

Fortalecimiento de los sistemas de protección social de la región

Aprendizajes a partir de la pandemia de COVID-19

Verónica Amarante

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

Fortalecimiento de los sistemas de protección social de la región

Aprendizajes a partir de la pandemia de COVID-19

Verónica Amarante



Este documento fue elaborado por Verónica Amarante, Consultora de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco del proyecto de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo "Strengthening social protection for pandemic responses: identifying the vulnerable, aiding recovery and building resilience". La autora agradece los comentarios sobre el documento realizados por Raúl Holz, Daniela Huneeus, Claudia Robles, Varinia Tromben y Tania Ulloa, de la misma División, así como por Sonia Gontero, Oficial de Asuntos Económicos de la División de Desarrollo Económico.

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

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2022/29
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2022
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.22-00156

Esta publicación debe citarse como: V. Amarante, "Fortalecimiento de los sistemas de protección social de la región: aprendizajes a partir de la pandemia de COVID-19" *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/29), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, 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	5
Introducción	7
I. El punto de partida: protección social fragmentada y heterogénea	9
II. Aprendizajes y desafíos planteados por la pandemia	15
A. COVID-19 y desigualdades estructurales en América Latina	15
B. Las respuestas desde la protección social	18
III. Algunas respuestas regionales a través de la cobertura contributiva	23
A. El seguro de desempleo en Uruguay	23
B. La protección del empleo en Chile	29
C. En síntesis	32
IV. Diferentes caminos para la protección social en la región	33
A. Ampliación de la cobertura de la protección social dentro del sistema vigente.....	34
B. Algunas modificaciones: piso de protección social y universalismo básico	37
C. Cambios en la arquitectura de la protección social	38
V. A modo de cierre	41
Bibliografía	43
Anexo	47
Cuadros	
Cuadro 1	Uruguay: utilización del Fondo Coronavirus, en 2020..... 28
Cuadro 2	Chile: características de la Ley de Protección del empleo..... 29
Cuadro 3	Chile: número de empresas y relaciones laborales acogidas a suspensión de contrato, por tamaño de empresa, al 30 de abril de 2021..... 31

Cuadro 4	Chile: número y porcentaje de empresas y relaciones laborales con pactos de reducción de jornada aprobados, por tamaño de empresa, al 30 de abril de 2021.....	31
Cuadro A1	Clasificaciones de los sistemas de protección social en los países de América Latina.....	48
Cuadro A2	Comparativo de atributos seleccionados de los regímenes simplificados de la Argentina, el Brasil, Colombia y el Uruguay.....	49
Gráficos		
Gráfico 1	Distribución de las respuestas de protección social según componentes, por regiones.....	19
Gráfico 2	Uruguay: ingresos al seguro de desempleo, enero de 2001 a julio de 2021.....	26
Gráfico 3	Uruguay: ingresos al seguro de desempleo. 2016-2021.....	26
Gráfico 4	Uruguay: participación de grupos sociodemográficos dentro de los receptores del seguro de desempleo.....	27
Diagrama		
Diagrama 1	Pandemia y desigualdad: efectos diferenciados en variables sanitarias y económicas.....	16

Resumen

Diversos factores históricos y políticos han contribuido a la configuración de los sistemas de protección social de la región, los cuales en los últimos años han terminado de consolidarse en instituciones de protección social duales: algunas enfocadas en el aseguramiento social tradicional, otras en la asistencia social. La prevalencia de uno u otro componente y el desarrollo de cada uno de ellos es diferencial por país, y es por ello que los estudios en clave comparada suelen distinguir tres grupos de acuerdo con las características y consolidación de los sistemas de protección social (sistemas de protección social desarrollados, intermedios y limitados). En esta clasificación, juega un papel relevante el nivel de articulación alcanzado entre los componentes contributivo y no contributivo, así como con los restantes componentes de la protección social, los que incluyen los sistemas de cuidado y las políticas de regulación del mercado laboral (CEPAL, 2021a).

En función de estas heterogeneidades, no resulta de extrañar que la capacidad de respuesta de los sistemas de protección social a la crisis del COVID-19, así como las herramientas utilizadas, presenten diferencias importantes por país. Los riesgos asociados a la crisis sanitaria y económica pueden ser atenuados, al menos en parte, por los sistemas de protección social, tanto a través de las prestaciones de salud como de otras herramientas de política pública, contributivas y no contributivas. Sin pretender que estos son los únicos factores en juego —los factores políticos, culturales, el conocimiento y la información también tienen un rol relevante en esta crisis—, sin duda estos son elementos clave para comprender las consecuencias diferenciales de la pandemia en contextos de alta desigualdad. El consenso acerca de la alta asociación entre la desigualdad económica y los resultados en términos de salud se evidenció claramente en esta crisis sanitaria: en los países para los que se cuenta con información adecuada para realizar este análisis, se constata la fuerte asociación entre el gradiente socioeconómico y los contagios y muertes por COVID-19 (Mena y otros, 2021; Bennett, 2021; Eslava y otros, 2020; entre otros).

Para enfrentar los efectos socioeconómicos del COVID-19, mientras países con Estados de bienestar más sólidos, como países de Europa y Asia Central, priorizaron las medidas contributivas, tanto a través del aseguramiento social como de las medidas vinculadas con el mercado de trabajo, en la región,

prevalecieron las medidas de asistencia social, fundamentalmente a través de las transferencias monetarias no contributivas, y las medidas de seguridad social tuvieron un peso relativamente bajo, aunque algunos países crearon o adaptaron sus instrumentos de protección social contributiva buscando proteger el empleo. Entre esos países se cuentan el Uruguay y Chile, dos casos que en el punto de partida contaban con sistemas de protección social desarrollados, y que, a través de la flexibilización del seguro de desempleo en el primer caso, y de la incorporación de normativa especial para suspensiones de contratos laborales y acceso al seguro de cesantía en el segundo, intentaron preservar los vínculos laborales formales. Las primeras cifras con relación al alcance de estas iniciativas y la persistencia de las vinculaciones laborales luego de los momentos álgidos de la pandemia sugieren buenos resultados de estos esfuerzos, los que deberán ser evaluados con mayor rigurosidad, pero que sugieren vías relevantes para plantear una discusión sobre la protección social frente a nuevas crisis y desastres.

En términos generales, la utilización de herramientas de transferencias no contributivas en la región derivó en que los hogares de los deciles más bajos vieran amortiguados los efectos de la crisis. Sin embargo, hay evidencia de caídas importantes de ingresos en los estratos medios, hacia los cuales se dirigieron menos instrumentos de política pública. En parte, esto obedeció a las dificultades para identificar a los trabajadores informales, pero no pobres, debido a la limitada cobertura y debilidades de los sistemas de información. Los mecanismos ad hoc creados en tiempo récord durante la pandemia han sido sin duda valiosos, y plantean la necesidad de pensar en soluciones de más largo plazo y sistemáticas para incorporar a esta población a los registros administrativos. Más allá de este aspecto eminentemente práctico, se plantea aún con más fuerza la interrogante acerca de cómo incorporar a estos trabajadores a la protección social.

Frente a este contexto, existen diversas perspectivas que abordan esta problemática e incluyen tanto enfoques que proponen profundizar en la cobertura contributiva, combinado con la protección no contributiva, como repensar la arquitectura de la protección social. Las opciones podrían variar entre países según el grado de desarrollo y fortaleza de los sistemas de protección social.

La ampliación de la cobertura de la protección social a través de la incorporación de los colectivos no incluidos, combinando elementos contributivos y no contributivos, ha constituido el camino propuesto por CEPAL, que basa su concepción de la protección social en un enfoque de derechos (CEPAL, 2021a, 2021b). Sin embargo, la superación de las deficiencias de la estructura productiva ha probado ser un desafío muy complejo, que subraya la necesaria vinculación de las políticas sociales y de desarrollo productivo. Frente a la prevalencia del empleo de baja productividad, en micro empresas o por cuenta propia, algunos países han diseñado regímenes simplificados que buscan incorporar a los sectores informales al sistema tributario y a la cobertura de la protección social, disminuyendo las barreras para el ingreso de estas unidades productivas. En la Argentina, el Brasil y el Uruguay se ha producido durante los últimos años un incremento significativo en el número de contribuyentes a estos regímenes, que dan acceso a la protección social. Aun cuando se reconocen los avances que estas herramientas han posibilitado, se insiste también en los potenciales riesgos, asociados a los incentivos que pueden generar para que las firmas no exploten a cabalidad sus recursos o sus oportunidades de innovación o crecimiento, o a que los recursos se asignen de manera ineficiente hacia firmas menos productivas, con consecuencias sobre el crecimiento (ver Pagés, 2010; Busso y otros, 2013; entre otros). No obstante, es posible considerarlos como herramientas relevantes en la transición hacia el fortalecimiento de sistemas universales de protección social y la inclusión de poblaciones hoy excluidas de su acceso.

Finalmente, se abordan diversas perspectivas que han surgido en años recientes en el debate sobre la expansión universal de los sistemas de protección social. Las alternativas de configuración del sistema de protección social discutidas en el documento tienen bases conceptuales muy diferentes y engloban distintas complejidades en términos prácticos, de implementación y de economía política, entre otros. Adicionalmente, su adecuación o conveniencia puede variar dependiendo de las realidades y puntos de partida de cada país.

Introducción

Situados en una región con altos niveles de informalidad en el mercado laboral y desigual acceso a la protección social, la pandemia del COVID-19 evidenció de manera contundente las debilidades estructurales de la región, y plantea una vez más los desafíos que la protección social enfrenta en América Latina. Frente a la perspectiva de la recurrencia de desastres y eventos de este tipo (CEPAL, 2022), se hace necesario documentar lo sucedido, sistematizar las respuestas de la política pública y, en la medida de lo posible, los resultados de esas respuestas, aprovechando esta instancia para plantearse los posibles caminos para fortalecer la protección social de la región.

A esos objetivos se aboca este documento, que parte presentando sintéticamente el punto de partida de los sistemas de protección social de América Latina, subrayando sus heterogeneidades, que constituyen capacidades diferenciales de responder a la crisis generada por el COVID-19 (capítulo I). Se sistematiza luego la evidencia sobre las consecuencias sanitarias desiguales de la crisis y las opciones de la región para enfrentarlas a partir de las políticas públicas, así como los efectos de estas medidas (capítulo II). A continuación, para ilustrar posibles vías para fortalecer los sistemas de protección social y sus respuestas frente a crisis, se profundiza en dos experiencias de protección del empleo en la región, a través básicamente de la flexibilización de las condiciones de acceso a los seguros de desempleo o cesantía, en Chile y el Uruguay (capítulo III). Ambos son ejemplos de sistemas de protección social relativamente fuertes en la región, con pilares contributivos importantes y programas de protección frente a los riesgos de pérdida de empleo que ya funcionaban adecuadamente, y permitieron establecer estas políticas de emergencia. Este tipo de medidas ha sido menos analizado en la región que las respuestas basadas en programas de transferencias. El recorrido de estos dos países y los aprendizajes que surgen de él conducen a la reflexión sobre las posibilidades de fortalecer la protección social en la región, ya sea a través de la profundización del modelo imperante o del diseño de una arquitectura de protección social diferente (capítulo IV). En un contexto con altos niveles de trabajo por cuenta propia, la mayoría de las veces asociados a bajos niveles de productividad, la alternativa de profundizar el camino de la protección social contributiva, combinando con elementos no contributivos, requiere pensar también en instrumentos de transición —como los programas de monotributo o regímenes simplificados— que facilitan la incorporación de estos colectivos a la seguridad social, y que se analizan en el documento.

I. El punto de partida: protección social fragmentada y heterogénea

Los países de la región han experimentado trayectorias distintas y tienen sistemas de protección social (SPS) muy diferenciados. El nivel actual de desarrollo de los SPS de la región se asocia con la cronología de adopción de innovaciones sociales, y especialmente del momento en que se adoptan los seguros sociales. La heterogeneidad imperante como punto de partida es un elemento importante para analizar las respuestas frente a la crisis sanitaria y económica del COVID-19 y los desafíos futuros, y por eso en los siguientes párrafos se ilustra de manera sintética sobre las distintas dimensiones —vinculadas entre sí— que han ido conformando esas diferencias.

La mirada histórica constituye un eje fundamental: las diferencias cronológicas y los contextos en que se producen las principales innovaciones ayudan a comprender los grados diferenciales de madurez imperantes en la actualidad. Desde una perspectiva fundamentalmente cronológica, Ferreira y Robalino (2010) distinguen a los países del Cono Sur que introdujeron esquemas de aseguramiento bismarckianos en la década de 1920, implementando esquemas de pensiones contributivas para adultos mayores, pensiones de supervivencia y pensiones de discapacidad, logrando coberturas amplias de la fuerza de trabajo del sector privado. Destaca luego la segunda ola de adopción de programas de aseguramiento social que tuvo lugar en la década de 1940, involucrando a Colombia, Costa Rica, México, el Paraguay, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela. Los países de América Central y el Caribe introdujeron este tipo de esquemas recién en las dos décadas siguientes.

Con una perspectiva histórica, la literatura coincide en la distinción de tres grandes períodos de la evolución de los regímenes de bienestar en América Latina: i) la fase de surgimiento y consolidación de las políticas sociales que corresponde al modelo de desarrollo “hacia adentro”, desplegado entre 1920 y 1980; ii) la etapa de reforma neoliberal de las políticas sociales entre las décadas de los ochenta y los noventa; y iii) la fase de “expansión segmentada” que se despliega desde el entorno de los años dos mil a la actualidad. Análisis detallados sobre estas etapas y sus características pueden encontrarse en Antía (2018) y Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea (2016), entre otros. En relación con el primer período, los estudios coinciden en señalar la relevancia que los niveles de industrialización, la presencia

de instituciones democráticas y los distintos formatos de incorporación de los trabajadores a la esfera política tienen para comprender la variación entre los regímenes de políticas sociales durante la etapa de desarrollo hacia adentro (Antía, 2018). Además de las características bismarckianas de las políticas sociales en el período, se ha señalado su carácter conservador-informal, con la coexistencia de un conjunto de personas (trabajadores formales) que se beneficiaban de la incorporación social, y otras cuya protección queda atada al apoyo familiar (trabajadores informales, servicio doméstico, trabajadores rurales, autoempleados y desempleados) (Barrientos, 2004).

La segunda etapa, durante los años ochenta y noventa, estuvo marcada por la crisis de la deuda y el cambio en la estrategia de desarrollo regional, con mayor énfasis en la apertura comercial, liberalización de la economía y reducción de la acción del Estado. En muchos países se incorporó o expandió el mercado como principio y agente de prestación en seguridad social, educación y salud. Sin embargo, los cambios no siguieron un patrón único o uniforme, y tanto en seguridad social como en educación hubo distintos caminos de reformas (Mesa Lago, 2008; Huber y Stephens, 2012). En palabras de Barrientos (2019), esta etapa implica el pasaje de un modelo conservador-informal a un modelo liberal-informal, con mayor peso del mercado y de la responsabilidad individual. En términos generales, persiste el carácter truncado y segmentado de los regímenes de bienestar de la región (Antía, 2018).

La tercera fase de expansión segmentada se produce en un momento de crecimiento económico regional y democracias estables, que facilitaron los movimientos hacia la ampliación de la protección social. Se detecta una tendencia a mayor rol del Estado, incluso algunos autores hablan de avances hacia el universalismo en algunos países (ver Pribble, 2013). El cambio más difundido y estudiado del período en relación con la protección social es la expansión de las transferencias monetarias condicionadas, de carácter no contributivo y enfocadas hacia hogares con niños, niñas y adolescentes. Pero se producen también cambios en la seguridad social, en los sistemas de salud y en la educación, así como fortalecimiento de las pensiones no contributivas (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2016). Comienza a aparecer en la agenda de las políticas sociales, de manera muy tímida, la idea de la necesidad de preocuparse por un cuarto pilar de bienestar asociado a los cuidados, y de repensar los sistemas en el mediano plazo en relación con ese eje. Con distintos ritmos, se avanza en la expansión de los servicios de cuidado para la primera infancia.

Cabe señalar que los regímenes de bienestar de la región, en mayor o menor medida, han estado caracterizados por la preponderancia del componente familiarista, que implican que el cuidado y el trabajo no remunerado en general recaen de manera desproporcionada sobre las mujeres, y que el acceso a servicios básicos muchas veces depende de remesas enviadas por los familiares (Martínez Franzoni, 2008). Muy recientemente, algunos países han comenzado a incorporar y articular servicios de cuidado (el Uruguay y Costa Rica a través de acciones concretas; Chile con el subsistema Chile Cuida¹; la República Dominicana y el Perú con sus recientes anuncios de impulso a iniciativas de políticas nacionales de cuidado, entre otros).

En Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea (2016) se concluye que la región ha dado un paso hacia coberturas más amplias en estas últimas décadas, pero que persisten las brechas en materia de suficiencia y equidad, especialmente entre programas contributivos y no contributivos. La irrupción del COVID-19 encontró una región caracterizada por una incorporación altamente segmentada de la población a la protección social.

La perspectiva política también contribuye a la comprensión de las heterogeneidades de la protección social en la región. Huber (2002) caracteriza la evolución de los sistemas de protección social de América Latina como un reflejo de la configuración de fuerzas: en un principio concentrados en la

¹ El programa de gobierno del recientemente electo Presidente de Chile, Gabriel Boric, incluye la creación de un Sistema Nacional de Cuidados.

incorporación de militares, funcionarios públicos y judiciales, más tarde incorporando aquellos colectivos mejor organizados y ubicados en sectores económicos estratégicos (bancarios, ferroviarios y portuarios) y solamente luego los sectores obreros más amplios.

Los factores políticos han sido enfatizados para explicar la expansión de la cobertura de la protección social del último período, vinculados al giro a la izquierda que, en un contexto de crecimiento económico, facilitó la implementación de políticas redistributivas (Huber y Stephens, 2012). También se han mencionado como factor explicativo el rol de los altos niveles de competencia electoral por el voto de los outsiders y la fuerte movilización social de parte de coaliciones de movimientos sociales y sindicatos que presionaron por la expansión de las políticas sociales (Garay, 2016). Esta dinámica de competencia electoral y/o movilizaciones sociales ayudaría a comprender el hecho de que la expansión de la protección social haya sido impulsada también por gobiernos de centro o de derecha, aun cuando los mayores cambios redistributivos parecen haber tenido lugar bajo gobiernos de izquierda (Huber y Stephens, 2012; Feierherd y otros, 2021). También Pribble (2013) destaca el rol de los partidos políticos y de la forma en que éstos se organizan y vinculan con las bases sociales para comprender las transformaciones de la protección social, mientras que el rol de los sindicatos en América del Sur es destacado por Niedzwiecki (2015).

