



LA PROTECCIÓN SOCIAL DURANTE LA PANDEMIA: LOS CASOS DE ARGENTINA, BRASIL, COLOMBIA Y MÉXICO

Merike Blofield, Nora Lustig y Mart Trasberg

COMMITMENT TO EQUITY



CEQ INSTITUTE
COMMITMENT TO EQUITY

Tulane University

Documento de Trabajo 104
Enero 2021

The CEQ Working Paper Series

The CEQ Institute at Tulane University works to reduce inequality and poverty through rigorous tax and benefit incidence analysis and active engagement with the policy community. The studies published in the CEQ Working Paper series are pre-publication versions of peer-reviewed or scholarly articles, book chapters, and reports produced by the Institute. The papers mainly include empirical studies based on the CEQ methodology and theoretical analysis of the impact of fiscal policy on poverty and inequality. The content of the papers published in this series is entirely the responsibility of the author or authors. Although all the results of empirical studies are reviewed according to the protocol of quality control established by the CEQ Institute, the papers are not subject to a formal arbitration process. Moreover, national and international agencies often update their data series, the information included here may be subject to change. For updates, the reader is referred to the CEQ Standard Indicators available online in the CEQ Institute's website www.commitmenttoequity.org/datacenter. The CEQ Working Paper series is possible thanks to the generous support of the Bill & Melinda Gates Foundation. For more information, visit www.commitmenttoequity.org.

The CEQ logo is a stylized graphical representation of a Lorenz curve for a fairly unequal distribution of income (the bottom part of the C, below the diagonal) and a concentration curve for a very progressive transfer (the top part of the C).





LA PROTECCIÓN SOCIAL DURANTE LA PANDEMIA: LOS CASOS DE ARGENTINA, BRASIL, COLOMBIA Y MÉXICO*

Merike Blofield, Nora Lustig y Mart Trasberg†

Documento de Trabajo 104

ENERO 2021

RESUMEN

En este trabajo analizamos las respuestas de protección social y en qué medida estas medidas han mitigado potencialmente el impacto del COVID-19 sobre la desigualdad y la pobreza en los cuatro países más grandes de la región: Argentina, Brasil, Colombia y México. Hay diversidad en el tipo de respuestas y también en términos de velocidad, amplitud y tamaño. Los cuatro países pusieron en marcha medidas para proteger el sustento de los trabajadores formales, que incluían la prohibición de despidos, reducciones de salarios y horas de trabajo y permisos. Argentina, Brasil y Colombia lanzaron programas para subsidiar el empleo en el sector formal en empresas que se vieron fuertemente afectadas por la crisis, y México otorgó préstamos a pequeñas y medianas empresas. Los cuatro gobiernos mantuvieron intactos sus programas existentes de transferencias monetarias no contributivas contra la pobreza, y Argentina, Brasil y Colombia lanzaron nuevos programas de transferencias de emergencia, mientras que México no lo hizo. La expansión de los programas de asistencia social existentes o los nuevos creados han potencialmente podido mitigar el impacto sobre la desigualdad y la pobreza causada por la crisis en Argentina y Brasil y, en menor medida, en Colombia.

Códigos JEL: D31, I14, I31, I32, I38

Palabras clave: Covid-19, protección social, pobreza, desigualdad, salud, educación, América Latina

* Los autores agradecen a Ramiro Albrieu, Raymundo Campos Vázquez, Mauricio Cárdenas, Cristina Fernández y Sergei Soares por sus valiosos comentarios sobre las medidas de política social en sus respectivos países. Agradecemos también el generoso apoyo para la traducción de este artículo al español por parte del Bureau Regional para América Latina y el Caribe Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Cualquier error u omisión es exclusivamente responsabilidad de los autores.

† Merike Blofield es Directora del Instituto GIGA de Estudios Latinoamericanos y Profesora de Ciencias Políticas en la Universidad de Hamburgo. Nora Lustig es profesora Samuel Z. Stone de Economía Latinoamericana y Directora Fundadora del Instituto de Compromiso con la Equidad de la Universidad de Tulane. Es Senior Fellow no residente en Brookings Institution, el Centro para el Desarrollo Global y el Diálogo Interamericano. Mart Trasberg es un Ph.D. candidato en el Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Tulane.

Este trabajo se realizó como parte del programa de investigación de casos de países del Instituto Compromiso con la Equidad, y se benefició del generoso apoyo de la Fundación Bill y Melinda Gates. Para obtener más información, haga click aquí www.ceqinstitute.org.

