829 557 608
2008	78 471 023	282 867 080	89 433 813	86 576 947	12 223 919	549 572 783	266 705 702
2009	72 945 897	312 094 756	131 832 730	90 211 211	23 272 318	630 356 912	318 262 156
2010	81 982 895	323 447 750	137 817 675	114 722 823	25 154 944	683 126 087	359 678 337
2011	108 203 493	328 576 142	144 233 137	141 622 103	28 526 678	751 161 552	422 585 410
2012	140 836 733	326 500 174	174 853 678	181 494 604	35 234 238	858 919 428	532 419 254
2013	168 190 908	324 927 789	207 690 568	199 987 589	41 117 530	941 914 385	616 986 596
2014 ^a	198 586 038	334 979 548	222 728 032	203 981 165	56 333 083	1 016 607 866	681 628 318
2015	212 717 982	339 940 099	282 454 204	189 995 254	60 087 788	1 085 195 327	745 255 229
2016	203 576 197	369 191 015	270 965 405	169 813 061	57 054 204	1 070 599 883	701 408 868
2017	201 055 371	379 774 075	268 616 310	163 842 830	56 789 548	1 070 078 135	690 304 059
2018	191 951 663	367 332 042	265 712 111	156 934 853	57 031 589	1 038 962 258	671 630 216

	Erogaciones totales	Como % del PIB	Erogaciones activas como % de erogaciones totales	Erogaciones Activos sin familia y maternidad como porcentaje del PIB
Erogaciones del BPS	6 874 073 149	11,53%	9,77%	1,13%

Fuente: Elaborado a partir de balances del Banco de Protección Social (BPS) (no ajustados por inflación). Base: IPC Promedio año 2018. Disponibles [en línea] <https://www.bps.gub.uy/1920/boletin-estadistico.html>.

^a Los datos de 2014 se ajustan según balance elaborado en 2015.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

Políticas Sociales

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en
www.cepal.org/publicaciones

- 238. América Latina ante la crisis del COVID-19: vulnerabilidad socioeconómica y respuesta social, Fernando Filgueira, Luis Miguel Galindo, Cecilia Giambruno y Merike Blofield, (LC/TS.2020/149), 2020.
- 237. COVID-19 y las personas con discapacidad en América Latina: mitigar el impacto y proteger derechos para asegurar la inclusión hoy y mañana, Sergio Meresman y Heidi Ullmann, (LC/TS.2020/122), 2020.
- 236. La matriz de la desigualdad social en Panamá, Simone Cecchini, Raúl Holz y Alexis Rodríguez, (LC/TS.2020/121), 2020.
- 235. Policy expansion in compressed time: assessing the speed, breadth and sufficiency of post-COVID-19 social protection measures in 10 Latin American countries, Merike Blofield, Cecilia Giambruno and Fernando Filgueira, (LC/TS.2020/112), 2020.
- 234. Intervenciones sociosanitarias y uso de las tecnologías de la industria 4.0 para enfrentar la enfermedad por coronavirus (COVID-19) en América Latina y el Caribe, Sebastián Moller (LC/TS.2020/87), 2020.
- 233. Revolución tecnológica e inclusión social. Reflexiones sobre desafíos y oportunidades para la política social en América Latina, Rodrigo Martínez, Amalia Palma y Adriana Velásquez (LC/TS.2020/88), 2020.
- 232. Protección social y migración: el desafío de la inclusión sin racismo ni xenofobia, Marta Rangel (LC/TS.2019/127), 2019.
- 231. Migración Internacional e inclusión en América Latina: Análisis en los países de destino mediante encuestas de hogares, Ignacio Carrasco y José Ignacio Suárez (LC/TS.2018/57), 2018.
- 230. Estudio sobre el mejoramiento de la educación secundaria en la República Dominicana, Paulina Araneda, César Leyton y Catalina Bobadilla (LC/TS.2018/36), 2018.
- 229. Reformas del sistema de pensiones en Chile (1952-2008), Luis Hernán Vargas (LC/TS.2018/5), 2018.

POLÍTICAS SOCIALES

Números publicados:

- 238 América Latina ante la crisis del COVID-19
Vulnerabilidad socioeconómica y respuesta social
Fernando Filgueira
Luis Miguel Galindo
Cecilia Giambruno
Merike Blofield
- 237 COVID-19 y las personas con discapacidad en América Latina
Mitigar el impacto y proteger derechos para asegurar la inclusión hoy y mañana
Sergio Meresman
Heidi Ullmann
- 236 La matriz de la desigualdad social en Panamá
Simone Cecchini
Raúl Holz
Alexis Rodríguez
- 235 Policy expansion in compressed time
Assessing the speed, breadth and sufficiency of post-COVID-19 social protection measures in 10 Latin American countries
Merike Blofield
Cecilia Giambruno
Fernando Filgueira