Aun cuando reconoce las variaciones entre países en la región, Barrientos (2019) focaliza en las similitudes que permiten identificar una perspectiva regional común. Los cambios estructurales profundos en los sistemas de protección social de la región en los últimos años han implicado la emergencia y/o fortalecimiento de la asistencia social, consolidando la dualidad de las instituciones de protección social: algunas enfocadas en el aseguramiento social tradicional, otras en la asistencia social, con diferencias en el tipo y generosidad de las prestaciones, así como en la institucionalidad. Se configura así, en todos los países, un sistema dual con aseguramiento social para los trabajadores formales, financiado mayoritariamente con contribuciones de empleadores y trabajadores, y asistencia social para los grupos de trabajadores informales de muy bajos ingresos. En esta configuración, los trabajadores informales con ingresos algo superiores quedan por fuera tanto de los programas de transferencias monetarias de naturaleza altamente focalizada como de la protección social contributiva, como se discute a lo largo del documento². La preocupación por esta configuración dualista a la que no escapa ningún país de la región ha sido enfatizada por Cecchini, Filgueira y Robles (2014), Levy (2008), Levy y Cruces (2021) y Velásquez (2021b), entre otros.

Las diferencias entre los sistemas de protección social de los países de la región han sido abordadas, en clave comparada, en múltiples análisis³. Estos estudios tienen en común que intentan, a través de distintos criterios cualitativos y analíticos, así como consideraciones cuantitativas, diferenciar la situación de los países de la región. El abordaje incluye diferencias en las aproximaciones conceptuales: algunos estudios refieren a estados sociales, otros a regímenes de bienestar, regímenes de política social, e incluso estados de bienestar. Los estudios también difieren en las dimensiones consideradas, las variables escogidas y las metodologías de análisis⁴. A continuación se destacan algunos aspectos de interés de estas tipologías; un análisis más detallado de los estudios comparados sobre regímenes de bienestar en América Latina puede encontrarse en Cruz Martínez (2019).

Entre las distintas propuestas de clasificación de los estados sociales de la región, ha tenido difusión la de Filgueira (1998, 2007) que diferencia tres tipologías de acuerdo con el grado de exclusión

² Como referencia, según estimaciones de la CEPAL, solo el 22,7% de la población en 32 países de la región habría estado cubierta por programas de transferencias condicionadas en el último año con información disponible. Asimismo, el porcentaje de las personas cotizantes como porcentaje de la población económicamente activa habría llegado al 44,7% en 2020, un descenso de 2,1 puntos porcentuales desde 2019 (CEPAL, 2022).

³ Probablemente el estudio pionero en esta línea es el de Mesa-Lago (1977), que distinguía entre sistemas de seguridad social pioneros, intermedios o tardíos, en función de la cobertura y el nivel de gasto social.

⁴ Esta síntesis no pretende ser exhaustiva. Otras tipologías sugeridas han sido elaboradas por Barba Solano (2009), entre otros.

de la población de la protección social. Los sistemas duales son aquellos donde alrededor de la mitad de la población está excluida y los excluyentes son aquellos donde la mayoría de la población no tiene cobertura. En el resto de los países, argumenta que existe un universalismo estratificado, caracterizado por la protección a la mayor parte de la población mediante sistemas de seguro social y servicios de salud, y extensión de la educación inicial, primaria y secundaria a toda la población. Estos sistemas amortiguan la pauta de estratificación social, pero no logran eliminarla: se mantiene la estratificación en las prestaciones y en las condiciones de acceso. Una característica distintiva de los sistemas de protección social excluyentes, bajo esta tipología, sería la apropiación por parte de las élites del aparato estatal, que es utilizado para la extracción de rentas sin dar lugar a la provisión de bienes colectivos.

La tipología propuesta por Martínez Franzoni (2008) se diferencia del resto por incorporar la división sexual del trabajo y su interacción con los regímenes de bienestar, en lugar de centrarse únicamente en el rol del Estado. Los ejes de la tipología que propone se basan en: el grado de mercantilización de la fuerza de trabajo que logra cada régimen de bienestar, el grado de desmercantilización del bienestar (la profundidad de la reasignación de recursos a través de las políticas públicas) y el grado de familiarización en el manejo de los riesgos (en qué medida existe autonomía del trabajo no remunerado de las mujeres).

La tipología de Pribble (2011) sobre los regímenes de política social de la región considera la incorporación de los sectores marginalizados (rural, informales) en las instituciones políticas a través de la competencia electoral, distinguiendo los regímenes industriales con membresía basada en movilización, los industriales organizados por corporaciones, los agrícolas con membresía ininterrumpida y los agrícolas exclusivistas. Por otro lado, la propuesta de Segura-Ubiego (2007) también se basa en el cálculo de un índice compuesto que combina cobertura y gasto social, que el autor señala que se correlaciona con variables políticas como la democracia, la presencia fuerte de clase trabajadora urbana o la fortaleza de las opciones políticas de izquierda.

Los factores históricos y políticos antes detallados explican los distintos desarrollos y madurez de los sistemas de protección social en la región. La revisión de los estudios sobre la temática presentada en Amarante y otros (2021), así como la clasificación propuesta en ese trabajo, evidencia resultados muy consistentes. En términos generales, los estudios tienden a agrupar a los países de manera similar, y en la mayoría de ellos se distingue tres grupos.

El grupo de países con sistemas de protección social más desarrollados se caracteriza por su cobertura relativamente alta de seguridad social entre trabajadores y adultos mayores; estos últimos representan una alta proporción de la población. Estos países cuentan con programas no contributivos que cubren, en general, una alta proporción de hogares pobres. También tienen una presencia muy importante de servicios de educación y salud, aunque tanto en la seguridad social como en los servicios básicos persiste la estratificación en términos de densidad y calidad de las prestaciones. Se trata de países con niveles de informalidad relativamente limitados, aunque diversos, y con baja proporción de trabajadores en sectores de baja productividad en términos relativos al resto de la región⁵. A pesar de sus ventajas en términos relativos, tienen una economía política compleja que determina que exista un espacio limitado para la reforma, debido a que los sistemas de protección social se han desarrollado respondiendo a fuertes intereses corporativos. Suelen incluirse en este grupo al Uruguay, Chile, la Argentina, el Brasil y Costa Rica. Un conjunto de países, integrado por Panamá, México, Colombia y la República Dominicana podría considerarse en este grupo si se enfatiza la expansión de sus

⁵ Mientras el empleo informal llegaba al 38,8% en 2019 en Costa Rica, era inferior al 30% en Uruguay y Chile (véase [en línea] https://agenda2030lac.org/estadisticas/banco-datos-regional-seguimiento-ods.html?indicator_id=4207&lang=es). Por otra parte, según CEPAL (2021c), el porcentaje de afiliados y cotizantes como proporción del total de ocupados en estos países fluctuaba entre el 63% en Brasil y el 75,5% en Uruguay, alrededor de 2019. Respecto de la población en situación de pobreza en hogares destinatarios de programas de transferencias monetarias condicionadas, alrededor de 2015, esta fluctuaba entre el 22,9% en Chile y el 100% en Argentina, Brasil y el Uruguay (Cecchini y Atuesta, 2017).

coberturas de protección social en los últimos años, aunque sus niveles de cobertura de pensiones son inferiores a los del resto de los países de este grupo.

El grupo de países con sistemas de protección social intermedios tiene una cobertura intermedia de la seguridad social y una cobertura limitada de los servicios sociales básicos. La estructura de la protección social es dual, beneficiando a los sectores urbanos, educados y de ingresos relativamente altos. También presentan estructuras productivas deficientes, con alta informalidad y una proporción importante de trabajadores en sectores de baja productividad. Estos países también han desarrollado programas no contributivos que cubren una alta proporción de hogares pobres. En este grupo se ubican el Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador, El Salvador, y el Perú⁶.

El tercer grupo de países incluye aquellos con una cobertura muy limitada del sistema contributivo, que se concentra en los sectores de altos ingresos. Los servicios sociales básicos tienen un desarrollo muy débil, y los programas no contributivos tienen en general una débil institucionalidad (en términos de normativas de respaldo, así como fortaleza de las instituciones encargadas de estas políticas). Se trata de países con altos niveles de informalidad en el mercado de trabajo y con una alta proporción de población joven. En este grupo se incluyen Guatemala, Nicaragua, el Paraguay y Honduras⁷.

Más allá de algunos cambios que se puedan detectar y que siempre son discutibles, resulta claro que la configuración original de los regímenes de políticas sociales tuvo consecuencias duraderas sobre sus trayectorias posteriores y los estadios alcanzados difieren entre países. En función de la heterogeneidad señalada, no resulta de extrañar, por lo tanto, que la capacidad de respuesta de los sistemas de protección social a la crisis del COVID-19, así como las herramientas utilizadas, presenten diferencias importantes por país, como se sintetiza en los siguientes capítulos.

⁶ Mientras el empleo informal era 68,9% en Paraguay y 79% en Guatemala en 2019 (véase [en línea] https://agenda2030lac.org/estadisticas/banco-datos-regional-seguimiento-ods.html?indicator_id=4207&lang=es), según CEPAL (2021c), el porcentaje de afiliados y cotizantes como proporción del total de ocupados en estos países fluctuaba entre el 17,6% en Honduras 23,7% en Paraguay. Respecto de la población en situación de pobreza en hogares destinatarios de programas de transferencias monetarias condicionadas, alrededor de 2015, si bien esta cobertura llegaba al 100% en el Estado Plurinacional de Bolivia, en los restantes países fluctuaba entre el 55,5% en Perú y el 16,5% en Ecuador (Cecchini y Atuesta, 2017).

⁷ Mientras el empleo informal llegaba al 38,8% en 2019 en Costa Rica, era inferior al 30% en Uruguay y Chile (véase [en línea] https://agenda2030lac.org/estadisticas/banco-datos-regional-seguimiento-ods.html?indicator_id=4207&lang=es). Por otra parte, según CEPAL (2021c), el porcentaje de afiliados y cotizantes como proporción del total de ocupados en estos países fluctuaba entre el 63% en Brasil y el 75,5% en Uruguay, alrededor de 2019. Respecto de la población en situación de pobreza en hogares destinatarios de programas de transferencias monetarias condicionadas, alrededor de 2015, esta cobertura fluctuaba entre el 24,9% en el Paraguay y el 19,2% en Guatemala (Cecchini y Atuesta, 2017).

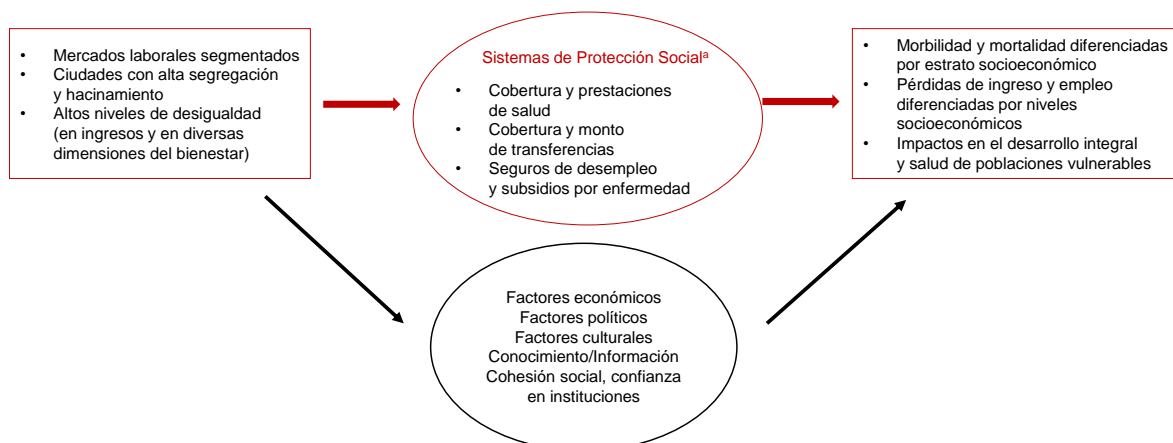
II. Aprendizajes y desafíos planteados por la pandemia

A. COVID-19 y desigualdades estructurales en América Latina

Los altos niveles de desigualdad al interior de los países de América Latina han implicado consecuencias sanitarias y económicas diferenciadas, y los sistemas de protección social, con sus fortalezas y debilidades, han sido los mediadores entre las condiciones iniciales y los resultados sanitarios y económicos. Las condiciones económicas de la región, con mercados laborales segmentados y altos niveles de hacinamiento y segregación en las ciudades (CEPAL, 2021c), junto con los altos niveles de desigualdad imperantes, implican riesgos diferenciales de enfrentar consecuencias sanitarias y económicas negativas de la pandemia. Aunque los sistemas de protección social lograron mejoras importantes en la década de los 2000, las estructuras productivas no parecen haber sufrido cambios de relevancia, y prevalece la importancia del sector de baja productividad y la característica segmentación laboral de los mercados de trabajo de la región. En 2019, el porcentaje de los trabajadores en sectores de baja productividad llegó al 49,7%, superior al nivel registrado en 2010 (48,7%) (CEPAL, 2021c). Los riesgos asociados a la crisis sanitaria y económica del COVID-19 pueden ser atenuados, al menos en parte, por los sistemas de protección social, tanto a través de las prestaciones de salud como de otras herramientas de política pública, contributivas y no contributivas. Sin pretender que estos son los únicos factores en juego —los factores culturales, el conocimiento y la información también tienen un rol relevante en esta crisis, y pueden vincularse con factores económicos y políticos— sin duda son elementos clave para comprender las consecuencias diferenciales de la pandemia en contextos de alta desigualdad. Otros factores como el malestar social, el grado de cohesión social imperante y la confianza de los ciudadanos en las instituciones son relevantes, como se discute en CEPAL (2020c).

Por supuesto, la idea de que existe una alta asociación entre la desigualdad económica y los resultados en términos de salud no es nueva en la región, pero la experiencia reciente permitió evidenciarla claramente (CEPAL, 2022). Además, la crisis sanitaria desatada en 2020 permitió visualizar cuáles son los canales que operan para vincular desigualdades económicas y resultados en salud. Como ilustran los trabajos sintetizados a continuación, dos canales surgen como relevantes: el acceso a la salud y la presencia de redes de seguridad económica, ambos directamente vinculados con los sistemas de protección social.

Diagrama 1
Pandemia y desigualdad: efectos diferenciados en variables sanitarias y económicas



Fuente: Elaboración propia.

^a Se incluyen aquellas prestaciones de los sistemas de protección social más directamente interpelados en la pandemia.

Por supuesto, la idea de que existe una alta asociación entre la desigualdad económica y los resultados en términos de salud no es nueva en la región, pero la experiencia reciente permitió evidenciarla claramente. Además, la crisis sanitaria desatada en 2020 permitió visualizar cuáles son los canales que operan para vincular desigualdades económicas y resultados en salud. Como ilustran los trabajos sintetizados a continuación, dos canales surgen como relevantes: el acceso a la salud y la presencia de redes de seguridad económica, ambos directamente vinculados con los sistemas de protección social.

El estudio de Mena y otros (2021) analiza la asociación entre la incidencia del COVID-19 y la mortalidad por la enfermedad, y el estrato demográfico y socioeconómico, considerando las diferentes comunas de Santiago de Chile⁸. Sus resultados se basan en la combinación de diferentes fuentes de información que estuvieron disponibles públicamente para Santiago de Chile, con desagregación geográfica (contagios, testeos, movilidad y mortalidad) y que pueden vincularse con el perfil socioeconómico y demográfico de los territorios. Esos datos corresponden al período entre mayo y julio de 2020, y, reflejan que, en las comunas de nivel socioeconómico menor, las estrategias de testeo fueron casi inexistentes al principio de la pandemia, y que no hubo reducción de la movilidad significativa en estas zonas geográficas. Los testeos positivos y los retrasos en testeo fueron muy superiores en estas municipalidades, reflejando la capacidad desigual del sistema de salud de contener la expansión de la epidemia, fundamentalmente en su comienzo. Los autores modelizan el “exceso de muertes” como la diferencia entre las muertes que cabía esperar de acuerdo con los perfiles sociodemográficos regionales, y las que se observaron realmente. La tasa de casos fatales es siempre decreciente con el estrato socioeconómico, excepto para los mayores de 80 años, en cuyo caso no presenta variaciones para los distintos niveles. El gradiente socioeconómico de la mortalidad por COVID-19 es especialmente diferenciado para los grupos de edad más jóvenes. Los autores señalan que en las dos comunas con índice socioeconómico mayor (Vitacura y Las Condes) los patrones de mortalidad no se desviaron significativamente de lo esperable para un año normal en el caso de la población menor de 80 años.

⁸ El índice de estatus socioeconómico es reportado por Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile desde 1995, y se calcula en base a tres componentes: i) ingreso y pobreza; ii) acceso y calidad de la educación; iii) acceso a la salud y esperanza de vida.

De acuerdo con Mena y otros (2021), la asociación entre situación socioeconómica y resultados sanitarios obedece a un mecanismo circular, que parece haberse retroalimentado. Las comunas de menores niveles socioeconómicos fueron menos respetuosas de las ordenes de quedarse en el hogar, probablemente asociado a sus menores posibilidades de teletrabajar y a la dependencia de los ingresos diarios para subsistir⁹. Al comienzo de la pandemia, en estas comunas habría existido un sub-reporte de contagios, debido a la menor cantidad de tests y mayores tiempos de espera de los resultados. Esto podría haber implicado que el sistema de salud se habría fortalecido y preparado menos en estas localidades para hacer frente al virus. Adicionalmente se hipotetiza que las comunas más vulnerables pueden tener mayor incidencia de comorbilidades: en particular mayor incidencia del sobrepeso y mayor probabilidad de hacinamiento en sus hogares.