La protección social durante la pandemia: los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México¹

Merike Blofield, Nora Lustig y Mart Trasberg²

16 de diciembre 2020

El nuevo coronavirus ha golpeado de manera preponderante a América Latina. En el frente de la salud, con solo el 8,2% de la población mundial (640 millones de personas), para octubre de 2020 la región de América Latina y el Caribe tenía el 28% de todos los casos (9,3 millones) y el 34% de todas las muertes (341.000). En el frente económico, el FMI proyectó que las economías latinoamericanas se contraerán un 8,1% este año en sus proyecciones de octubre de 2020.

La pandemia, la respuesta de las personas para protegerse del contagio y las medidas diseñadas para contener la propagación del virus afectaron enormemente el nivel de vida de los habitantes de la región. Los gobiernos han tenido que enfrentar el desafío de llegar con medidas que mitiguen los efectos negativos a tres grupos de la población: los trabajadores (y sus dependientes) del sector formal afiliados a la seguridad social, los beneficiarios de los programas de transferencias monetarias no contributivas existentes y, finalmente, los hogares cuyos miembros trabajan en el sector informal y no forman parte ni del sistema de protección social contributivo ni del no contributivo tampoco. A principios de la pandemia, la gran preocupación era qué hacer con respecto a este último grupo. Como veremos más adelante, sin embargo, se ha demostrado que es posible lanzar programas que incluyan a este sector, mismos que--aun con todos sus errores--se pusieron en marcha con singular rapidez en Argentina y Brasil.

Hay mucha variación en las respuestas políticas de los gobiernos y en términos de velocidad, amplitud y tamaño. A partir de Blofield, Giamb Bruno y Filgueira (2020) y Lustig et al. (2020), describimos las respuestas de política de protección social y en qué medida estas medidas han mitigado potencialmente el impacto del COVID-19 sobre la desigualdad y la pobreza en los cuatro países más grandes de la región: Argentina, Brasil, Colombia y México.³

Argentina, Brasil y Colombia contaban con programas de seguro de desempleo, pero eran de una escala demasiado pequeña para mitigar por completo el efecto de la pandemia en los trabajadores del

¹ Los autores agradecen a Ramiro Albricou, Raymundo Campos Vázquez, Mauricio Cárdenas, Cristina Fernández y Sergei Soares por sus valiosos comentarios sobre las medidas de política social en sus respectivos países. Agradecemos también el generoso apoyo para la traducción de este artículo al español por parte del Bureau Regional para América Latina y el Caribe Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Cualquier error u omisión es exclusivamente responsabilidad de los autores.

² Merike Blofield es Directora del Instituto GIGA de Estudios Latinoamericanos y Profesora de Ciencias Políticas en la Universidad de Hamburgo. Nora Lustig es profesora Samuel Z. Stone de Economía Latinoamericana y Directora Fundadora del Instituto de Compromiso con la Equidad de la Universidad de Tulane. Es Senior Fellow no residente en Brookings Institution, el Centro para el Desarrollo Global y el Diálogo Interamericano. Mart Trasberg es un Ph.D. candidato en el Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Tulane.

³ Merike Blofield, Cecilia Giamb Bruno and Fernando Filgueira (2020). "Policy expansion in compressed time: Assessing the speed, breadth and sufficiency of post-COVID-19 social protection measures in 10 Latin American countries." Serie de Políticas Sociales de la CEPAL. Nora Lustig, Valentina Martínez Pabón, Federico Sanz and Stephen D. Younger (2020). "The Impact of COVID-19 Lockdowns and Expanded Social Assistance on Inequality, Poverty and Mobility in Argentina, Brazil, Colombia and Mexico." Covid Economics: Vetted and Real-Time Papers, Número 46, Center for Economic Policy Research (CEPR).

sector formal. En los cuatro países una proporción de los trabajadores formales tenían derecho legal a indemnización cuando eran despedidos. Durante el COVID-19, se introdujeron medidas de emergencia adicionales. Por ejemplo, Argentina y México prohibieron los despidos. Con el fin de evitar el desempleo masivo y las quiebras, Argentina, Brasil y Colombia también lanzaron programas para subsidiar el empleo en el sector formal en empresas que fueron duramente afectadas por la crisis, y México otorgó préstamos a pequeñas y medianas empresas del sector formal e informal. Brasil autorizó licencias y permitió reducciones salariales bajo algunas condiciones restrictivas junto con Argentina y Colombia. La Tabla 1 resume las principales medidas de protección social para los trabajadores del sector formal.

Tabla 1. Medidas existentes y nuevas para los trabajadores formales

Medida		Argentina	Brasil	Colombia	México
Seguro de desempleo		Si	Si	Si	No
	% de trabajadores afiliados a los sistemas de seguridad social	50%	65%	39%	32%
	Requisitos de elegibilidad	Trabajadores formales (grados de elegibilidad según el número de contribuciones)	Trabajadores formales (grados de elegibilidad según el número de contribuciones)	Trabajadores formales (grados de elegibilidad según el número de contribuciones)	—
	¿Cambió durante la pandemia?	Si	No	No	—
	Pagos/ Duración de los beneficios	Mensual / 2-12 meses Alargado en abril	Mensual/3-5 meses	Mensual/3 meses	—
	Tamaño de los beneficios	Max. 10,000 pesos (US\$137) Levantado en abril	1-1.7 salarios mínimos	Dos salarios mínimos (repartidos en tres meses)	—
	Aplicaciones/beneficiarios	120 000 beneficiarios en abril-mayo	5,4 millones de solicitudes entre enero y septiembre	800 000 solicitudes/109 000 beneficiarios entre marzo y junio	—
Subsidios salariales		Si	Si	Si	No ⁴
	Destinatarios/ Requisitos de elegibilidad	Todas las firmas (gradaciones según el tamaño de la empresa)	Beneficio de emergencia para trabajadores suspendidos o cuyas horas de trabajo se redujeron	Pequeñas y medianas empresas	—
	Pagos/ Duración de los beneficios	Mensual / abril-diciembre	Mensual / abril-octubre	Mensual / abril - marzo 2021	—

⁴ México no contaba con un programa de subsidios salariales, pero otorgó préstamos de 25.000 pesos (US\$ 1.134) a un millón de personas con pequeñas y medianas empresas del sector formal e informal a partir de abril 2020.

	Tamaño de los beneficios	1-2 salarios mínimos	Calculado sobre la base de la prestación por desempleo, con un piso de un mínimo salario	Subsidio equivalente al 40% del salario mínimo por trabajador	—
	Número de beneficiarios	1,7 millones (noviembre de 2020)	16 millones (en agosto de 2020)	2,4 millones (9 de junio)	—
	Prohibición de despidos	Si (hasta finales de diciembre)	No	No	Si
	Reducción de horas de trabajo	No	Si (120 días a partir de abril)	No	No
	Reducción de salario	Si	Si	Si	No
	Permisos	No	Si	No	No
	Indemnización	Si	Si	Si	Si

Nota: la información incluida anteriormente proviene de una variedad de fuentes, incluida la prensa. Por lo tanto, la lista no es necesariamente exhaustiva y puede haber errores y/o inexactitudes.

Fuente: Adaptado de Merike Blofield, Cecilia Giambruno, Fernando Filgueira (2020). “Policy expansion in compressed time: Assessing the speed, breadth and sufficiency of post-COVID-19 social protection measures in 10 Latin American countries.” Serie de Políticas Sociales de la CEPAL.

Los cuatro gobiernos mantuvieron intactos sus programas existentes de transferencias monetarias no contributivas contra la pobreza. Sin embargo, mientras Argentina, Brasil y Colombia ampliaron los programas de transferencias existentes, México no lo hizo. Además, Argentina, Brasil y Colombia lanzaron nuevos programas de transferencias de emergencia. Contrario a lo que temían los analistas, Argentina y Brasil en particular pudieron llegar a hogares previamente no cubiertos por los esquemas vigentes de protección social en una escala bastante grande, incluso si no estaban incluidos en los registros administrativos existentes. En estos dos países, los gobiernos se basaron en mecanismos de auto focalización e impulsados por la demanda. Si bien en ambos casos hubieron errores de inclusión y de exclusión, esto permitió que las transferencias monetarias llegaran con mayor rapidez y eficacia a quienes las necesitaban. Por el contrario, el gobierno colombiano mantuvo un criterio de elegibilidad limitado basado en los registros existentes y no permitió que las personas se auto identificaran y aplicaran. Por tanto, el número total de beneficiarios en Colombia siguió siendo mucho menor que en Argentina y Brasil. La Tabla 2 resume las principales iniciativas de asistencia social dirigidas a apoyar a los hogares con miembros en el sector informal.