El hacinamiento también es señalado como una variable clave para comprender la interrelación entre condiciones socioeconómicas y resultados sanitarios por Telias y Figueroa (2020). Analizando las comunas del Gran Santiago, encuentran una correlación positiva y significativa (0,34) entre tasa de contagio y tasa de pobreza multidimensional. La excepción a la regla son aquellas comunas fuera del área metropolitana, que suelen ser menos densas, las que, con alta tasa de pobreza, han tenido una baja tasa de contagio, como San Pedro, María Pinto, Isla de Maipo y Buin¹⁰. Al desagregar los indicadores de pobreza multidimensional, señalan que la mayoría de ellos se correlacionan de manera positiva y significativa con la tasa de contagio; y positiva pero no significativamente con la tasa de fallecidos por comuna. La excepción es la variable hacinamiento de la vivienda, la cual correlaciona positiva y significativamente con la tasa de contagio (0,53) y con la tasa de fallecidos (0,40).

En el caso de Bogotá, el trabajo de Eslava y otros (2020) refleja resultados similares a los de Santiago de Chile. Los autores combinan información oficial sobre registros administrativos de hospitalización y muerte por COVID, datos de encuestas de hogares, datos policiales sobre violaciones a las restricciones de circulación, datos censales sobre cobertura de salud y prevalencia de eventos vinculados con la salud, y una encuesta de cultura ciudadana. Sus resultados muestran claramente el gradiente de la desigualdad. La probabilidad de enfermarse seriamente o morir de COVID fue ocho veces superior para los individuos residiendo en localidades clasificadas como de estrato socioeconómico bajo¹¹. Esas diferencias no se vinculan con acceso diferencial a servicios de salud, aunque sí parecen vincularse con mayor movilidad asociada a menor posibilidad de teletrabajo. De manera consistente, la prevalencia de multas por incumplimiento de las regulaciones de control de circulación y de movilidad, fue significativamente más alta en los estratos socioeconómicos más bajos de Bogotá. Estos estratos se distinguen también por su mayor vulnerabilidad ex ante, mayor hacinamiento, y menor propensión a reconocer altos riesgos de contagio. En una encuesta diseñada para captar la percepción de riesgos de la población, las personas pertenecientes a los estratos socioeconómicos más bajos reportaron una percepción significativamente más baja de riesgos de contagio, lo que los autores sugieren que podría explicarse por falta de información o por un mecanismo psicológico de disonancia cognitiva, buscando reducir los costos cognitivos de la posible inconsistencia entre salir a trabajar y percibir altos riesgos de contagio.

Utilizando un índice de distanciamiento social calculado en base a información georreferenciada de millones de teléfonos en San Pablo y Rio de Janeiro, Brotherhood y otros (2020) reportan que, aunque las medidas no farmacológicas implicaron aumentos del índice de distanciamiento social en

⁹ La fuerte asociación entre acatamiento de las órdenes de reducción de movilidad y estrato socioeconómico en las comunas de Santiago es verificada también por Carranza y otros (2020) en base a registros de datos de teléfonos móviles. Los mismos resultados son reportados por Bennett (2021), para ocho ciudades de América Latina. En ambos casos se resalta la importancia de las condiciones socioeconómicas para la efectividad de estas medidas.

¹⁰ La información de las tasas de contagios y fallecidos cada 100 mil habitantes por comuna proviene de la Base de datos Ministerio de Ciencia, en base a Reporte Epidemiológico del Ministerio de Salud (DEIS, MINSAL) al día 9 de octubre del 2020.

¹¹ Es relevante señalar que la desigualdad en resultados de salud entre estratos se verifica aun cuando la presencia de personas de 65 años y más es muy superior en los estratos socioeconómicos superiores.

todas las localidades, los aumentos (implicando menor movilidad) fueron considerablemente menores en los barrios más pobres donde se ubican las favelas. Adicionalmente, las muertes por COVID-19 fueron también significativamente superiores en estos barrios, en ambas ciudades. Las estimaciones revelan correlaciones positivas y significativas: las localizaciones cercanas a asentamientos tienen 11% más hospitalizaciones y 10% más muertes por COVID-19, considerando información desde los primeros reportes de COVID-positivo en cada ciudad, hasta el 30 de mayo de 2020.

La evidencia sobre la asociación entre condición socioeconómica y movilidad durante la pandemia no solamente es clara para los casos de Santiago, Bogotá, Río de Janeiro y San Pablo —donde además se puede documentar la asociación con los resultados sanitarios— sino que es válida en general para las ciudades de América Latina. Aromí y otros (2021) consideran información para ocho ciudades de la región, combinando datos sobre celulares geo-referenciados e información censal. El estudio incluye información sobre Bogotá, Buenos Aires, Guadalajara, Guayaquil, México DF, Río de Janeiro, San Pablo y Santiago de Chile. Los resultados indican que, mientras que antes de la pandemia existía una asociación positiva entre movilidad y condición socioeconómica, con la llegada de la pandemia esta asociación se torna negativa. Esto obedece a la drástica reducción en la movilidad de los individuos de los estratos altos. En promedio, la reducción en la movilidad ha sido 75% mayor en el décimo decil si se compara con el primero. Resultados similares arroja el estudio de Bargain y otros (2021), en base a información de movilidad de Google, que se combina con información geográfica sobre incidencia de la pobreza. Las estimaciones presentadas por los autores indican que, en las regiones de mayor nivel de pobreza en países de América Latina y África, el respeto por las medidas no farmacológicas fue menor en comparación con las regiones de menor incidencia de la pobreza.

Es interesante destacar que esta asociación entre movilidad y condición socioeconómica no surge tan claramente en otros lugares fuera de la región. Según lo reportado por Aromí y otros (2021) mientras que para Estados Unidos sí se reporta una asociación negativa entre condición socioeconómica y movilidad en diversos estudios, en Suecia no se reporta una asociación significativa y la reducción de la movilidad es similar entre distintos grupos socioeconómicos. Los estudios para Israel y Francia encuentran una asociación positiva pero modesta entre estrato socioeconómico y reducción de la movilidad. Los altos niveles de desigualdad de la región, las asimetrías en la posibilidad de trabajar desde el hogar y la poca capacidad de suavizar el consumo frente a un shock de ingresos son características salientes de América Latina y de otras regiones en desarrollo, que parecen haber impactado sustancialmente en los resultados sanitarios para diferentes estratos de la población.

B. Las respuestas desde la protección social

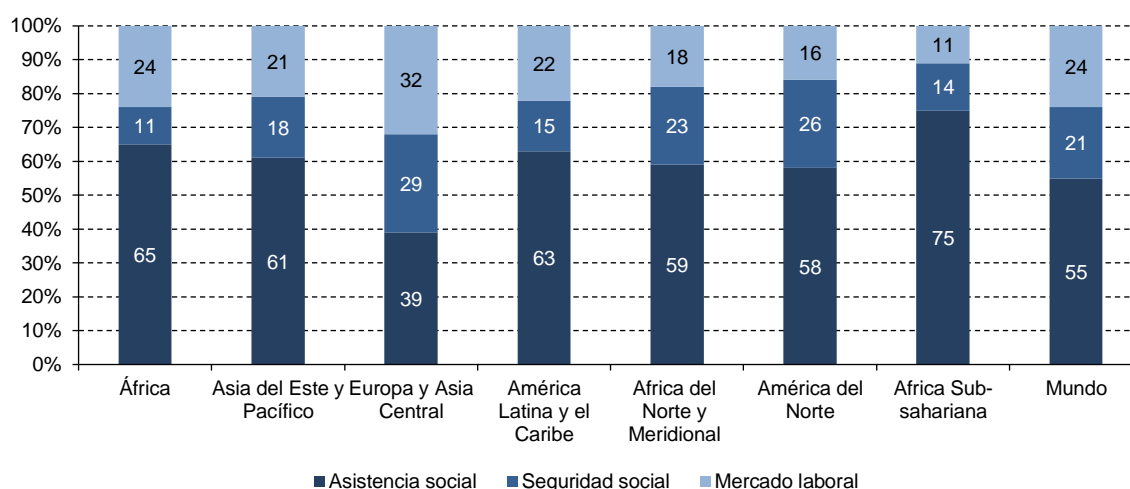
Los impactos económicos y sociales del COVID-19 en la región, documentados en CEPAL (2021c), han motivado el diseño de respuestas desde las políticas públicas en general y desde la protección social en particular. Frente a la crisis, los países de la región se enfocaron en fortalecer los sistemas de salud pública, compensar a quienes dejaron de percibir ingresos laborales (fundamentalmente a través de transferencias monetarias y en especie, y, en menor medida, a través de la adaptación o extensión de los seguros de desempleo, entre otras políticas orientadas hacia los trabajadores formales¹²) y proteger la estructura productiva a través de medidas de liquidez y garantías de crédito.

La expansión de las medidas de protección social ha sido exponencial en el mundo en el último año y medio. En todos los países se implementaron o fortalecieron medidas de distinta naturaleza para dar apoyo a los hogares durante la crisis. El perfil de esta expansión ha tenido diferencias por región, que obedecen al punto de partida y al grado de consolidación de los sistemas de protección social. De acuerdo con la sistematización de medidas de emergencia frente al COVID-19 presentada

¹² Sobre la respuesta de los países en torno a los seguros de desempleo, véase CEPAL (2022) y Velásquez (2021a).

en Gentilini y otros (2021), los países de Europa y Asia Central priorizaron las medidas contributivas, tanto a través del aseguramiento social como de las medidas vinculadas con el mercado de trabajo (que incluyen subsidios al salario, ajustes a las regulaciones laborales, capacitación y reducción de la jornada laboral) (véase el gráfico 1). Los bajos niveles de informalidad en los mercados de trabajo europeos, junto con la fortaleza y extensión de los sistemas de protección social, explican esta prevalencia de medidas contributivas y de protección al empleo en esta región, que fueron complementadas con medidas de asistencia social. En el resto de las regiones primaron las medidas no contributivas de asistencia social, aunque en América del Norte y África del Norte y Meridional las medidas de seguro social y mercado laboral superan el 40%. En América Latina y el Caribe, como en el resto de los países en desarrollo, prevalecen las medidas de asistencia social, y las de seguridad social tienen un peso relativamente bajo (solamente es menor en los países africanos).

Gráfico 1
Distribución de las respuestas de protección social según componentes, por regiones



Fuente: Gentilini U. y otros (2021), "Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures" (versión mayo 2021). World Bank, Washington, DC.

De acuerdo con CEPAL (2022), si se consideran las medidas de protección social no contributiva (asistencia social) en la región implementadas entre el 1 de marzo de 2020 y el 31 de octubre de 2021 (que ascienden a 468 en 33 países), resalta la importancia de las correspondientes a transferencias monetarias (207 medidas en 32 países), y dentro de ellas, a nuevos programas de transferencias y dispositivos de emergencia creados en el marco de la respuesta a la pandemia (34% del total de medidas implementadas); las medidas que suponen un aumento de los montos, bienes o servicios de un programa ya existente representan el 6% del total de medidas anunciadas. El aumento de la cobertura de programas ya existentes ha sido una estrategia menos utilizada en la región (2% de las medidas).

Más allá de la cantidad de medidas y del tipo de medidas que cada país ha implementado, es relevante conocer los resultados que esos esfuerzos han tenido, al menos en términos de contención de los aumentos de desigualdad y pobreza. En el caso de Europa, diversos estudios basados en metodologías de micro simulaciones *ex-ante*, encuentran resultados coincidentes. Si no hubieran existido estas intervenciones públicas, la desigualdad se habría incrementado significativamente, pero a través de la política pública fue posible revertir esa tendencia en los países europeos (Almeida y otros, 2020; O'Donoghue y otros, 2020, entre otros). Con base a datos reales surgidos de una encuesta longitudinal de alta frecuencia en cinco países europeos (Francia, Alemania, Italia, España y Suecia), Clark y otros (2021) confirman estos resultados, especialmente cuando se considera

un período relativamente amplio de meses. Las políticas implementadas en los países europeos lograron revertir las tendencias al incremento de la desigualdad, e incluso si se compara antes del COVID-19 y durante la pandemia de COVID-19, con las medidas de política pública incluidas, la desigualdad es menor. La potencia de los esfuerzos desplegados, que tiene que ver con su alcance y profundidad en términos de recursos, logró no solo atenuar, sino revertir los aumentos de desigualdad en los países de Europa durante 2020.

Para los países de la región, la información de las encuestas de hogares en siete países presentada en CEPAL (2022) indica que el índice de Gini hubiera aumentado en 2020 en promedio 4% respecto a 2019, pero las transferencias de los gobiernos permitieron mitigar este aumento, y el aumento del índice de Gini fue alrededor de 1%. Es decir que las medidas de política pública en la región no revierten el aumento de la desigualdad (como parece haber ocurrido en los países europeos), pero sí lo mitigan considerablemente. Los estudios específicos para la Argentina y el Uruguay muestran resultados similares: se predice un incremento en la desigualdad de ingresos, y las medidas de transferencias de ingresos anunciadas tendrían solamente un efecto paliativo o atenuador de ese aumento (Bonavida y Gasparini, 2020; Brum y De Rosa, 2021).

Un estudio que abarca la Argentina, el Brasil, Colombia y México, realizado por Lustig y otros (2020) encuentra que en estos países las pérdidas de ingresos tendieron a ser mayores en los deciles intermedios de la distribución. Esto obedece en parte a que los hogares de los deciles más bajos vieron amortiguados los efectos a través de las medidas no contributivas. Los efectos de las medidas asistenciales han sido de gran magnitud en el Brasil y la Argentina, considerablemente menores en Colombia y casi nulos en México.

Un ejercicio similar, realizado para Colombia, el Ecuador y el Perú (Avellaneda y otros, 2021) también indica aumentos significativos de la pobreza durante 2020 por efecto del COVID-19, así como un impacto mayor del shock en la mitad de la distribución del ingreso, señalando la prevalencia de un patrón de U en el cambio del ingreso disponible a lo largo de la distribución. Las medidas de política pública contribuyen a mitigar el impacto en la parte baja de la distribución, aunque con variaciones según el esfuerzo fiscal implicado. A modo de ejemplo: el ingreso promedio disponible del primer decil se incrementa 26% en Colombia, 11% en el Ecuador y 8% en el Perú en el segundo semestre de 2020, gracias a las medidas de política pública, básicamente no contributivas, implementadas. Los autores señalan la ausencia de respuestas significativas a través de estabilizadores automáticos en estos países, como los subsidios de desempleo. La característica focalizada de los sistemas de transferencias no contributivas impide que estos beneficios actúen de esa manera, y por lo tanto evidencia que, sin desconocer su gran utilidad, no logran contemplar todas las necesidades en los casos de shocks que afectan a toda la población.

Los párrafos anteriores ilustran que los programas de transferencias monetarias fueron la principal herramienta en la región para responder a la crisis sanitaria protegiendo a la población más vulnerable. En términos generales, el hecho de que la respuesta de política pública haya consistido básicamente en intervenciones altamente focalizadas en los sectores de menores ingresos ha contribuido a que las caídas de ingresos fueron proporcionalmente superiores en los estratos medios de los países de la región.

El alcance de estas medidas dependió en gran parte de la posibilidad de incluir a la población en situación de vulnerabilidad, para lo cual los registros sociales existentes (no solamente de destinatarios beneficiarios de transferencias, sino en general) resultaron fundamentales. Sin embargo, en muchos países la cobertura o la actualización de esos registros resultaba inadecuada, y hubo que recurrir a estrategias alternativas en tiempos muy reducidos (Berner y Van Hemelryck, 2020). En Gentilini y otros (2021) se distinguen cuatro formas de expandir los programas de transferencias, que operaron en los distintos países del mundo:

- La adición de hogares destinatarios a partir de un registro social existente. Por ejemplo, el Brasil expandió su programa de transferencias sumando a todos los hogares que tenían registrados como potenciales destinatarios. La Argentina y el Perú siguieron un camino similar, pero chequeando que los destinatarios no estuvieran en las bases de datos de la seguridad social. Las expansiones basadas en esta estrategia funcionaron mejor cuando los registros tenían amplia cobertura y estaban actualizados. El Ecuador, por ejemplo, complementó un registro social incompleto con focalización geográfica con datos censales e información de utilización de teléfonos móviles.
- En ausencia de registros sociales, los países se basaron en otros registros administrativos, no pertenecientes al sector social. Por ejemplo, Guatemala utilizó información proveniente de los registros de consumo de energía eléctrica.
- Otros países recurrieron a aplicaciones en línea/páginas web para alcanzar a la población no cubierta por las transferencias, habilitando inscripciones y realizando chequeos con registros administrativos y listados de destinatarios, para filtrar a la población con empleos formales o que ya era destinataria beneficiaria de programas de transferencias. En la región, el Uruguay recurrió a este mecanismo para otorgar una canasta alimentaria a través de una aplicación telefónica, chequeando que los destinatarios del bono no fueran trabajadores formales o receptores de otras transferencias no contributivas. También el Brasil incluyó en sus registros un número muy importante de hogares a través de un proceso de este tipo.
- En algunos países se recolectó nueva información para llegar a los hogares vulnerables, en general a través del accionar de los gobiernos locales. Esto ocurrió en países con sistemas de identificación débiles o de cobertura limitada, no se detectan casos de este tipo en la región.

La reciente experiencia del COVID-19 evidenció el gran riesgo que significa tener trabajadores no registrados en la seguridad social, y que no reciben transferencias por no estar en el grupo de los más vulnerables. Estos trabajadores tienen muy altos riesgos de verse afectados por una crisis de esta naturaleza, y el Estado no tiene cómo llegar a ellos de manera rápida y sistemática. Los mecanismos ad hoc creados durante la pandemia para alcanzar a esos hogares posibilitaron respuestas mitigadoras (véase Robles y Rossel, 2021), pero la desvinculación de ciertos colectivos de la seguridad social emerge como un problema estructural de la región que ha tomado nueva significación a la luz de posibles repeticiones de este tipo de eventos. Como señala Velásquez Pinto (2021b), se trata de trabajadores que típicamente no tienen acceso al crédito, probablemente no se benefician de las medidas y estímulos fiscales o del teletrabajo, de las medidas de suspensión de actividades o de rebaja de jornadas en las empresas y de las prestaciones asociadas, y tampoco cuentan con una protección social básica, en particular, de salud o de sustitución de ingresos en caso de enfermedad o de pérdida del empleo. Ante la pandemia del COVID-19, la situación de las y los trabajadores informales se vio agravada ya que se concentran en servicios personales, de hotelería y el comercio al por mayor y al por menor, así como servicio doméstico, todas actividades muy afectadas por las medidas adoptadas para contener la propagación del virus.

Frente al problema tan claramente evidenciado, surgen alternativas o potenciales soluciones de muy distinto alcance. Por un lado, con un enfoque eminentemente práctico, cabe preguntarse cuáles son las posibilidades de tener registros de estos trabajadores, para hacer frente a posibles nuevos shocks de esta naturaleza. Por otro lado, sigue planteada la disyuntiva más estructural acerca de cómo incorporar a estos trabajadores a la protección social. El diseño de mecanismos de protección social apropiados para la situación laboral de gran parte de estos trabajadores no es sencillo, en la sección siguiente se abordan algunas posibilidades.

En relación con el problema práctico planteado, las innovaciones realizadas para que la protección social alcance a estos trabajadores informales, implementadas en tiempos muy reducidos, han sido sin duda valiosas, y habilitan a pensar en soluciones de más largo plazo y sistemáticas para incorporar a esta población a los registros administrativos. En efecto, con un enfoque de protección social universal, integral, resiliente y sostenible (CEPAL, 2021a) que incorpore la necesidad de reacciones rápidas frente a shocks y desastres, se hace imprescindible el fortalecimiento de los registros sociales, de los sistemas de información y de coordinación entre instituciones, para aprovechar al máximo todos los registros de población (no solamente los sociales), explotando las posibilidades de interrelación.

Una sistematización reciente sobre los sistemas de información de registros sociales en 15 países de la región es presentada por Berner y Van Hemelryck (2020). Los sistemas de registros sociales de la región son clasificados en tres grupos: avanzados (La Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Perú y el Uruguay), sistemas menos avanzados (El Ecuador, El Salvador, México, Panamá y la República Dominicana), y finalmente países con registros en proceso de construcción (Estado Plurinacional de Bolivia, Haití y el Paraguay). La asociación entre la cobertura y calidad de los registros y el grado de desarrollo de los sistemas de protección social, que fuera analizado en el capítulo I, resulta clara.

Las autoras señalan que países como (Est. Plur. de) Bolivia, El Salvador, México, Haití, Panamá y el Paraguay, con bajos niveles de cobertura de sus registros sociales o de destinatarios, debieron buscar maneras alternativas de identificar a las personas y hogares que requerían apoyo, no pudiendo obtener esta información de otros registros administrativos. Mientras tanto la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay tenían registros sociales más desarrollados y eso les permitió ejecutar de manera más rápida medidas frente a la crisis, aunque también debieron enfrentar dificultades para identificar a los trabajadores informales o a los hogares de los sectores medios. Asimismo, Berner y Van Hemelryck (2020) identifican una serie de innovaciones implementadas en los registros sociales, entre las que se cuentan el uso de las tecnologías de información y comunicación, tanto para comunicar la oferta programática y la elegibilidad, para el proceso de postulación, así como para la entrega de los bienes y servicios; el perfeccionamiento de los sistemas de información y registros sociales, que incluyen la conexión a nuevas bases de datos, el uso diferente de la información disponible o el diseño de nuevos instrumentos para la priorización de la oferta; y las innovaciones en los instrumentos para la selección de usuarios de prestaciones sociales.

El fortalecimiento de los sistemas de información y los registros de población se torna una prioridad en la región, los avances realizados en este corto período deberán ser evaluados y consolidados, dedicando el tiempo y recursos necesarios, para asegurar la incorporación de información de calidad a los registros existentes. Mientras tanto, y más allá de los registros, sigue estando pendiente la incorporación de los trabajadores informales a los sistemas de protección social de la región. Esto requiere una definición conceptual en relación con la arquitectura deseable de los sistemas de protección social, para lo cual se hace necesario conocer las propuestas al respecto y sus posibles limitaciones o riesgos. Solo así se podrá promover una discusión informada en los países, basada en argumentos y evidencia, que contribuya a la toma de decisiones. Con este propósito, en el capítulo IV de este documento se retoma este tema, con el objetivo de aportar elementos para esa discusión.

III. Algunas respuestas regionales a través de la cobertura contributiva

Cómo se discutió en la sección anterior, las principales respuestas desde la protección social a la crisis sanitaria y económica provocada por el COVID-19 tuvieron lugar, primordialmente, a través de la protección social no contributiva o asistencia social. Diversos estudios han analizado estas intervenciones (véase CEPAL, 2022; 2021b; CEPAL/UNICEF, 2020; Filgueira y otros, 2020; Robles y Rossel, 2021; Velásquez Pinto, 2021a; entre otros)³³. Sin embargo, en la región también diversos países tuvieron la capacidad de dar respuestas relevantes utilizando mecanismos contributivos y orientados a los trabajadores formales (CEPAL, 2021d). A continuación, se presentan de forma sintética dos de estas experiencias, que fueron implementadas por países pertenecientes al grupo con sistemas de protección social más desarrollados y con mercados de trabajo con menor informalidad, de acuerdo con el análisis presentado en el capítulo I: el Uruguay y Chile. En ambos países, la fortaleza de los programas contributivos de protección contra la pérdida de ingresos permitió realizar modificaciones y flexibilizar el sistema para enfrentar la crisis provocada por la pandemia, a la vez que se implementaban medidas de asistencia social, ancladas en los programas de transferencias monetarias existentes o en nuevas medidas orientadas a los trabajadores informales.

A. El seguro de desempleo en el Uruguay

Los países de Europa utilizaron de manera relativamente extendida los seguros de desempleo como mecanismo para enfrentar la crisis del COVID-19, flexibilizando las reglas de acceso e implementando modalidades de seguro parcial para la reducción de jornadas laborales, con el objetivo fundamental de preservar el vínculo entre los trabajadores y las empresas. Entre las medidas se incluye la

³³ Véase también los materiales contenidos en el Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe, [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19> y el Portal sobre Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe del Observatorio de Desarrollo Social de la CEPAL, <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>.

flexibilidad en el acceso a la prestación y la extensión del tiempo de las prestaciones; un detalle de estas medidas puede consultarse en Robles y Rossel (2021) y Velásquez (2021a).

En la región, sin embargo, el desarrollo de los seguros de desempleo o cesantía es relativamente bajo, y solamente ocho países tienen un programa de seguro de desempleo o similar, con participación del gobierno: la Argentina, Bahamas, Barbados, el Brasil, Chile, el Ecuador, el Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela (Velásquez, 2021a). Además, Colombia, cuenta con un mecanismo de ahorro voluntario del trabajador, y en el Perú existe la Compensación por Tiempo de Servicio. Entre estos países, el caso del Uruguay resulta interesante porque una parte muy importante de la respuesta a la crisis fue a través del seguro de desempleo, cuyas condiciones fueron flexibilizadas para adecuarlas a las necesidades planteadas por la crisis sanitaria.

El seguro de desempleo es un programa de larga data en el Uruguay: el primer antecedente de prestaciones a desocupados puede rastrearse en 1919, cuando se creó un seguro para los trabajadores públicos, extendiéndose a los trabajadores de las sociedades anónimas en 1928. En 1958 se creó un programa de seguro de paro propiamente dicho que es la génesis del programa vigente en la actualidad (Amarante y Bucheli, 2008). Tradicionalmente el programa de seguro de desempleo uruguayo cuenta con tres modalidades que atienden tres situaciones que afectan a los asalariados del sector privado. La más frecuente es la pérdida de empleo, en la que trabajador y empresa quedan en principio desvinculados. Las otras dos causas para usar el seguro permiten mantener la relación laboral entre trabajador y empresa frente a una caída de la producción de la firma: la suspensión por un período acotado con previsión de reinserción en el puesto y la reducción de la carga laboral (al menos un 25% del tiempo legal o habitual de trabajo). Mientras que el seguro de desempleo por despido tiene una duración de seis meses, la duración de la causal suspensión se establece en cuatro meses¹⁴. En el caso de la causal reducción de carga laboral, que cubre a los trabajadores jornaleros, los jornales máximos previstos equivalen a seis meses. Es decir que el Uruguay ya contaba con un seguro de desempleo cuyo diseño incluía la posibilidad de ampararse en la prestación por motivo de suspensión o reducción de la carga de trabajo. De acuerdo con Dean (2016), es el único país de la región que contaba, al momento de ese estudio, con mecanismos de este tipo.

Ante la situación de emergencia sanitaria, se contempló en una primera instancia en marzo de 2020, una nueva modalidad de subsidio, para luego, en sucesivos decretos, dar cuenta de flexibilización de las condiciones de acceso dentro del programa ya existente, de forma de ampliar la cobertura.

El régimen especial de subsidio por desempleo especialmente creado por la situación del COVID-19 en marzo de 2020 comprende a trabajadores de la actividad privada afectados por la emergencia sanitaria. El nuevo régimen habilita el cobro de subsidio por desempleo a los trabajadores que son asalariados con ingresos establecidos mensualmente (dependientes mensuales) en los casos en que su carga de trabajo se haya visto reducida por la pandemia. Cabe señalar que antes, la causal reducción solamente cubría a los trabajadores jornaleros¹⁵, no a los dependientes mensuales. Este mecanismo habilita el cobro del subsidio a los trabajadores de los sectores del comercio minorista de la alimentación, hoteles, restaurantes y bares, servicios culturales y de esparcimiento y agencias de viajes. Seguidamente, se amplía la cobertura a todos los trabajadores que se encuentren incluidos en alguno de los grupos de actividad definidos de acuerdo a las categorías utilizadas en la negociación colectiva. Pueden acogerse a este régimen especial los trabajadores mensuales dependientes que se encuentran en una situación de suspensión parcial de actividades, lo que implica la reducción de seis días como mínimo en el mes de trabajo, ya sea de días completos o del 50% del horario habitual. Al ingresar en

¹⁴ La duración del seguro por desempleo por causal de suspensión fue reducida de seis a cuatro meses en 2009, aunque el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social tiene la potestad de otorgar prórrogas.

¹⁵ Trabajadores contratados con un pago establecido por día de trabajo, con una remuneración variable en el mes según la cantidad de días que en el mes sean contratados para trabajar.

este régimen especial, el empleador paga los días correspondientes de trabajo, y el Banco de Previsión Social (BPS) —institución a cargo del programa de seguro de desempleo— paga un subsidio correspondiente al 25% del promedio mensual de las remuneraciones nominales computables percibidas en los seis meses inmediatos anteriores a configurarse la causal y de forma proporcional a la cantidad de días de suspensión o reducción. El monto a percibir, que incluye el subsidio y lo abonado por la empresa por el período efectivamente trabajado, en ningún caso será inferior al 75% del promedio del salario de los últimos seis meses. Los trabajadores pueden acogerse a este subsidio especial aun cuando hayan agotado recientemente el subsidio en otras modalidades.

Además de la creación de este régimen especial, se estableció en mayo de 2020 la disminución de las exigencias para acceder al seguro por causal suspensión. Esto rige para trabajadores comprendidos en los sectores afectados por la pandemia, e incluye a quienes tengan más de un empleo¹⁶. Para los trabajadores mensuales, mientras que antes se exigían seis meses de aportes en el último año para tener derecho a la prestación, el requerimiento pasó a ser de entre 3 y 5 meses de aportes previos (en los últimos 12 meses), obteniendo una prestación menor a quienes cuentan con seis meses o más (Gallo y Sanguinetti, 2020). En el caso de los jornaleros, se exige 75 y 149 días de trabajo o jornales (en últimos 12 meses), obteniendo una prestación menor que quienes cumplen con el requisito normativo habitual de 150 jornales o más. Se retoma la misma particularidad establecida para la causal reducción: si el trabajador agotó recientemente el subsidio en otras modalidades, igualmente podrá acogerse. Por otro lado, para el caso de trabajadores del sector educación, deportes y cultura, podrán acceder al subsidio en forma provisoria y especial por un plazo de dos meses (que se va ajustando con resoluciones posteriores del Poder Ejecutivo), aun teniendo otra actividad. Este régimen fue prorrogado mediante sucesivos decretos.

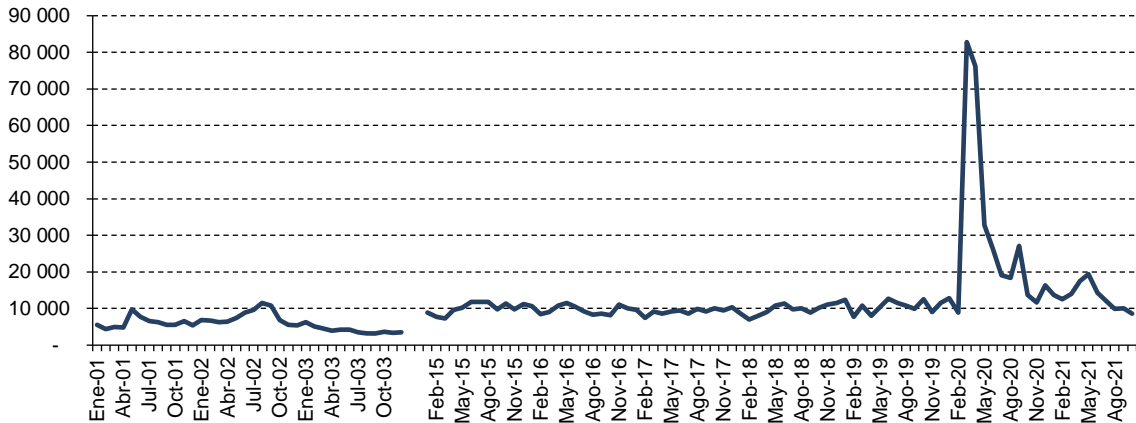
En abril de 2021 se establece un nuevo régimen de seguro de desempleo por la causal suspensión total, originalmente hasta septiembre de 2021, luego extendido hasta marzo de 2022. Se especifican los grupos y subgrupos de los Consejos de Salarios comprendidos, pertenecientes a los sectores afectados por la pandemia. Los requisitos para el ingreso, en el caso de los trabajadores mensuales, son haber estado en planilla de control de trabajo al menos un mes en el período entre el 1 de noviembre de 2020 al 31 de marzo de 2021. En el caso de trabajadores jornaleros, deben haber estado en planilla de control de trabajo como mínimo 25 jornales en los últimos 12 meses, y al menos 1 de esos jornales trabajados debe haber sido en el período entre el 1 de noviembre de 2020 al 31 de marzo de 2021. El monto del subsidio equivale al 50% en el caso de los trabajadores mensuales. En caso de ser un mes lo trabajado, será el 50% de lo percibido en ese período. En el caso de trabajadores jornaleros, el monto del subsidio será equivalente a 12 jornales mensuales. El monto de cada jornal se obtendrá dividiendo el total de las remuneraciones nominales computables percibidas en los meses inmediatos anteriores a configurarse causal a razón de 25 jornales por mes, con un máximo de 150 jornales. Pueden ampararse los trabajadores de la enseñanza y de entidades deportivas que se desempeñan en otras actividades.

El seguro de desempleo ha operado en el Uruguay como una herramienta muy relevante para contener los efectos de la crisis del COVID-19 (véase Amarante y otros, 2021; Marinakis, 2020). Los ingresos de trabajadores al seguro de desempleo se dispararon en los meses de marzo y abril de 2020, superando los 80.000 en marzo (el promedio en los dos meses anteriores era alrededor de 10.000 beneficiarios). A partir de mayo comenzó a descender, pero se mantuvo durante 2020 en niveles superiores a los de 2019. Los últimos datos disponibles para 2021 muestran niveles de altas (ingresos de trabajadores) similares a los vigentes antes de la pandemia. En el gráfico 2 se presenta la respuesta del seguro de desempleo durante la crisis del COVID-19 y también durante la crisis de 2002. La crisis económica de 2002 implicó un alza muy significativa del desempleo en el Uruguay, alcanzando los

¹⁶ Los sectores afectados comprenden hotelería, gastronomía, turismo, cultura y entretenimiento, eventos, transporte, clases de música, fotografía, enseñanza, establecimientos deportivos.

máximos históricos registrados en esta variable, y sin embargo los ingresos al seguro de desempleo fueron apenas superiores a 10.000 trabajadores en los peores meses. Es importante aclarar que el grupo de trabajadores cubiertos es considerablemente superior en 2020, producto del descenso de la informalidad que se ha producido en los últimos quince años.

Gráfico 2
Uruguay: ingresos al seguro de desempleo, enero de 2001 a julio de 2021

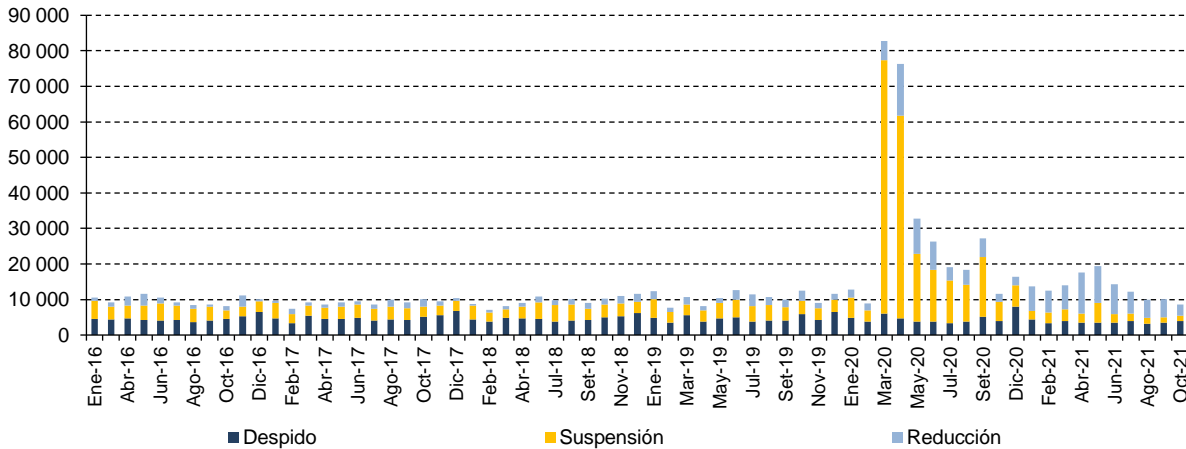


Fuente: Anuario Estadístico del Banco de Previsión Social e Indicadores de la Seguridad Social del Banco de Previsión Social.