Tabla 2. Programas de asistencia social nuevos y expandidos

		Argentina		Brasil	Colombia					México
Programa		AUH / AUE	Ingreso Familiar de Emergencia *	Auxilio Emergencia*	Familias en Acción	Jóvenes en Acción	Colombia Mayor	Ingreso solidario*	Bogotá solidaria*	Sin asistencia social adicional
Población objetivo de nuevos programas		-	Vulnerables, trabajadores informales	Vulnerables, trabajadores informales	-	-	-	Vulnerables, trabajadores informales	Vulnerables, trabajadores informales	

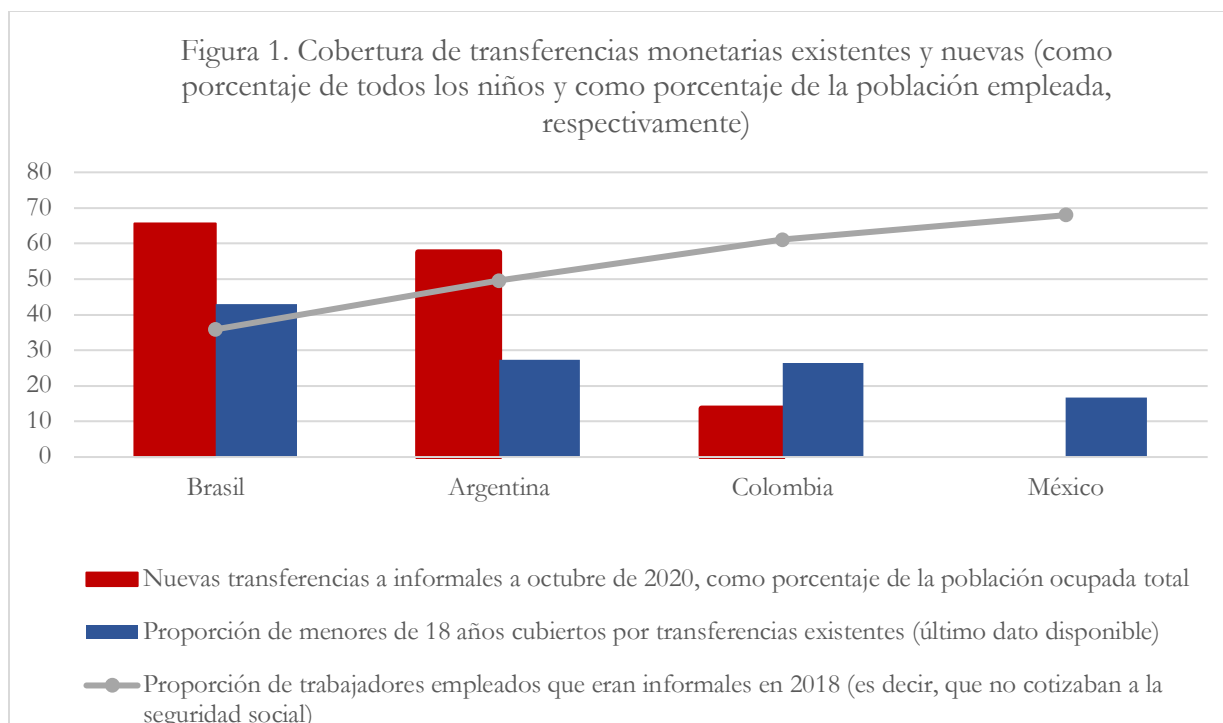
Número de transferencias		1	3	5	3	3	3	3	3
Cantidad de transferencias	UML	ARG\$ 3,100	ARG\$10,000	R\$600	COL\$145,000	COL\$356,000	COL\$160,000	COL\$160,000	COL\$233,000
	USD	US\$46	US\$148	US\$107	US\$38	US\$92	US\$42	US\$42	US\$60
Transferencia como % de la línea de pobreza	Nacional	34.7	111.9	120.2	58.7	144.1	64.8	64.8	94.3
	US\$ 5.50 PPP	77.5	249.8	138.4	52.5	128.9	57.9	57.9	84.4
Beneficiarios totales (datos administrativos)		4.3 millones personas	9 millones personas	65.9 millones personas ⁵	2.6 millones de hogares	204 mil personas	1.7 millones de personas	3 millones de hogares	300 mil hogares
Costo fiscal en % del PIB		0.06%	1.14%	1.95%	0.10%	0.02%	0.07%	0.13%	0.01%

Notas: * se refiere a los nuevos programas de asistencia social que se introdujeron en los primeros meses de confinamientos; la lista no es necesariamente exhaustiva; por ejemplo, Tarjeta Alimentar en Argentina es un programa importante pero los detalles no estaban disponibles (al menos para los autores) por lo que no se incluyó en esta tabla. Monto de la transferencia en precios (locales/USD) de mayo de 2020. El número de beneficiarios y el costo fiscal son aproximados.

Fuente: Adaptado de Nora Lustig, Valentina Martínez Pabón, Federico Sanz and Stephen D. Younger (2020). “The Impact of COVID-19 Lockdowns and Expanded Social Assistance on Inequality, Poverty and Mobility in Argentina, Brazil, Colombia and Mexico.” Covid Economics: Vetted and Real-Time Papers, Número 46, Center for Economic Policy Research (CEPR).