La mayor parte de los ingresos al seguro de desempleo a partir de la crisis ocasionada por el COVID-19 se produjo en la causal de suspensión, que concentró más de la mitad de las altas (ingresos) al seguro en el segundo semestre de 2020 (véase gráfico 3A). Esto implica que la mayor parte de las altas del primer momento fueron a través de la tradicional modalidad de suspensión, no de las nuevas disposiciones. En 2021 la importancia relativa de las distintas causales se ha modificado, ganando importancia la causal de reducción, una estructura de distribución de altas del seguro bastante diferenciada de la que se presentaba (con relativa estabilidad) antes de la pandemia (gráfico 3B).

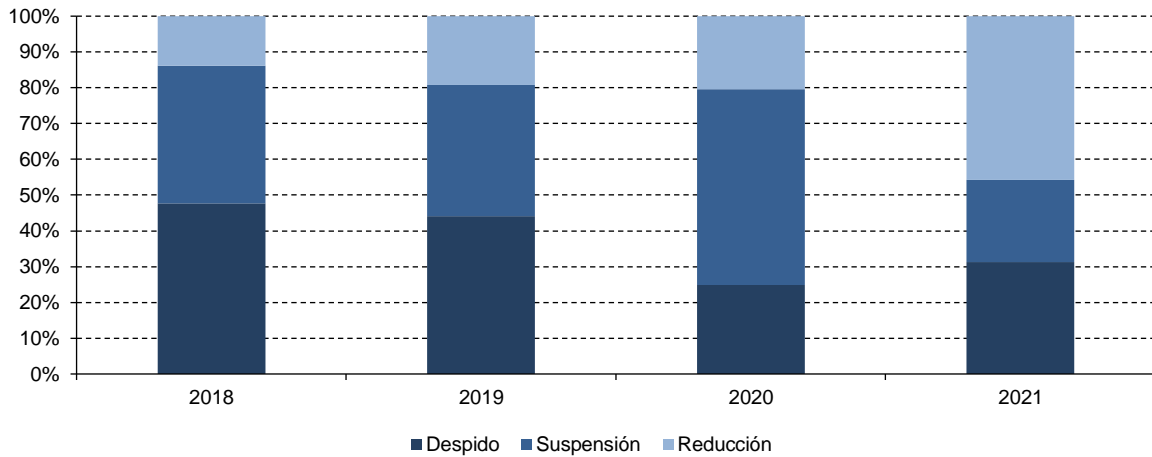
Gráfico 3
Uruguay: ingresos al seguro de desempleo, 2016-2021

A. Cantidad de ingresos por causal, 2016-2021



B. Distribución de ingresos por causal, 2018-2021

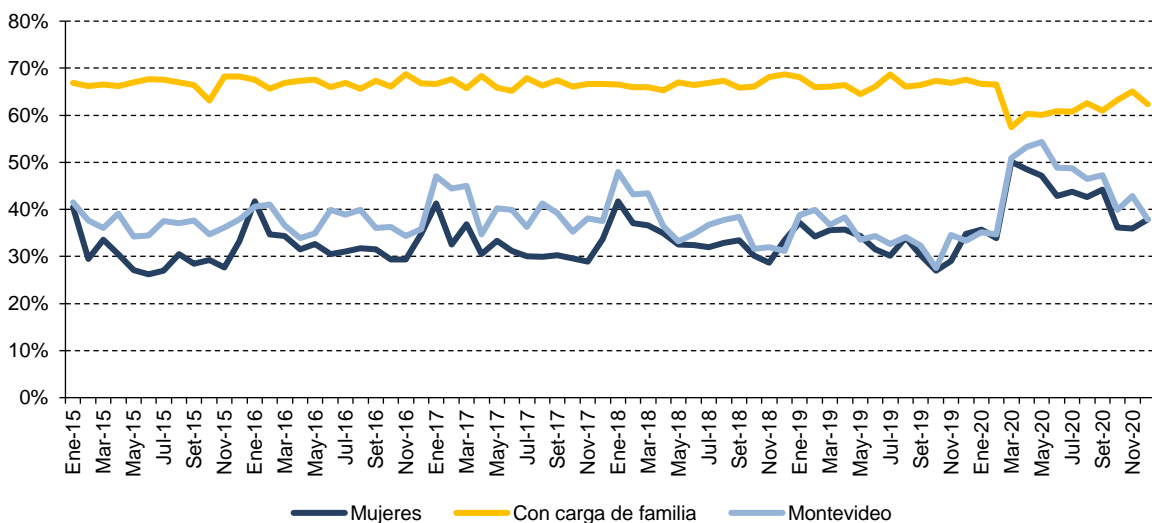
(En porcentajes)



Fuente: Anuario Estadístico del Banco de Previsión Social e Indicadores de la Seguridad Social del Banco de Previsión Social.

Cómo se señala en *Amarante y otros (2021)*, el perfil de los destinatarios del seguro de desempleo sufrió algunos cambios en 2020: tendieron a entrar al programa más mujeres, residentes de Montevideo y trabajadores sin carga familiar, presumiblemente más jóvenes (véase gráfico 4). En efecto, entre 2015 y 2019 las mujeres representaron el 32% de las altas al seguro, mientras que en 2020 su participación aumentó a 42%. En el mismo sentido, los trabajadores de Montevideo eran 37% del total de altas entre 2015 y 2019, y pasaron a ser 46% en 2020. El perfil de los destinatarios del subsidio también refleja en 2020 una menor importancia relativa de los trabajadores con carga de familia (62% en 2020 frente a 67% en los cinco años anteriores).

Gráfico 4
Uruguay: participación de grupos sociodemográficos dentro de los receptores del seguro de desempleo (En porcentajes)



Fuente: Amarante V., M. Bucheli y F Scalese (2021), "El mercado de trabajo uruguayo en el primer año de la llegada del COVID-19". Serie Documentos RISEP N°26.

En términos de erogaciones, lo destinado al seguro de desempleo en 2020 fue 117% mayor que lo destinado en 2019 (en valores reales), lo que sería equivalente a 1,2% del PIB de acuerdo a CEPAL (2022). Se trató por lo tanto de una política que concentró parte muy importante de los esfuerzos destinados a enfrentar la crisis socioeconómica provocada por el COVID-19. La utilización de los recursos del Fondo Solidario COVID-19, que surgió como respuesta a los diversos costos que debía enfrentar el Estado para atender la emergencia sanitaria nacional, ilustra sobre la relevancia del seguro de desempleo en el contexto COVID en el Uruguay (véase cuadro 1)¹⁷. Los recursos de este fondo destinados a la ampliación del seguro de desempleo, atribuibles a la crisis de COVID-19, representan 33% del total del fondo. Las transferencias monetarias, que se orientan hacia los hogares más pobres, representaron 18%, de los cuales 8% corresponde a complementos a los dos principales programas de transferencias no contributivas (Tarjeta Uruguay Social y Asignaciones Familiares Plan de Equidad) y 10% a nuevas transferencias instrumentadas a través de herramientas digitales para llegar a los trabajadores informales (TuAPP)¹⁸. Otra parte muy importante de los fondos se destinó al Banco de Previsión Social (BPS) para compensar por la pérdida de recaudación.

Cuadro 1
Uruguay: utilización del Fondo Coronavirus, en 2020
(En dólares y en porcentajes del total)

	Dólares	Porcentaje del total
Tu APP	72 935 151	10
Complemento Tarjeta Uruguay Social	26 639 510	4
Complemento Asignaciones Familiares (Plan Equidad)	30 926 384	4
Subsidio enfermedad	26 346 876	4
Subsidio desempleo	237 676 854	33
Otros Ministerio Desarrollo Social	7 091 824	1
Otros Banco Previsión Social (pérdida recaud. y otros)	239 047 805	34
Salud (Ministerio Salud Pública y ASSE ^a)	47 448 811	7
Otros (otros incisos, incluye Udelar ^b , INAU, C. Electoral ^c)	22 623 381	3
Total Gastos Fondo Coronavirus 2020	710 736 596	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información del Ministerio de Economía y Finanzas.

^a ASSE corresponde a Administración de los Servicios de Salud del Estado.

^b Udelar corresponde a Universidad de la República.

^c C. Electoral corresponde a la Corte electoral.

En el caso de del Uruguay, a diferencia de otros países de la región, las principales respuestas frente a la crisis socioeconómica se han desarrollado a partir de mecanismos contributivos, ya sea la protección de los trabajadores formales a través del seguro de desempleo, o la garantía de cumplimiento con las obligaciones previsionales, a través de los fondos destinados a BPS para cubrir la caída de la recaudación. No hay todavía análisis disponibles sobre los impactos de las distintas medidas a lo largo de la distribución del ingreso, que ayuden a comprender mejor los impactos diferenciales de estos esfuerzos fiscales.

¹⁷ El fondo se integra por utilidades del ejercicio 2019 del Banco República Oriental del Uruguay (BROU); utilidades acumuladas por la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND); y recursos recaudados por un impuesto progresivo a los salarios de los funcionarios públicos y jubilaciones por encima de un cierto monto; préstamos de organismos internacionales y multilaterales de crédito y donaciones.

¹⁸ El Mides instrumentó la entrega de las nuevas canastas de emergencia, dirigidas a trabajadores informales (y no beneficiarios de AFAM ni TUS) a través de la aplicación TuApp. A través de la aplicación, se habilita un cupón (denominado cupón canasta, equivalente a 1200 \$ mensuales), que habilita la compra en comercios habilitados (supermercados, almacenes, etc.).

B. La protección del empleo en Chile

En Chile también se implementaron medidas para intentar preservar el vínculo laboral entre los trabajadores formales y los empleadores. Con ese objetivo, se promulgó en abril de 2020 la Ley de Protección del Empleo (Ley 21.227), que habilitaba el acceso de los y las trabajadoras afiliados al seguro de desempleo a las prestaciones y complementos del Seguro de Cesantía, sin poner término a la relación laboral, debido a las circunstancias excepcionales del COVID-19.

Para acogerse a esta ley, el trabajador y el empleador debían acordar la suspensión del contrato laboral, el o la trabajadora quedaba eximido de prestar el servicio convenido mientras que el o la empleadora no debía pagar ninguna remuneración. Se establece la prohibición de despedir a los trabajadores por razones de fuerza mayor o caso fortuito.

La Ley de Protección del Empleo original fue perfeccionada en normativas subsiguientes: la Ley 21.232 incrementó la base de cálculo para el pago de las cotizaciones previsionales, las Leyes de Crianza protegida habilitaron la posibilidad de solicitar suspensión de contrato a madres y padres de niños y niñas, y la Ley 21.269 incorporó a los trabajadores de casa particular al Seguro de Desempleo a partir de octubre de 2020.

En el cuadro 2 se resumen las características de esta herramienta. El acceso a la prestación podía obedecer a diferentes modalidades: acto de autoridad, suspensión de contrato laboral, suspensión por crianza protegida, y reducción temporal de jornada. La Ley estuvo vigente hasta el 6 de octubre de 2021 en el caso de los pactos de suspensión de contrato laboral y Crianza Protegida y hasta el 31 de diciembre de 2021 en el caso de la reducción temporal de jornada.

Cuadro 2
Chile: características de la Ley de Protección del empleo

Causales	Características	Requisitos	Condiciones
Por acto de autoridad	Se activa al declarar el gobierno la paralización de las actividades económicas de manera temporal, para el país o para una zona o actividad en particular	Para acceder a la suspensión, los trabajadores deben registrar tres cotizaciones continuas en los últimos tres meses, o seis cotizaciones continuas o discontinuas durante los últimos 12 meses, siempre que las dos últimas cotizaciones sean con el mismo empleador. Antes se requerían 12 cotizaciones mensuales	Los empleadores deben pagar cotizaciones previsionales y de salud, y los trabajadores reciben remuneraciones con cargo al Seguro de Cesantía, según la gradualidad de los pagos del Seguro. Se parte con un 70% de los ingresos de los últimos 3 meses, luego un 55%, después un 45% y así sucesivamente. Los pagos se financian primero con la cuenta individual del trabajador, si esta se agota, se utiliza el fondo de cesantía solidario.
Por suspensión de contrato (genérico)	Rige para las empresas cuyas actividades se vean afectadas, total o parcialmente, por la crisis sanitaria del COVID-19, previo acuerdo entre el empleador y sus trabajadores.	Idem a suspensión por acto de autoridad	Idem a suspensión por acto de autoridad

Causales	Características	Requisitos	Condiciones
Por suspensión de contrato Ley de Crianza Protegida/Nueva Ley de Crianza Protegida	Habilita a los(as) afiliados(as) al Seguro de Cesantía que sean padres, madres o personas a cargo de niños y niñas en edad escolar o preescolar, a solicitar la suspensión del contrato. El empleador o empleadora deberá facilitar la solicitud de acogerse a la ley y no podrá negarse a ella.	No estar haciendo uso de permiso postnatal parental. La niña o niño debe haber nacido desde 1 de enero de 2013 en adelante. La sala cuna, jardín infantil o establecimiento educacional debe estar cerrado temporalmente por disposición de la autoridad. El(la) trabajador(a) debe cumplir con los requisitos del caso general de suspensión de contrato	Idem a suspensión por acto de autoridad
Por reducción temporal de la jornada de trabajo	Las empresas podrán acordar con sus trabajadores, de manera individual o colectiva, la reducción de hasta el 50% de la duración de la jornada de trabajo. La actividad de la empresa debe haberse visto afectada en las condiciones establecidas por la ley.	El trabajador accede si tiene un contrato indefinido con diez cotizaciones mensuales continuas o discontinuas, con el mismo empleador.	El empleador paga la remuneración de acuerdo con las horas efectivamente trabajadas y las cotizaciones previsionales proporcionales a la jornada. El trabajador accede a un complemento adicional a su sueldo de hasta un 25% con cargo al Seguro de Cesantía, con un tope. Se mantienen los beneficios (aguinaldos, asignaciones, etc.)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Trabajo y Previsión Social (2021), Informe sobre utilización, impacto y cobertura de las leyes 21.227, 21.245, 21.263 y 21.269 [en línea] <https://www.mintrab.gob.cl/wp-content/uploads/2022/01/2021-08-N15-Informe-Situacion-Empleo-Junio-2021.pdf>.

La Ley 21.269 estableció el acceso de los y las trabajadores de casa particular a los beneficios del Seguro de Cesantía. Este cambio se realizó a través de la modificación de la forma de pago de cotizaciones previsionales de cargo del empleador, sin que ello implique pagos adicionales de cotizaciones. Antes de la norma, el empleador debía pagar mensualmente el 4,11% de la remuneración mensual imponible, que era depositado en la cuenta especial de la trabajadora para hacer frente al pago de indemnización por término de contrato de trabajo. A partir de la promulgación de la Ley, el empleador continúa pagando el mismo monto, pero ese 4,11% se afecta un 1,1% para el pago de indemnización por término de contrato de trabajo, y un 3,0% para el seguro de cesantía (2,2% para la cuenta individual de la trabajadora, y 0,8% para el fondo de cesantía solidario). Esto implica que las trabajadoras de casa particular tendrán acceso a las prestaciones del seguro de cesantía, pero también verán reducidos considerablemente los montos correspondientes por indemnización por término de la relación laboral.

De acuerdo con la información provista en el informe del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (2021), a abril de 2021, las solicitudes de suspensión de contrato presentadas ascendían a 820.678 empleos, de los cuales 205.182 solicitudes estaban vigentes. Alrededor de 94% de las solicitudes corresponden a micro y pequeñas empresas (de hasta 50 empleados), que concentran 55% de los contratos laborales suspendidos. Cabe destacar que 30% de los contratos laborales corresponden a empresas grandes, de más de 200 trabajadores (cuadro 3).

Aproximadamente 60% de las solicitudes correspondieron a actos de autoridad, 38% a pactos de suspensión y el restante 2% a ley de crianza protegida. La mayoría de quienes se acogieron a la suspensión de contrato fueron hombres (60%), una proporción similar a la correspondiente a los hombres dentro del total de cotizantes. Cabe señalar que, en el subconjunto de 3104 solicitudes de trabajadores de casa particular, 94% son mujeres. Los sectores que más utilizaron este mecanismo son comercio, actividades de alojamiento y servicio de comidas, e industria manufacturera.

Cuadro 3
Chile: número de empresas y relaciones laborales acogidas a suspensión de contrato,
por tamaño de empresa, al 30 de abril de 2021

Tamaño de empresa	Empresa		Relaciones laborales	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Micro	99 310	78,0	238 073	29,0
Pequeña	21 889	17,2	215 721	26,3
Mediana	4 233	3,3	127 837	15,6
Grande	1 800	1,4	239 987	29,2
Sin información	32	0,0	60	0,0
Total	127 264	100,0	821 678	100,0

Fuente: Ministerio de Trabajo y Previsión Social (2021), Informe sobre utilización, impacto y cobertura de las leyes 21.227, 21.245, 21.263 y 21.269 [en línea] <https://www.mintrab.gob.cl/wp-content/uploads/2022/01/2021-08-N15-Informe-Situacion-Empleo-Junio-2021.pdf>.

Las suspensiones de contrato de trabajo vigentes a la fecha del estudio se concentran principalmente en los deciles bajos y medios, y hay estabilidad en esa distribución a lo largo del tiempo. Alrededor de 38% del total de trabajadores acogidos a la suspensión ha recibido entre 1 y 4 pagos, el 48% ha recibido entre 5 y 8, y el 13% ha recibido 9 pagos o más. A partir del quinto giro, en promedio, más de la mitad de los montos pagados provienen del Fondo de Cesantía Solidario, que financia alrededor de 65% de los montos pagados en promedio.

La gran mayoría de las solicitudes vigentes corresponden a contrato indefinido (95%), un peso superior al que tienen los trabajadores con contrato indefinido en el seguro de cesantía (donde representan 72%), lo que indica una mayor intensidad en el uso de mecanismo de suspensión para estos trabajadores. En el informe del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (2021) se sugiere que esto se puede deber al mayor costo de despido o a las menores probabilidades de estos trabajadores de tener las cotizaciones necesarias para acceder al seguro de cesantía.