La Figura 1 indica que existe una variación considerable en la cobertura de los programas de transferencias monetarias existentes y nuevos entre los niños y la población total empleada. La línea gris muestra la proporción de la población ocupada total que se encuentra en el sector informal (es decir, que no contribuye activamente a la seguridad social), en 2018. La barra roja muestra a los beneficiarios de nuevas transferencias como proporción de la población ocupada total y la barra azul muestra la proporción de niños que están cubiertos por los programas de transferencias monetarias existentes. En Brasil y Argentina, el número de nuevos receptores de transferencias monetarias supera el número de trabajadores en el sector informal, lo que efectivamente cierra la brecha de protección social. En Colombia, la cobertura es solo alrededor del 20% de la población de trabajadores informales, lo que deja a una gran parte de estos desprotegidos. Finalmente, México no tenía nuevos programas de transferencias monetarias a nivel nacional para trabajadores informales. Además, la cobertura de transferencias existentes entre la población menor de 18 años (las barras azules) es muy baja.

⁵ 65,9 millones de beneficiarios totales de Auxilio Emergencia (AE) incluye 46,7 millones de nuevos beneficiarios y 19,2 millones de beneficiarios que se trasladaron del programa Bolsa Familia existente a AE, lo que aumentó sus beneficios de un máximo de \$R372 a \$R600. Del total de 65,9 millones de beneficiarios, 51 millones fueron incluidos en las simulaciones de Lustig et al. (2020).



Fuente: Adaptado de Merike Blofield, Cecilia Giamb Bruno, Fernando Filgueira (2020). “Policy expansion in compressed time: Assessing the speed, breadth and sufficiency of post-COVID-19 social protection measures in 10 Latin American countries.” Serie de Políticas Sociales de la CEPAL.

Argentina

La respuesta argentina estuvo marcada por su rapidez. Al inicio de la pandemia, Argentina contaba con un seguro de desempleo para los trabajadores formales, que constituían el 50% de la fuerza laboral. El programa tenía gradaciones de elegibilidad según el número de contribuciones, cubriendo entre 2 y 12 meses. Para proteger los medios de vida de los trabajadores formales, el gobierno también implementó una variedad de nuevas medidas. En marzo de 2020, el ejecutivo anunció la extensión temporal del seguro de desempleo para aquellos cuyos beneficios estaban a punto de expirar (vigente hasta finales de 2020) y aumentó el tamaño de los beneficios por desempleo. En abril, el gobierno decretó una prohibición de sesenta días a los despidos (luego prorrogada hasta fines de diciembre), al tiempo que otorga subsidios para los salarios de los trabajadores hasta fines de diciembre (los beneficios varían entre uno y dos salarios mínimos). Más de 1,7 millones de trabajadores se han beneficiado de este programa de subsidios (a noviembre de 2020).⁶

El gobierno también promulgó nuevas medidas para brindar protección a los trabajadores informales. Primero, en marzo anunció pagos adicionales a todos los cubiertos por los sistemas de protección social no contributivos de Argentina, incluida la Asignación Universal por Hijo (AUH), el programa de apoyo a los ingresos para discapacitados y pensiones no contributivas. El gobierno anunció un aumento único de ARG\$3.100 (US\$46) para AUH, un programa de transferencias monetarias condicionadas para niños y adolescentes (menores de 18 años) que viven en situación de pobreza o vulnerabilidad. En segundo lugar, el gobierno también estableció un nuevo programa de transferencias

⁶ El Cronista, 11.11.2020, en <https://www.cronista.com/economiapolitica/ATP-manana-abren-la-inscripcion-a-empresas-que-necesiten-el-subsidio-para-pagar-los-salarios-de-octubre-20201108-0009.html>

monetarias, Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). Las reglas de este programa de transferencias incluían a todos aquellos en los programas no contributivos existentes, pero también a los desempleados, los trabajadores por cuenta propia en categorías de menores ingresos y los trabajadores domésticos excluidos de otros programas. Tenía el objetivo de otorgar tres transferencias de ARG\$10 000 (US\$148) y tenía un costo fiscal estimado de 1,14% del PIB.

El gobierno se basó en la auto focalización, al permitir que los hogares y los propios individuos aplicaran a estas transferencias, lo que permitió que el programa llegara más rápido y eficazmente a quienes lo necesitaban. A finales de abril, más de 7,8 millones de personas habían recibido la transferencia del IFE y, para junio, el alcance total era de casi 9 millones de beneficiarios. La entrega se ralentizó debido a las dificultades para llegar a 2,4 millones de beneficiarios sin cuentas bancarias⁷. Una segunda y tercera transferencia se entregaron a lo largo de los meses de junio, julio y agosto. A principios de noviembre, el gobierno anunció que no haría una transferencia adicional, sino que reforzaría la AUH y otros programas.

Los nuevos y ampliados programas de asistencia social están mitigando considerablemente los efectos de la pandemia Covid-19 sobre la desigualdad y la pobreza en Argentina. Lustig et al. (2020) sugieren que, en ausencia de medidas de mitigación, la desigualdad en (principalmente) áreas urbanas habría aumentado bastante: de un coeficiente de Gini de 0,44 pre-pandemia hasta uno de 0,47.⁸ En cambio, con la asistencia social ampliada, la desigualdad podría haber aumentado a 0,45. La incidencia de la pobreza podría haber aumentado del 11% al 16% y el número de pobres podría haber aumentado de 3,1 millones a 4,7 millones, o en 1,6 millones de personas.⁹ Con la expansión de los programas de asistencia social nuevos y existentes, el aumento podría acercarse a 0,6 millones. Con la línea de pobreza nacional, la incidencia de la pobreza podría haber aumentado de alrededor del 36% al 44%, y el número de pobres podría haber aumentado de 10 millones a 12,4 millones, o 2,4 millones de personas. Después de considerar los efectos de los nuevos programas de asistencia social, el aumento podría rondar los 1,7 millones.

Brasil

En el transcurso de marzo y abril de 2020, Brasil promulgó medidas sin precedentes para superar el efecto de las medidas de confinamiento del Covid-19, y que superaron a las de cualquier otro país de América Latina. En Brasil, el 65% de los trabajadores están en el sector formal, y aquellos que cumplieron con los requisitos fueron elegibles para el seguro de desempleo, que tiene una duración de entre tres y cinco meses y tiene un beneficio que va entre uno y aproximadamente 1,7 veces el salario mínimo. En abril, el gobierno también permitió a los trabajadores despedidos retirar de sus cuentas de indemnización individuales.¹⁰ El gobierno también instituyó un programa de subsidios para mantener el empleo formal, que proporcionó un piso de salario mínimo para los trabajadores que fueron suspendidos o cuyas horas de trabajo se redujeron debido a la pandemia. El programa mensual

⁷ Página12, 11.7.2020, en <https://www.pagina12.com.ar/277812-el-ife-llego-a-los-sectores-mas-sumergidos-e-invisibilizados>.

⁸ Estos resultados se basan en microsimulaciones que incluyen beneficios hasta junio de 2020. Las encuestas de hogares argentinos cubren aproximadamente el 62% de la población, que vive principalmente en áreas urbanas.

⁹ Medido con la línea de pobreza internacional de US\$5,5 por día (paridad de poder adquisitivo).

¹⁰ Ministerio de Economía, 7.12.2020, en <http://antigo.trabalho.gov.br/fundo-de-garantia-do-tempo-de-servico-fgts>. Estas son cuentas de indemnización de trabajadores individuales contributivas que permiten retiros en casos de eventos importantes de la vida, incluidos los despidos.

estuvo en funcionamiento durante 6 meses de abril a octubre. Para agosto de 2020, 16 millones de trabajadores formaban parte de este programa.¹¹

Los esfuerzos del gobierno llegaron aún más lejos al brindar apoyo a los ingresos de los trabajadores informales. Dado que muchos hogares que experimentaron pérdidas de ingresos no calificaron para los programas de transferencias no contributivas existentes, como Bolsa Familia, el Congreso brasileño y las organizaciones de la sociedad civil consideraron que la asistencia social existente era insuficiente. Un proyecto de ley liderado por la oposición que establecía un nuevo programa temporal de transferencia monetaria, Auxilio Emergencial (AE, “Ayuda de emergencia”), fue aprobado por unanimidad por el Congreso a fines de marzo de 2020, y el gobierno comenzó a implementarlo en abril. El AE está dirigido a trabajadores informales de bajos ingresos, trabajadores por cuenta propia y aquellos que ya están registrados en Bolsa Familia, que son elegibles para recibir esta transferencia en lugar de su transferencia regular de Bolsa Familia.

El AE es, por lejos, el programa de protección social más grande para mitigar los efectos del Covid-19 en América Latina. La transferencia mensual de \$600 Reales (aproximadamente US\$107) representa alrededor del 120% de la línea de pobreza nacional. Al igual que en otros programas de transferencias monetarias de emergencia en América Latina, la implementación de AE fue más lenta de lo esperado, pero se logró una amplia cobertura a fines de junio, cuando el programa llegó a aproximadamente un tercio de los brasileños y el gasto en el programa fue de alrededor del 2% de PIB. La presión legislativa empujó al gobierno a extender la ayuda de emergencia hasta fin de año, pero a la mitad del monto (alrededor de US\$54 por mes) a partir de octubre de 2020 en adelante.