En relación con la modalidad de reducción de jornada, hasta abril de 2021 abarcó a 8.950 empresas, fundamentalmente micro y pequeñas (89%). Esto implicó 56.214 trabajadores en esta modalidad (cuadro 4). La utilización de la reducción de jornada corresponde casi íntegramente a trabajadores con contrato indefinido.

Cuadro 4
Chile: número y porcentaje de empresas y relaciones laborales con pactos de reducción de jornada aprobados,
por tamaño de empresa, al 30 de abril de 2021

Tamaño de empresa	Empresa		Relaciones laborales	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Micro	4 873	54,4	11 628	20,7
Pequeña	3 079	34,4	20 910	37,2
Mediana	730	8,2	10 966	19,5
Grande	268	3,0	12 712	22,6
Total	8 950	100,0	56 214	100,0

Fuente: Ministerio de Trabajo y Previsión Social (2021), Informe sobre utilización, impacto y cobertura de las leyes 21.227, 21.245, 21.263 y 21.269 [en línea] <https://www.mintrab.gob.cl/wp-content/uploads/2022/01/2021-08-N15-Informe-Situacion-Empleo-Junio-2021.pdf>.

Un punto relevante de esta política, distinta al caso de otras experiencias en la región, es la mantención del vínculo previsional entre el trabajador y el empleador, al estar obligado este último a mantener el pago de cotizaciones previsionales. El análisis de las vinculaciones laborales una vez finalizada la suspensión muestra resultados positivos: 82% de los trabajadores con relaciones laborales suspendidas, pero que al 1 de enero de 2021 no mantenían suspensión vigente, presentan cotizaciones con algún empleador en enero y febrero de 2021, y casi 68% cotiza con el mismo empleador. Este resultado indica que, al terminar la suspensión, un porcentaje muy importante mantiene un trabajo formal en el sector privado. La variación porcentual promedio de las remuneraciones una vez que los trabajadores retornan, ha sido positiva, pero de baja magnitud en promedio, aunque hay diferencias según los niveles de ingresos. Los trabajadores retornados que pertenecen a los quintiles más bajos de remuneración son los que en promedio han visto un alza de sus remuneraciones reales, de un 10% en el primer quintil y un 1,5% en el segundo quintil. En el caso de los trabajadores de remuneraciones más altas, quienes retornaron a su puesto de trabajo han visto caer sus remuneraciones reales en promedio un 4,6% (Ministerio de Trabajo y Previsión Social, 2021)¹⁹. Cabe destacar también que se ha creado un nuevo subsidio al desempleo que busca promover la recuperación del empleo formal en el país.

C. En síntesis

Tanto la flexibilización del seguro de desempleo en el Uruguay como la Ley de Protección al Empleo han constituido respuestas efectivas para enfrentar la emergencia sanitaria haciendo uso de los mecanismos contributivos. En el caso de Chile, la incorporación de las trabajadoras de casa particular es una medida de protección frente a shocks adecuada, aunque implica también menores pagos por terminación de contrato, por lo que sus impactos finales deberían ser calibrados con rigurosidad. En ambos casos, el uso del seguro de desempleo, como mecanismo de protección frente a este riesgo, ha permitido mantener las contribuciones previsionales, y con ello, reducir lagunas previsionales que posteriormente conllevan un alto riesgo de insuficiencia en las prestaciones y desprotección social. Es importante considerar que diversos países de la región impulsaron también otras medidas de protección al empleo, incluyendo la prohibición de despidos (véase CEPAL, 2021d). En economías como las de la región, aún en los casos de países como Chile y el Uruguay con niveles de informalidad relativamente menores, estas medidas necesariamente deben combinarse con respuestas no contributivas, que se focalizan en los primeros deciles de ingresos, llegando a población vulnerable que no tiene inserción formal en el mercado laboral. Adicionalmente, los mecanismos de extensión de la protección social a trabajadores no cubiertos, como los monotributos o regímenes simplificados que se analizan en la siguiente sección, tienen también potencial para constituirse en herramientas útiles frente a situaciones de crisis.

¹⁹ Cabe mencionar que se permitió el retiro de fondos de pensiones para amortiguar las caídas de ingresos, lo que seguramente tendrá implicancias en los ahorros al momento del retiro.

IV. Diferentes caminos para la protección social en la región

Como fuera planteado en CEPAL (2006), un sistema de protección social es un acuerdo político al que concurre la sociedad para establecer las bases sobre las que construir y regular su convivencia. Es por tanto un acuerdo en construcción permanente, que requiere definir aspectos tales como nivel y alcance de la cobertura, fuentes de financiamiento, grado de solidaridad en el financiamiento e institucionalidad asociada, entre otros.

Hay diversas visiones sobre la protección social y matices en relación con cuál sería el mejor sistema para la región, y la discusión sobre la temática es tan amplia y profusa que no se pretende sintetizarla en este apartado. Los desafíos a futuro son además múltiples, muchos de ellos vinculados a factores demográficos, tanto en lo relativo al envejecimiento como a la necesidad de pensar en los cuidados como un nuevo pilar de la protección social. Desafíos adicionales se vinculan con el surgimiento de nuevas formas de empleo que no se adaptan a las regulaciones tradicionales y requieren repensar el sistema de protección social desde esta perspectiva. Sin entrar en estas dimensiones que resultan demasiado amplias para los objetivos de este documento, pero enfrentados a los aprendizajes que la crisis sanitaria y económica nos ha dejado, resulta útil repasar y repensar las alternativas de mayor impacto en el debate público en los últimos años. Resuenan en la región, desde hace varios años, propuestas que implican diseños muy diferenciados tanto en términos de prestaciones como de financiamiento, es útil intentar sintetizarlas para contribuir a un debate informado y basado en argumentos en relación a la protección social en la región.

Como se desarrolló a lo largo del texto, la pandemia dejó al descubierto las debilidades de la región, enfatizando la desprotección de los trabajadores informales, que no están cubiertos por la dinámica contributiva y muchas veces tampoco son elegibles por los mecanismos de protección no contributiva, diseñados en muchos países con altos niveles de focalización. No se trata, por supuesto, de una noticia nueva o inesperada, pero se evidenciaron las consecuencias inmediatas de esta situación frente a shocks adversos. A riesgo de caer en simplificaciones en aras de ilustrar sobre alternativas divergentes, pueden identificarse dos caminos para repensar la protección social a futuro en la región.

Estas alternativas comprenden perspectivas diversas sobre por dónde avanzar, si en la profundización de la articulación de la cobertura contributiva y no contributiva o en una nueva arquitectura de protección social. Por supuesto, los diseños en los países pueden ser diferentes según el contexto nacional, específicamente según el grado de desarrollo y fortaleza de los sistemas de protección social, que presentan una variación considerable en la región, como fuera discutido antes. Aunque las alternativas teóricas podrían plasmarse en sistemas bastante diferenciados, los enfoques que abogan por una u otra alternativa, y que se sintetizan en los siguientes párrafos, comparten los principios de universalidad y solidaridad. El principio de universalidad busca garantizar a todos los miembros de la sociedad determinados beneficios, en forma de derechos, de acuerdo con ciertos estándares de calidad definidos colectivamente. El principio de solidaridad postula que la participación en el financiamiento de la política social será de acuerdo con la capacidad económica de cada individuo.

A. Ampliación de la cobertura de la protección social dentro del sistema vigente

La ampliación de la cobertura de la protección social a través de la incorporación de los colectivos no incluidos, combinando elementos contributivos y no contributivos, ha constituido el camino propuesto por CEPAL (2021a, 2021b), que basa su concepción de la protección social en un enfoque de derechos. En sus diversos informes y estudios, el abordaje de CEPAL vincula directamente el desarrollo incompleto y la fragmentación de la protección social con la estructura productiva heterogénea, con alta participación de sectores de baja productividad, en la tradición de la heterogeneidad estructural. Surge como condición indispensable para poder fortalecer los sistemas de protección social de la región, la superación de las limitaciones prevaletentes en el ámbito productivo. La generación de un modelo social más inclusivo necesita de la superación, al menos parcial, de las disparidades de la estructura productiva, y por eso la protección social y las estrategias de desarrollo productivo están estrechamente relacionadas en la visión de CEPAL (véase CEPAL, 2012). Mayor diversificación de la matriz productiva y mayor difusión del progreso técnico son condiciones necesarias, en este enfoque, para generar empleos formales y garantizar el acceso a la protección social de la ciudadanía.

Sin embargo, la superación de las deficiencias de la estructura productiva ha probado ser un desafío muy complejo. La idea subyacente en la estructuración de sistemas de protección social bismarckianos de la región, concebidos bajo la premisa de que el desarrollo de las economías regionales permitiría que la mayoría de la fuerza de laboral se empleara en empleos formales y accediera por esta vía a la protección social, no parece ser una posibilidad en el mediano plazo. Aun cuando se han realizado avances importantes en términos de formalización en los últimos años (véase Salazar y Chacaltana, 2018), continúan prevaletiendo altos niveles de informalidad laboral, asociados a los sectores de baja productividad y al trabajo por cuenta propia. El trabajo por cuenta propia concentra un porcentaje muy relevante de trabajadores de la región, y aun cuando en la mayoría de los países las afiliaciones a la seguridad social son voluntarias para este grupo (aunque en 8 de 18 países la afiliación es obligatoria en 2017 según Gontero y Weller, 2017), la capacidad económica de estos trabajadores de efectivamente incorporarse es limitada. En vista de que la productividad de las pequeñas y medianas empresas y de los trabajadores por cuenta propia, fuente fundamental de empleo en la región, no permite muchas veces cubrir los costos de la seguridad social, se han diseñado regímenes simplificados que buscan incorporar a los sectores informales al sistema tributario y a la cobertura de la protección social, disminuyendo las barreras para el ingreso de estas unidades productivas²⁰. Se busca la formalización de los trabajadores

²⁰ Es pertinente diferenciar estos regímenes de los esquemas simplificados puramente tributarios que existen en la región, que no incorporan el acceso a las prestaciones de la seguridad social y no se discuten en este apartado. Al respecto véase Cetrángolo y otros (2018).

por cuenta propia, y su acceso a los beneficios de la protección social, a la vez que para las empresas puede significar mayor facilidad para el acceso al crédito.

Estos regímenes combinan esquemas simplificados de tributación e incluyen las contribuciones a la seguridad social, permitiendo el acceso de los contribuyentes a cierta cobertura de salud y/o pensiones, dependiendo del diseño del sistema. Estos programas se basan en un principio de simplicidad, se conocen también con el nombre de monotributos, y están vigentes en la Argentina, el Brasil y el Uruguay. Se dirigen a trabajadores independientes o micro emprendedores, y constituyen un régimen simplificado integrado que reemplaza, con una cuota fija mensual, el pago de los impuestos a las ganancias e IVA, al que se adicionan los aportes personales para la seguridad social (previsión y/o salud). Los sistemas se focalizan en función de ciertas variables (por ejemplo, superficie del establecimiento, energía consumida, ingresos brutos, entre otras) y tienen una capacidad recaudatoria muy reducida.

En la Argentina la adhesión es voluntaria, los monotributistas deben recategorizarse cada cuatro meses, y pueden tener empleados. El régimen difiere de acuerdo con los ingresos, contemplando ocho tramos. En el Brasil, a través del sistema del Simple y el SIMEI, las micro y pequeñas empresas tienen la posibilidad de efectuar un pago mensual unificado para cancelar un conjunto de obligaciones diversas, en algunos casos tributos nacionales, estatales y municipales, reflejando alto grado de coordinación fiscal intergubernamental (ver Cetrángolo y otros, 2018). Las tasas son decrecientes con el nivel de ingresos. El Sistema SIMPLES integra varios impuestos federales con pagos de la seguridad social para micro y pequeñas empresas, mientras que el SIMEI constituye un mecanismo específico para trabajadores independientes, que con un pago equivalente a 5% del salario mínimo permite el registro y certificado impositivo para acceder a mercados y sistema financiero, derecho a una pensión para la vejez, cuidado médico por enfermedad y licencia por maternidad.

En el Uruguay, el régimen de monotributo está dirigido a personas que realizan determinadas actividades económicas, y el pago mensual implica la sustitución de las contribuciones de la seguridad social y de todos los impuestos nacionales, con excepción de los que gravan la importación. Tanto en la Argentina como en el Uruguay existe además un modelo complementario de monotributo social, dirigido a emprendimientos personales o asociativos integrados por personas de hogares en situación de pobreza o vulnerabilidad, que en este caso no podrán tener empleados dependientes. En el caso del Uruguay, el monotributo social permite la inclusión en el sistema de seguridad social, abonando únicamente un aporte reducido de seguridad social, que va aumentando en forma progresiva. Comienza con un 25% del aporte total, pasando luego al 50% y al 75%. Recién después de transcurridos 36 meses de actividad se comienza a pagar el 100% del aporte. El derecho a cobertura de salud es opcional (implica mayores aportes). El monotributo social en la Argentina permite acceder a las prestaciones de las obras sociales (salud) así como ingresar al sistema previsional (jubilación). En ambos países, los monotributos sociales son programas con cobertura muy reducida, y no se han identificado evaluaciones de su impacto.

Los tres sistemas de monotributo general cuentan con un mecanismo de indexación automática, en el caso de la Argentina introducido en 2016, ya que el criterio discrecional vigente anteriormente constituía un problema en épocas de inflación elevada.

En los últimos años, Colombia, el Ecuador y México han introducido modificaciones en sus regímenes simplificados que, de manera diversa, incorporan elementos relacionados con el financiamiento y acceso a las prestaciones de la seguridad social. En los casos de el Ecuador y México, se ofrecen reducciones temporales en las contribuciones a la seguridad social, para incentivar la formalización a través de estas condiciones muy favorables al inicio (ver Azuara y otros, 2019)²¹.

²¹ En el caso de Colombia, el sistema es relativamente más reciente, más detalles sobre estas experiencias pueden consultarse en Cetrángolo y otros (2018) y en el cuadro A2 del anexo.

En la Argentina, el Brasil y el Uruguay se ha producido un incremento significativo en el número de contribuyentes a estos regímenes de monotributo durante la década a partir de 2006. En el caso de Uruguay, el número de inscriptos pasó de representar 2,5% de los cuentapropistas que cumplen los requisitos del monotributo, a 13,4% en 2010 (Amarante y Perazzo, 2013). En SEBRAE (2017) también se reporta un importante incremento en la cantidad de inscriptos al SIMEI de Brasil en relación con el número de trabajadores por cuenta propia. El estudio de Rocha y otros (2018) sobre el SIMEI corrobora el incremento en las tasas de formalización de emprendedores informales, aunque los impactos identificados son transitorios. También Azuara y otros (2019), con base en registros administrativos, encuentra evidencia de un impacto positivo del SIMEI en la formalización de emprendedores informales, aunque solamente 40% de los que se registran en el programa continúan contribuyendo cuatro años después, sugiriendo alta probabilidad de haber transitado nuevamente hacia el sector informal. En PNUD (2021) se señala que los regímenes especiales sesgan la asignación de recursos (fuerza de trabajo, capital, asunción de riesgos y talento) hacia la informalidad y el menor tamaño de las firmas. Esto tendría un efecto perjudicial para la productividad, ya que se asignan recursos sustanciales a las pequeñas empresas de baja productividad y al trabajo informal por cuenta propia; obstaculizando los procesos de crecimiento de las pequeñas empresas que cumplen las regulaciones. En la misma línea, Levy y Cruces (2021) reconocen que los regímenes especiales están motivados por objetivos redistributivos valorables, pero argumentan que estos objetivos pueden obtenerse de maneras más eficientes con otros diseños institucionales. Esta propuesta se discute en el apartado siguiente.

Otros estudios han señalado también algunos riesgos de estas herramientas. En efecto, se ha enfatizado en la importancia de equilibrar la necesidad de ofrecer condiciones favorables para atraer a los contribuyentes de menores ingresos y permitirles acceso a la protección social, sin consolidar incentivos para la permanencia indefinida dentro de estos regímenes especiales, aun teniendo la capacidad de tributar bajo el régimen general (Cetrángolo y otros, 2018). Las principales críticas a esta modalidad se centran en los incentivos que pueden generar para que las firmas no exploten a cabalidad sus recursos o sus oportunidades de innovación o crecimiento, para mantener su tamaño o facturación y seguir dentro del régimen (Pagés, 2010; Busso y otros, 2013). También podrían acarrear distorsiones en las elecciones ocupacionales (personas con menos habilidades emprendedoras se dedican a emprendimientos gracias al subsidio) o implicar asignaciones ineficientes de recursos, al direccionarlos a firmas menos productivas (Busso y otros, 2012). Los costos de los sistemas simplificados de impuestos con subsidios a las contribuciones de la seguridad social obedecerían entonces a los desincentivos que potencialmente introducen al nivel microeconómico, que erosionan el crecimiento y la productividad, y también a la reducción de la recaudación (Azuara y otros, 2019).

Desde una mirada más positiva sobre estas herramientas, diversos estudios suelen destacar la importancia de concebir estos instrumentos como un “puente transitorio” hacia una situación de formalidad tributaria y contributiva en las condiciones generales prevalecientes en la economía (véase Cetrángolo y otros, 2018; Abramo, 2021; OIT, 2014; CEPAL/OIT, 2015, entre otros). La idea de que se trata de una situación transitoria en un proceso de incorporación al régimen tributario y de seguridad social busca evitar la precarización de las relaciones laborales de esos grupos de trabajadores y la segmentación de los trabajadores y trabajadoras en distintas “clases” en lo que se refiere a los derechos laborales y de protección social, así como la consolidación en el tiempo de ineficiencias generadas por los potenciales incentivos al tamaño pequeño de las firmas. Como señalara Tokman (2006), la idea es adaptar los requisitos de formalización a las posibilidades de cumplimiento de los trabajadores informales, sin que ello constituya la introducción de un sistema dual, sino por el contrario, una adecuación del sistema de regulación existente y una convergencia dinámica hacia su cumplimiento pleno.

También Bertranou (2019) señala que, si bien a nivel agregado el balance sobre estos regímenes simplificados que permiten acceso a la protección social es positivo, se han producido situaciones de sustitución dentro del empleo formal hacia formas más precarias de formalidad, donde la cobertura

de los riesgos sociales por parte de la protección social no es completa, o la regularización impositiva de las pequeñas unidades económicas se produce por arreglos especiales. Se estaría rompiendo la dicotomía formalidad/informalidad, al constituirse niveles diferenciales de intensidad en la formalización a través de estos sistemas.