Las micro simulaciones de Lustig et al. (2020) indican que AE mitigó el efecto de la pandemia sobre la desigualdad y la pobreza en Brasil¹². En ausencia de cualquier medida de mitigación, la desigualdad habría aumentado de un ya muy alto coeficiente de Gini de 0,55 pre-pandemia hasta uno de 0,56. La incidencia de la pobreza medida con la línea internacional de pobreza de US\$5,5 por día (paridad de poder adquisitivo) habría aumentado de alrededor del 25% a alrededor del 28%, y el número de pobres podría haber aumentado de 53 millones a 58,8 millones, en 5,8 millones de individuos. Con la línea de pobreza nacional, la incidencia de la pobreza podría haber aumentado de alrededor del 28% al 32% y el número de pobres de 58 millones a 65,5 millones, o en 7,5 millones de personas. Es notable que dado el tamaño del programa de AE, tanto la desigualdad como la pobreza podrían ser incluso más bajos que los niveles pre-pandemia una vez que se tiene en cuenta la expansión de la asistencia social en las micro simulaciones. La desigualdad podría haber disminuido de 0,55 a 0,54, y 3,4 millones de personas podrían haber salido de la pobreza, utilizando la línea de pobreza de US\$5,5 por día. Con la línea de pobreza nacional, es probable que el número de pobres disminuya en 0,7 millones.

k

Colombia

En Colombia, las medidas de mitigación tanto para trabajadores formales como informales no alcanzaron niveles similares a los de Argentina y Brasil. Al inicio de la pandemia, Colombia contaba con un programa de seguro de desempleo basado en cuentas individualizadas para el 39% de los trabajadores que estaban empleados formalmente y cumplieran con ciertos requisitos de elegibilidad

¹¹ Congreso em Foco, 21.8.2020, en <https://congressoemfoco.uol.com.br/economia/guedes-anuncia-prorrogaao-de-programa-emergencial-de-emprego/>.

¹² Los resultados que se muestran aquí incluyen beneficios hasta junio de 2020.

(al menos 12 contribuciones a la seguridad social en los últimos cinco años). La transferencia equivale a dos salarios mínimos durante un período de tres meses. Sin embargo, dado que el seguro de desempleo está financiado con fondos privados, descentralizado y con recursos y alcance limitados, resultó insuficiente para compensar las pérdidas de ingresos durante la pandemia. A finales de junio, se habían recibido cerca de 800.000 solicitudes de seguro de desempleo, pero solo 109.000 personas habían obtenido el seguro. Dado el alto número de nuevos trabajadores desempleados en la lista de espera, el gobierno actuó a principios de junio para autorizar a algunas de estas personas a ser incluidas en la transferencia no contributiva de Ingreso Solidario (que se describe a continuación).

En marzo, el gobierno también permitió reducciones salariales de los trabajadores “basado en el mutuo acuerdo”, pero la reducción no podía caer por debajo del salario mínimo. Los trabajadores que experimentaban pérdidas salariales también estaban autorizados a retirar fondos de sus cuentas de seguridad social para compensar la reducción salarial. En mayo, el gobierno emitió un decreto para subsidiar los salarios de los trabajadores en las pequeñas y medianas empresas. Las empresas que habían visto una disminución de al menos un 20% en sus ingresos podían aplicar a un beneficio mensual equivalente al 40% del salario mínimo por trabajador, hasta por cuatro meses. Para junio, 2,4 millones de colombianos habían recibido su primera transferencia a través de este programa. En octubre, el Congreso aprobó una ley que expande este programa y extiende los subsidios hasta marzo de 2021¹³.

Antes de la pandemia, los programas no contributivos de Colombia cubrían a 1,7 millones de ancianos, familias con niños, jóvenes de bajos ingresos en instituciones educativas y discapacitados. El programa Familias en Acción (FA), un programa de transferencias monetarias condicionadas para niños y adolescentes (menores de 18 años) que viven en condiciones de inseguridad alimentaria, llegó a aproximadamente el 26% de los niños en Colombia. En marzo de 2020, el gobierno anunció una transferencia adicional de 145.000 pesos por mes (US\$38) que se agrega a la transferencia regular de fines de marzo, lo que eleva la transferencia promedio que recibe un hogar a 334,000 pesos por mes (US\$86). A lo largo del año, el gobierno autorizó repetidamente que se otorgaran las transferencias adicionales, junto con los pagos regulares, hasta fin de año¹⁴. Además, el gobierno también anticipó la implementación de un nuevo programa de reembolso del impuesto al valor agregado, a partir de abril. La compensación asciende a 75.000 pesos (US\$20,5) bimestrales por hogar y está enfocada al millón de hogares más pobres del FA y de los programas de pensiones no contributivas. Hasta septiembre, los beneficiarios más pobres de estos programas habían recibido tres pagos¹⁵.