El análisis de los trabajadores por cuenta propia presentado por Gontero y Weller (2017) encuentra que, con variaciones según el país, el grupo trabajadores por cuenta propia con una capacidad contributiva para este tipo de regímenes es relativamente alto en la región. También alertan sobre la inestabilidad financiera que enfrentan estos trabajadores, que atenta contra las posibilidades de sostener la participación en regímenes de formalización. La frecuencia de las transiciones entre empleo asalariado y por cuenta propia refuerza la importancia de pensar en la coordinación de las políticas previsionales (además de la coordinación con las laborales, sociales y de desarrollo productivo). Se subrayan adicionalmente las dificultades relacionadas con la estimación de la base imponible para estos trabajadores cuya actividad e ingresos es de alta variabilidad, así como de las complejidades asociadas con el contralor del cumplimiento de las normas fiscales y de seguridad social.

B. Algunas modificaciones: piso de protección social y universalismo básico

Es posible distinguir al menos dos enfoques que implican cambios significativos en las prestaciones, sin adentrarse en los aspectos relativos al financiamiento, y manteniendo en principio la naturaleza contributiva y no contributiva del mismo. Esas propuestas son el piso de protección social de OIT (ILO, 2012) y la del universalismo básico (Filgueira y otros, 2006). Esta última propuesta implica, en términos estrictos, una alteración significativa en la estructura tradicional de la protección social.

Ambas propuestas comparten la noción de la necesidad de asegurar un conjunto de prestaciones y transferencias de carácter universal, garantizando el acceso a un conjunto de mínimos sociales que deben estar disponibles para cada ciudadano y ciudadana independiente de su situación económica y laboral. Esos niveles de protección social permiten el acceso y consumo adecuados en diversas dimensiones²². En ambos casos se busca garantizar la cobertura universal de servicios de calidad suficiente y homogénea, pero se trata de prestaciones básicas o esenciales. La idea subyacente es que el gasto público social se concentre en las prestaciones básicas para maximizar su cobertura y calidad, y por encima de esas prestaciones básicas, los ciudadanos recurren al aseguramiento social o al mercado en función de sus capacidades de pago. En relación con el financiamiento, en el caso del universalismo básico, se establece que su viabilidad depende de la combinación de impuestos directos y contribuciones, desvinculando el acceso a las prestaciones básicas de la capacidad contributiva, aunque manteniendo los dos tipos de herramientas recaudatorias. En el caso del Piso de Protección Social, en línea con la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) de la OIT, más que abordarse en profundidad los aspectos de financiamiento, se identifican garantías básicas de seguridad social y proponen los diálogos nacionales para establecer los espacios fiscales en cada país.

Un riesgo identificado respecto al universalismo básico es el que terminaría generado una tendencia hacia la mercantilización en el nivel básico y en el no básico, terminaría disminuyendo la cantidad y calidad de las prestaciones básicas gratuitas, y se reproduciría la desigualdad del mercado laboral y de capitales en el acceso a los servicios sociales básicos y no básicos (Narbondó, 2006). La lógica del planteamiento del universalismo básico es que, al incorporar a los sectores de ingresos medios y altos al sistema, ya que tienen acceso a las prestaciones gratuitas básicas, estos sectores conformarán una coalición de apoyo que busque maximizar la cantidad y calidad de esas prestaciones gratuitas.

²² Alimentación y salud están explícitamente mencionados en los dos enfoques, mientras que el universalismo básico también incluye educación y cuidados.

Narbondó (2006) cuestiona esta lógica, y argumenta que la coalición de apoyo al universalismo básico está marcada por tensiones en las que coexisten actores económicos, políticos y culturales. Por un lado están quienes favorecen la desmercantilización mediante el crecimiento progresivo del gasto público destinado a aumentar la calidad y cantidad de prestaciones sociales gratuitas (básicamente quienes no tienen capacidad de compra de servicios sociales básicos e incluso no básicos). Por otro lado, quienes buscan impulsar la mayor reducción posible de la cantidad y calidad de las prestaciones gratuitas, buscando bajar el gasto público y aumentar el rol del mercado en la provisión de servicios sociales generales (sectores de ingresos más altos y las empresas vendedoras de servicios sociales no básicos, e incluso básicos).

Si bien esta perspectiva crítica de la propuesta contribuye a comprender el rol de los equilibrios electorales y de la construcción de pactos sociales y fiscales para el impulso de sistemas universales de protección social, será importante profundizar el análisis de los espacios de viabilidad, especialmente, en atención a la experiencia acumulada en países con Estados de bienestar de larga data.

C. Cambios en la arquitectura de la protección social

Una propuesta que ha tenido relativo impacto en el debate público en relación con la protección social del futuro es la impulsada a partir de los trabajos de Levy (2008), originalmente motivados por la situación de México pero que se han ido transformando en una propuesta global para la región (véase Levy y Cruces, 2021). Estas ideas además han sido recogidas recientemente en documentos de alcance regional (véase PNUD, 2021), y abarcan cambios relevantes tanto en términos de prestaciones como de financiamiento, por lo que se identifica a esta propuesta con un cambio en la arquitectura de la protección social. A continuación, se presenta de manera sintética esta propuesta normativa, cuyos detalles y economía política ameritan una discusión más profunda que escapa los objetivos de este trabajo.

El enfoque se basa en la idea de que los resultados de la protección social no dependen de los programas individualmente, sino de los efectos conjuntos de esos programas, que deben estructurarse en un marco lógico y coherente para complementarse y contribuir al logro de objetivos comunes.

El punto de partida de Levy y Cruces (2021) es el diagnóstico de que la informalidad en la región se genera por las distorsiones creadas a través de la protección social. De acuerdo con estos autores, la mezcla de programas de pensiones y de salud contributivos y no contributivos en toda la región, junto con las transiciones entre la formalidad y la informalidad, las asimetrías en el tiempo de permanencia en la formalidad de los trabajadores de bajos y de altos salarios, y las reglas y condiciones de acceso vigentes estarían generando dos resultados: una reducida eficacia de la seguridad social y efectos contradictorios en la desigualdad. En sociedades con altos niveles de desigualdad de ingresos, los gobiernos han impulsado programas de protección social de base no contributiva que terminarían fomentando la informalidad, subsidiando la evasión y reduciendo la productividad y el crecimiento. La intencionalidad ha sido buena, pero los resultados, malos (Levy, 2008). Según este argumento, los resultados de la protección social no mejorarán por aumentar el gasto social, expandir los programas existentes o crear nuevos programas, sino que se precisa una nueva arquitectura de la protección social, ya que los efectos negativos se derivan de la arquitectura de la política social, y no pueden ser corregidos si no se piensa en una arquitectura social totalmente diferente.

Los principales rasgos del modelo de protección social propuesto, que se presenta en términos normativos, se asocian con la universalidad de la protección, entendida en tres dimensiones: i) toda la población expuesta a un riesgo determinado cubierta por el mismo programa; ii) la misma fuente de financiación para cada programa; y iii) beneficios en especie de la misma calidad para todos²³.

²³ El objetivo de proporcionar a todos los ciudadanos o residentes el mismo aseguramiento social, según las mismas reglas y condiciones, independientemente de si trabajan en el sector formal o informal fue planteado también por Ribe y otros (2010).

Se busca garantizar que todo el mundo esté protegido; que se redistribuyan ingresos hacia las personas necesitadas; que las políticas desplegadas para lograr estos objetivos proporcionen incentivos a las empresas y a los trabajadores para aumentar la productividad; y que las fuentes de ingresos sean sostenibles.

Para garantizar que todos los ciudadanos gocen de la misma protección, y para evitar sesgos en sus decisiones laborales, o en el tamaño y la estructura contractual de las empresas, sería así necesario desvincular el acceso y la calidad de la protección social de la situación laboral, así como la financiación. También en este caso se propone desvincular el acceso a las prestaciones de la capacidad contributiva, pero la propuesta va un paso más allá, ya que se diseña una arquitectura renovada, en la cual pierde peso el financiamiento contributivo.

En términos de las prestaciones involucradas, se pueden identificar en teoría puntos en común entre esta propuesta y la del piso de protección social o el universalismo básico. Se propone un conjunto básico de prestaciones que son aseguradas a todos los individuos, con un carácter universal, y que engloban la cobertura de riesgos a través de las herramientas tradicionales (aseguramiento por enfermedad, vejez —pobreza y suavización de consumo—, discapacidad, muerte, accidentes de trabajo, despido y protección frente a la pobreza).

En relación con el financiamiento la propuesta se basa en que los riesgos comunes a todos los ciudadanos se financian con impuestos generales, los riesgos comunes a todos los trabajadores se financian con impuestos a la renta de los trabajadores (contemplando impuestos negativos para bajos ingresos) y los riesgos específicos para los trabajadores en una firma, se financian con contribuciones de la firma en función del salario del trabajador.

Se trata de una propuesta audaz que, como sus autores reconocen, debería lidiar con una compleja economía política si pasara del plano de la propuesta normativa a la implementación práctica. Una de las varias potenciales dificultades radica en la existencia de instituciones fuertes de seguridad social que ya ofrecen seguro de salud, pensiones, y, a veces, las prestaciones por desempleo que son mayores que los paquetes básicos que podrían ser financiados sobre una base de impuestos (Ribe y otros, 2012). Eventualmente, la propuesta de pasarse a paquetes básicos implicaría reducciones en los mandatos de los sistemas actuales. En términos generales, la crítica de Narbono (2006) al universalismo básico, que se desarrolló antes, aplicaría también a esta propuesta. Resulta incluso difícil aventurar el entramado de coaliciones sociales y políticas que podrían alinearse a favor o en contra de esta iniciativa. Igualmente, difícil —aunque no imposible— es cuantificar con rigurosidad el valor de las prestaciones finales destinadas a cada ciudadano, los pagos de impuestos necesarios y el impacto redistributivo del sistema global (protección social e impuestos asociados) en relación con la línea de base, es decir la situación actual. Los aspectos legales y regulatorios implicados en un cambio de esta naturaleza también se vislumbran como de alta complejidad.

En relación con el impacto distributivo, dependerá de los montos de las prestaciones básicas y del diseño de los impuestos que sustituyen a las contribuciones a la seguridad social, que se reducen sustantivamente. En el caso del impuesto a la renta, dependerá de la progresividad de su diseño. Para los otros impuestos que se mencionan como impuestos generales, se aboga por mayor recaudación de impuestos corporativos, menores subsidios al consumo, mayores impuestos a la propiedad y ambientales. No se explicita el rol de los impuestos al consumo, de naturaleza regresiva y principal fuente de recaudación impositiva en la región²⁴.

²⁴ Cabe señalar que en la propuesta original de Levy (2008) se explicitaba la idea de sustituir las contribuciones a la seguridad social o impuestos a la nómina por impuestos al consumo, sin embargo, en la formulación de Levy y Cruces (2021) la nueva recaudación necesaria se discute en términos más genéricos.

V. A modo de cierre

La crisis ocasionada por el COVID-19 evidenció las debilidades de los sistemas de protección social en la región, y nos sitúa una vez más frente a necesidad de pensar en los diseños más adecuados para América Latina. Es claro que es imperativo alcanzar un sistema universal de protección social para la población de la región, pero el camino hacia ese objetivo no es sencillo y hay distintas posturas sobre cómo lograrlo.

La heterogeneidad imperante en los sistemas de protección social de la región, que se ha manifestado también en la profundidad, alcance y orientación de las respuestas frente a la pandemia, indica que para la consolidación y fortalecimiento de los sistemas de protección social necesariamente se adoptarán distintas estrategias. Las propuestas abarcadoras de toda la región solo pueden constituirse en enunciados genéricos u orientaciones generales, y cada país deberá debatir y definir el camino más apropiado según su punto de partida, aspectos demográficos, condiciones fiscales y aspectos institucionales.

La necesidad del fortalecimiento de la protección social en la región está hace décadas en el centro del debate, pero las estructuras productivas de los países de América Latina y sus lentos (y en algunos casos casi inexistentes) avances no permiten ser optimistas sobre la posibilidad de expandir la protección contributiva de manera sustantiva en el mediano plazo, a través de la generación de empleo de calidad y productivo. Una posibilidad, mientras se transita el tan necesario camino del cambio de las estructuras productivas de la región, consiste en ampliar la cobertura contributiva a través de regímenes como el monotributo que incorporen a los trabajadores independientes. Estos regímenes ya han sido implementados en algunos países de la región, y podrían ser explorados en otros países. Su diseño, a partir de la concepción de su naturaleza de régimen transitorio, requiere calibrar adecuadamente las posibilidades de contribución de los trabajadores y la estabilidad de los ingresos, pero esta alternativa podría constituir un camino hacia un aseguramiento más cercano a la universalidad, que potenciara la capacidad de respuesta frente a shocks externos.

Es importante recordar que los países de la región han logrado, en la década pasada, expandir la cobertura contributiva de la protección social a través de diferentes estrategias que apuntaron a la formalización del empleo. Como señalan Salazar y Chacaltana (2018), la promoción de la

productividad, el fortalecimiento normativo, el establecimiento de incentivos y la creación de regímenes especiales y el fortalecimiento de la fiscalización son algunos de los instrumentos que se han aplicado, y los estudios muestran que en general estos instrumentos han funcionado y han tenido efectos positivos, aunque modestos.

Propuestas alternativas más transformadoras, como la constitución de prestaciones exclusivamente financiadas con rentas generales, parecen riesgosas y requieren un análisis detallado adaptado a cada país. Al menos para países con sistemas contributivos relativamente desarrollados, una transformación de este tipo no parece la solución más adecuada; en estos países parece más apropiado repensar el diseño de los programas no contributivos, si es que generan efectos no deseados sobre la formalidad laboral, y continuar los esfuerzos de incorporar a la población a la protección social a través de la expansión contributiva, combinada con mecanismos no contributivos.

La discusión planteada a lo largo del documento subraya que la necesidad de avanzar en la ruta hacia un Estado de bienestar que asegure la protección social para todos los individuos se torna aún más imperativa frente a la crisis experimentada y sus potenciales consecuencias, que probablemente se visualicen en su total magnitud en la región en los próximos años.

Bibliografía

- Abramo, L. (2021), "Políticas para enfrentar los desafíos de las antiguas y nuevas formas de informalidad en América Latina". LC/TS.2021/137. *Serie Políticas Sociales*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Almeida, V. y otros (2020), "Household's income and the cushioning effect of fiscal policy measures during the Great Lockdown". *JRC Working Papers* N° 2020-06.
- Amarante V., M. Bucheli y F Scalese (2021), "El mercado de trabajo uruguayo en el primer año de la llegada del COVID-19". *Serie Documentos RISEP* N°26.
- Amarante V., C. Rossel y G. Sánchez (2020), "*Changes in social protection in Latin America: aggregate and individual-level transformations*". Documento presentado en las XI Jornadas de Red de Pobreza y Desigualdad (NIP), Capítulo Uruguay.
- Amarante V. y I. Perazzo (2013), Trabajo por cuenta propia y monotributo en Uruguay. *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 132 (2013), núm. 3-4.
- Amarante V. y M. Bucheli (2008), Análisis del seguro de desempleo en Uruguay y discusión de propuestas para su modificación. Cuadernos del Claeh. *Revista Uruguaya de Ciencias Sociales*. Vol. 31, N° 96-97: 175-207.
- Antía F. (2018), Regímenes de política social en América Latina: una revisión crítica de la literatura. *Desafíos*. Vol. 30, N°2: 193-235.
- Aromí D. y otros (2021), "Socioeconomic Status and Mobility during the COVID-19 pandemic: an analysis of eight large Latin American cities." *IDB Working Paper Series* N° IDB-WP-1184.
- Avellaneda y otros (2021), "Assessing the cushioning effect of tax-benefit policies in the Andean region during the COVID-19 pandemic". *CeMPA Working Papers* 8/21.
- Azuara O. y otros (2019), Special tax regimes in Latin America and the Caribbean. Compliance, social protection and resource misallocation. *IDB Working Paper Series* N° 970. IDB, Washington D.C.
- Barba Solano C. (2009), Los regímenes de bienestar latinoamericanos y la reforma social. En: C. Barba Solano, G. Ordoñez Barba and E. Valencia Lomeli, eds., *Más allá de la pobreza: Regímenes de bienestar en Europa, Asia y América* (327-370). Guadalajara: Universidad de Guadalajara, El Colegio de la Frontera Norte.
- Bargain O. y U. Aminjonov (2021), Poverty and COVID-19 in Africa and Latin America. *World Development* 142 (2021) 105422.

- Barrientos A. (2019), Social protection in Latin America: one region, two systems. En Gibrán Cruz-Martínez (ed), *Welfare and Social Protection in Contemporary Latin America* (59-71). Routledge, London and New York.
- _____. (2004), Latin America: Towards a liberal-informal welfare regime. En I. Gough y G. D. Wood (Eds.), *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America* (121-168). Cambridge: Cambridge University Press.
- Bennett M. (2021), All things equal? Heterogeneity in policy effectiveness against COVID-19 spread in Chile. *World Development* 137, 105208.
- Berner, H., y T. Van Hemelryck (2020), "Sistemas de información social y registros de destinatarios de la protección social no contributiva en América Latina: avances y desafíos frente al COVID-19", Documentos de Proyectos, (LC/TS.2020/140), CEPAL, Santiago.
- Bertranou F. (2019), Reexaminando la informalidad laboral y las políticas para su reducción en América Latina. En F. Bertranou y A. Marinakis (eds.), *Reflexiones sobre el trabajo. Visiones desde el Cono Sur de América Latina en el Centenario de la OIT*. Organización Internacional del Trabajo. Santiago.
- Bonavida C. y L. Gasparini (2020), El Impacto Asimétrico de la Cuarentena. *CEDLAS Working Papers* N° 261.
- Brotherhood L. y otros (2020), Slums and pandemics. 15 *Working Papers*, Banco de Portugal, Lisboa.
- Brum M. y M. De Rosa (2021), Too little but not too late: nowcasting poverty and cash transfers' incidence during COVID-19's crisis. *World Development*, Volume 140.
- Busso M., M. Fazio y S. Levy (2012), (In) formal and (un) productive: the productivity costs of excessive informality in Mexico. *IDB Working Paper Series* No. IDB-WP-341.
- Busso M., L. Madrigal y C. Pagés (2013), Productivity and resource misallocation in Latin America. *B.E. Journal of Macroeconomics* 13 (1), 903-932.
- Carranza A. y otros (2020), *The social divide of social distancing. Shelter in place behavior in Santiago during COVID-19 pandemic*. <https://arxiv.org/abs/2103.13292>.
- Cecchini, S. y B. Atuesta (2017), "Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe. Tendencias de cobertura e inversión", LC/TS.2017/40, *serie Políticas Sociales*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cecchini, S. y F. Filgueira y C. Robles (2014), "Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada", *serie Políticas Sociales* No. 202, (LC/L.3856) CEPAL, Santiago de Chile.
- Cetrángolo O., y otros. (2018), "Regímenes tributarios simplificados". En Salazar M. y Chacaltana J. (ed). *Políticas de formalización en América Latina. Avances y desafíos*. OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Lima.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2022), *Panorama Social de América Latina, 2021* (LC/PUB.2021/17-P), Santiago.
- _____. (2021a), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5), Santiago, 2020.
- _____. (2021b), *Desastres y desigualdad en una crisis prolongada: hacia sistemas de protección social universales, integrales, resilientes y sostenibles en América Latina y el Caribe* (LC/CDS.4/3), Santiago, 2021.
- _____. (2021c), *Panorama social de América Latina 2020* (LC/PUB.2021/2-P). CEPAL. Santiago.
- _____. (2021d), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2021*, (LC/PUB.2021/10-P/Rev.1), Santiago, 2021.
- _____. (2012), Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo. Trigésimo cuarto período de sesiones de la CEPAL (LC/G.2525(SES.34/4)), Santiago.
- _____. (2006), La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad. (LC/G.2295(SES.31/4)), CEPAL, Santiago.
- CEPAL/OIT (2015). Protección social universal en mercados laborales con informalidad. Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe, N° 15 (LC/L.3998), Santiago.
- CEPAL/UNICEF (2020), "Protección social para familias con niños, niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe: un imperativo frente a los impactos del COVID-19". *Informe COVID-19*. Santiago.
- Clark, A., C. Ambrosio, y A. Lepinteur (2021), The Fall in Income Inequality during COVID-19 in Five European Countries. *ECINEQ Working Paper Series* N°565.
- Cruz-Martínez G. (2019), *Welfare and Social Protection in Contemporary Latin America* (59-71). Routledge, London and New York.
- Dean A. (2016), "Análisis del Seguro de desempleo en Uruguay". Serie Oficina de Montevideo (LC/L.4187) CEPAL. Santiago.
- Eslava M. y otros (2020), "The socioeconomic patterns of COVID outside advanced economies: the case of Bogotá". *Documento CEDE #45*. Universidad de los Andes, Colombia.
- Feierherd G. y otros (2021), "The pink tide and inequality in Latin America". *Working Papers 2105*, Tulane University, Department of Economics.

- Ferreira F. y D. Robalino (2010), "Social protection in Latin America: achievements and limitations". *Policy Research Working Paper*, N° 5305, World Bank.
- Filgueira F. (2007), "Past, present and future of the Latin American Social State: critical junctures and critical choices". Documento de trabajo del IPES, *Estudios Comparados* N° 7. Universidad Católica del Uruguay.
- _____. (1998), "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo, eficiencia y ciudadanía estratificada". En B. Roberts (ed), *Ciudadanía y Políticas Sociales*. FLACSO/SSRC. San José de Costa Rica.
- Filgueira F. y otros (2020), "América Latina ante la crisis del COVID-19. Vulnerabilidad socioeconómica y respuesta social". *serie Políticas Sociales*, N° 238 (LC/TS.2020/149) CEPAL, Santiago.
- _____. (2006), "Universalismo básico: una nueva política social para América Latina". En C. Molina (ed), *Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida*. BID, Editorial Planeta, México D.F.
- Gallo A. y P. Sanguinetti (2020). COVID-19. ¿Qué pasó y cuándo? Respuesta a la crisis y elementos de discusión. *Comentarios de Seguridad Social* N° 68. Asesoría General de la Seguridad Social.
- Garay, C. (2016), *Social Policy Expansion in Latin America*. Cambridge University Press.
- Gentilini U. y otros (2021), "Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures". (versión mayo 2021). World Bank, Washington, DC.
- Gontero, S. y J. Weller (2017), "Consideraciones para aumentar la participación de los trabajadores por cuenta propia en los sistemas contributivos de protección social en América Latina", *Serie Macroeconomía y desarrollo* N° 189, (LC/TS.2017/69) CEPAL, Santiago.
- Huber E. (2002), *Models of capitalism. Lessons for Latin America*. Penn State University Press.
- Huber, E., y J. Stephens, (2012), *Democracy and the Left: Social policy and inequality in Latin America*. University of Chicago Press.
- ILO (2012), Report of the Committee on the Social Protection Floor, ILC, 101st Session. Provisional Record No. 14, May-June. Geneva: International Labour Organisation.
- Levy S. (2008), *Good intentions. Bad outcomes. Social policy, informality and economic growth in Mexico*. Brookings Institution Press.
- Levy S. y G. Cruces (2021), "Time for a new course: an essay on social protection and growth in Latin America". *UNDP LAC Working Papers Series* 24.
- 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". *CEQ Working Paper* N° 92.
- Marinakís A. (2020), "Uruguay: Impacto de la COVID-19 sobre el mercado de trabajo y la generación de ingresos". Nota técnica país Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19. OIT, Santiago.
- Martínez Franzoni, J. (2008), Welfare Regimes in Latin America: Capturing Constellations of Markets, Families, and Policies. *Latin American Politics and Society*, 50(2), 67–100.
- Martínez Franzoni J. y D. Sánchez-Ancochea, (2016). *The Quest for Universal Social Policy in the South: Actors, Ideas and Architectures*. Cambridge University Press.
- Mena G. y otros (2021), Socioeconomic status determines COVID-19 incidence and related mortality in Santiago, Chile. *Science* 372.
- Mesa Lago C. (2008), *Reassembling social security: A survey of pensions and health care reforms in Latin America* (1a Ed.). Oxford University Press.
- Mesa Lago C. (1977), *Modelos de seguridad social en América Latina*. Ediciones SIAP Planteos, Buenos Aires.
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social (2021), Informe sobre utilización, impacto y cobertura de las leyes 21.227, 21.245, 21.263 y 21.269.
- Narbondó P. (2006), Reflexiones críticas sobre el universalismo básico. *Revista uruguaya de Ciencia Política* N° 15: 151-172.
- Niedzwiecki S. (2015), Social policy commitment in South America. The effect of organized labor on social spending from 1980 to 2010. *Journal of Politics in Latin America*. Volume 7, Issue 2: 3-42.
- Ocampo J. A., N. Gómez-Arteaga (2017), Los sistemas de protección social, la redistribución y el crecimiento en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 2017(122), 7–33.
- O'Donoghue, C. y otros (2020), Modelling the distributional impact of the COVID-19 crisis. *Fiscal Studies*, 41(2), 321-336.

- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2021) Panorama de la protección social en América Latina y el Caribe: Avances y retrocesos ante la pandemia. Nota técnica. *Serie Panorama Laboral en América Latina y el Caribe*.
- _____ (2020), "COVID-19 and the English- and Dutch-speaking Caribbean labour market. A rapid assessment of impact and policy responses at the end of Q3, 2020", Office for the Caribbean - Port of Spain.
- _____ (2014). "Experiencias recientes de formalización en países de América Latina y el Caribe". *Notas sobre Formalización*. OIT. Lima.
- Pagés C. (2010), *The Age of Productivity*. Inter-American Development Bank
- PNUD (2021), Atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe. *Informe Regional de Desarrollo Humano*. PNUD, New York.
- Pribble J. (2013), *Welfare and Party Politics in Latin America*. Cambridge University Press.
- _____ (2011a) *Worlds Apart: Social Policy Regimes in Latin America*. *Studies in Comparative International Development*. 46. 191-216. 10.1007/s12116-010-9076-6.
- Ribe D., D. Robalino y I. Walker (2012), *De los derechos a la realidad: incentivos, mercados de trabajo y el desafío de la protección social universal en América Latina y el Caribe*. Banco Mundial, Washington D.C.
- _____ (2010), *Achieving effective social protection for all in Latin America and the Caribbean. From right to reality*. World Bank, Washington D.C.
- Robles C. y C. Rossel (2021), "Herramientas de protección social para enfrentar los efectos de la pandemia de COVID-19 en la experiencia de América Latina". *Documentos de Proyecto*, (LC/TS.2021/135), CEPAL, Santiago.
- Rocha R., G. Ulyseas y L. Rachter (2018), ¿Do lower taxes reduce informality? Evidence from Brazil. *Journal of Development Economics, Elsevier*, vol. 134(C), pages 28-49.
- Salazar M. y J. Chacaltana (2018), *Políticas de formalización en América Latina. Avances y desafíos*. OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Lima.
- SEBRAE (2017), "Perfil de Microempendedor Individual 2017". Unidad de Gestión Estrategia, Brasilia.
- Segura-Ubiergo, A. (2007), *The political economy of the welfare state in Latin America: Globalization, democracy, and development*. Cambridge University Press.
- Telias A. y N. Figueroa (2020), Hacinaamiento: la variable clave en la propagación del COVID-19 en el Gran Santiago. *CIPER Académico*. <https://www.ciperchile.cl/author/amanda-telias-simunovic/>.
- Tokman V. (2006), "Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social". *Serie Financiamiento del desarrollo* 170, CEPAL, Santiago de Chile.
- Velásquez Pinto M. (2021a), "La protección ante el desempleo: medidas aplicadas durante la crisis del COVID-19", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/214), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.
- _____ (2021b), "La protección social de los trabajadores informales ante los impactos del COVID-19", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/37), CEPAL, Santiago.

Anexo

Cuadro A1
Clasificaciones de los sistemas de protección social en los países de América Latina

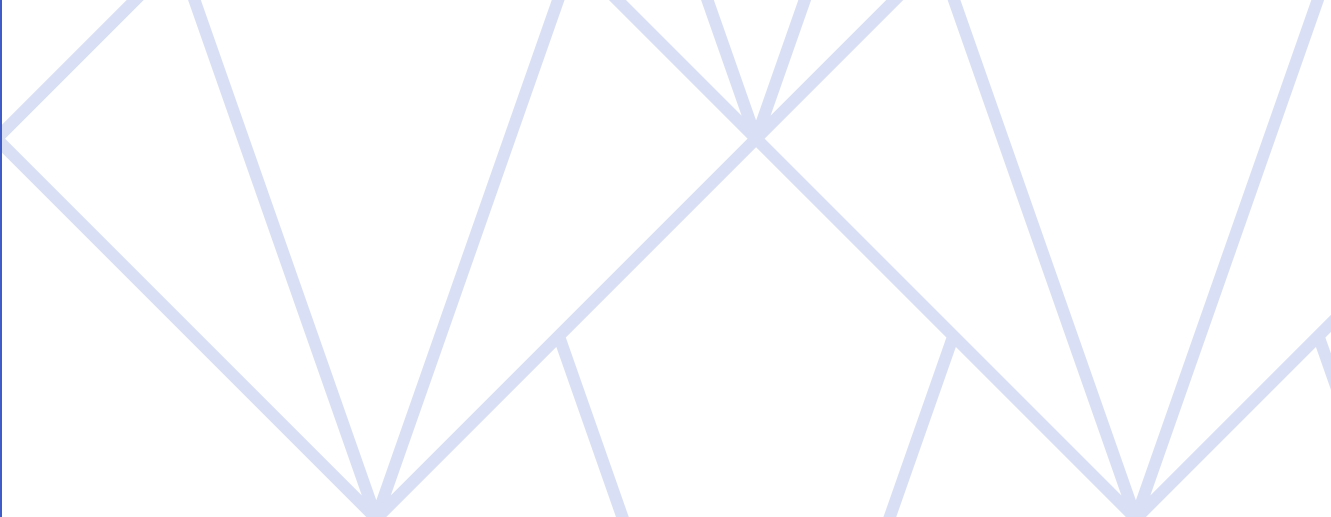
Autor	Criterio	Metodología	Período	Clasificación
Filgueira (1998; 2007)	Gasto y cobertura en salud, seguridad social y educación	Análisis descriptivo de los cambios desde 1970	1990s	Universalismo estratificado (Cono Sur y Costa Rica); dual (Brasil en el camino hacia el universalismo básico y México); excluyente (el resto). Algunos cambios recientes para algunos países (por ejemplo, Chile).
Segura-Ubierno (2007)	Gasto en gasto social y cobertura de salud	Estadísticas descriptivas	1973-2000	Estados benefactores (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay) y Estados no benefactores (resto de la región).
Martínez Franzoni (2008)	Mercantilización, desmercantilización (combinando cobertura, gasto y otros productos), desfamiliarización y desempeño de los regímenes de bienestar	Análisis de conglomerados	1999-2004	Régimen productivista estatal (Argentina y Chile); régimen proteccionista estatal (Brasil, Costa Rica, México, Panamá y Uruguay); informal-familiar (el resto de la región).
Pribble (2011a)	Distinciones entre prevención de riesgos (salud, educación) y afrontamiento de riesgos (pensiones contributivas y no contributivas). Se centra en la cobertura. En salud se mide por producto: tasa de mortalidad neonatal	Análisis de conglomerados y análisis histórico comparativo	Final 1990s- principio 2000s	Afrontamiento y prevención de riesgos (Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay); prevención de riesgo medio-afrentamiento de riesgo alto (Brasil, México y Panamá); prevención de riesgo medio-afrentamiento riesgo bajo (Perú, Colombia, Ecuador y Paraguay); prevención y afrontamiento de riesgo bajo (República Dominicana, El Salvador, Guatemala y Nicaragua).
Huber & Stephens (2012)	Gasto social y cobertura en pensiones, salud y educación	Índice de generosidad asistencial (cobertura de pensiones, cobertura de enfermedad y maternidad y gasto social)	1980	Tres grupos: Estados sociales (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay); un segundo grupo formado por México, Panamá y la República Bolivariana de Venezuela; y el resto.
Ocampo and Gómez Arteaga (2017)	Universalidad, solidaridad y gasto social	Índice compuesto con nueve indicadores	2002 y 2012	Sistemas limitados (Estado Plurinacional de Bolivia, Paraguay, El Salvador), intermedios (Panamá, Rep. Dominicana, Ecuador, México, Perú, Colombia, República Bolivariana de Venezuela) e integrales (Uruguay, Chile, Costa Rica, Argentina y Brasil).

Fuente: Amarante V., C. Rossel y G. Sánchez (2020), "Changes in social protection in Latin America: aggregate and individual-level transformations". Documento presentado en las XI Jornadas de Red de Pobreza y Desigualdad (NIP), Capítulo Uruguay.

Cuadro A2
Comparativo de atributos seleccionados de los regímenes simplificados
de la Argentina, el Brasil, Colombia y el Uruguay

	Argentina	Brasil	Uruguay	Colombia
Fecha de origen	1998	2006	2006	2016
Régimen	Régimen simplificado para pequeños contribuyentes (monotributo)	SIMEN	Monotributo	Monotributo
Normativa	Ley 24.977	Ley complementaria 123	Ley 18.083	Ley 1.819
Contribuyente objetivo	Personas físicas e integrantes de cooperativas de trabajo.	Microempresario individual	Empresas unipersonales, sociedades de hecho integradas por un máximo de hasta dos socios y sin trabajadores en relación de dependencia	Personas naturales y comerciantes al por menor de pequeña escala
Sectores de actividad comprendidos	Venta de cosas muebles, locaciones y/o prestaciones de servicios, incluida la actividad primaria	Actividades de comercio, industria y servicios	Actividades artesanales, feriantes, de prestaciones de servicios y servicios prestados en la vía pública	Comercio minorista
Sustituyente	Impuesto a las Ganancias (Renta) IVA	Sustituye 8 obligaciones tributarias federales, estatales y municipales.	Aportes a BPS Impuestos nacionales vigentes	Impuesto a la renta
Seguridad social	Comprende componente previsional y de salud. Incorpora asignaciones familiares	Comprende componente previsional únicamente	Comprende componente previsional y de salud en forma optativa	Comprende componente previsional y de salud lo correspondiente a enfermedad grave
Técnica presuntiva	Cuota fija mensual	Cuota fija mensual	Monto predeterminado equivalente a 5 BFC	Cuota fija anual a pagar en cuotas definidas por el contribuyente
Cantidad de categorías	8 categorías generales + 3 para la venta de bienes muebles	No existen categorías	No existen categorías	2 categorías: monotributo BEPS (con ingresos < al salario mínimo y afiliados al régimen subsidiado de salud) y monotributo riesgos laborales
Parámetros contemplados	Ingresos brutos Energía eléctrica consumida Superficie afectada Precio unitario de las ventas, obras, locaciones o prestaciones de servicios realizadas	Ingresos brutos Cantidad de establecimientos Cantidad de empleados	Ingresos brutos Personal ocupado Superficie ocupada Valor de activos	Ingresos brutos Superficie afectada
Regímenes especiales	Promoción del trabajo independiente Monotributo social Trabajadores asociados a cooperativas de trabajo Trabajadores de casas particulares	MEI Rural	Monotributo Social MIDES	
Transición al régimen de tributación general	No contemplado	No contemplado	No contemplado	No contemplado

Fuente: elaboración sobre la base de Cetrángolo O., y otros. (2018), "Regímenes tributarios simplificados". En Salazar M. y Chacaltana J. (ed). Políticas de formalización en América Latina. Avances y desafíos. OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Lima. (págs. 130-132).



La crisis sanitaria, social y económica ocasionada por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) puso a los sistemas de protección social en el centro de las respuestas de política pública que los países llevaron adelante para contener los efectos de la emergencia en la población. En América Latina, se observa una gran heterogeneidad en la forma en que estos sistemas se organizan en los países, la que, a su vez, se vincula a la capacidad que han tenido para hacer frente a las consecuencias de la pandemia. En el presente documento se exploran diversas propuestas, perspectivas e instrumentos que se han implementado como parte de las respuestas nacionales frente a la pandemia o que se han discutido en años recientes y que podrían contribuir al fortalecimiento de los sistemas de protección social en el futuro.