Al igual que Argentina y Brasil, el gobierno colombiano también creó un nuevo programa de transferencia monetaria -Ingreso Solidario (IS)- para tres millones de familias del sector informal no incluidas en los programas existentes en abril de 2020. A diferencia de los nuevos programas en Argentina y Brasil, el IS no incluyó a las familias en los programas no contributivos existentes, sino que siguió siendo un programa separado. Además, el tamaño de la transferencia se fijó en un nivel más bajo que en Argentina y Brasil. La transferencia es aproximadamente igual al 65% y 58% de la

¹³ Dinero, 13.10.2020, en <https://www.dinero.com/economia/articulo/hasta-cuando-estara-el-programa-de-apoyo-al-empleo-formal/303294>.

¹⁴ Semana, 6.11.2020, en <https://www.semana.com/economia/articulo/inicia-el-quinto-pago-de-familias-en-accion-esto-es-lo-que-debe-saber/202042/>.

¹⁵ Se espera que el programa continúe más allá de la pandemia e incluya 2 millones de hogares para 2021. Ver Gobierno de Colombia, 7.12.2020, en https://devolucioniva.dnp.gov.co/Documentos/10_preguntas_clave_sobre_la_devolucion_del_IVA.pdf

línea de pobreza nacional y de US\$5,5 por día (en PPA), respectivamente, y conlleva un costo fiscal de 0,013% del PIB. Los beneficiarios fueron seleccionados por el gobierno sobre la base de los registros existentes, sin la oportunidad de que las personas u hogares se auto identificaran o aplicaran por ayuda. Un estudio mostró que 1,9 millones de hogares pobres y vulnerables que necesitan asistencia del gobierno no alcanzaron el umbral de elegibilidad por un estrecho margen¹⁶. El IS cubría solo el 20% de la fuerza laboral informal en el país, dejando una brecha de protección social considerable. A fines de junio de 2020, el gobierno declaró que el programa IS se ejecutaría hasta fin de año, por lo que al menos las familias del programa continuarían recibiendo beneficios durante un período más largo.

Basado en las micro simulaciones de Lustig et al. (2020), en ausencia de medidas de mitigación, la desigualdad en Colombia podría pasar de un coeficiente de Gini de 0,55 pre-pandemia hasta uno de 0,56¹⁷. La incidencia de la pobreza medida con la línea de pobreza internacional de US\$5,5 por día (paridad de poder adquisitivo) podría aumentar de alrededor del 38% a alrededor del 43% y el número de pobres de 18,4 millones a 20,9 millones, o 2,5 millones de personas en 2020. Con la línea de pobreza nacional, la incidencia de la pobreza podría haber aumentado de alrededor del 32% al 37% y el número de pobres podría haber aumentado de 15,6 millones a 18,1 millones, o 2,5 millones de personas. Debido a su tamaño considerablemente menor, los nuevos programas de protección social tienen un efecto más débil en la mitigación del impacto de la pandemia sobre la desigualdad y la pobreza en Colombia en comparación con Brasil y Argentina. Después de tener en cuenta la expansión de la asistencia social, todavía se prevé que la desigualdad aumente de 0,55 a 0,56. Con la expansión de los programas de asistencia social, el aumento en el número de pobres podría acercarse a 2,3 millones con ambas líneas de pobreza.

México

Mientras que el resto de los países más grandes de América Latina implementaron paquetes de estímulo fiscal e iniciativas de gasto social a gran escala, la respuesta fiscal y de protección social del gobierno mexicano a la pandemia fue extremadamente limitada. México no cuenta con un programa federal de seguro de desempleo; la protección que reciben los trabajadores del sector formal (32% de los trabajadores ocupados) se presenta en forma de indemnización por despido.

En términos más generales, la estrategia del gobierno mexicano fue enfatizar la aplicación de los derechos de los trabajadores consagrados en el Código Laboral. El gobierno no permitió despidos, suspensiones o reducciones laborales en respuesta a la crisis. El gobierno trató de evitar despidos masivos prohibiendo a las empresas despedir trabajadores sin una causa justa y haciéndoles enfrentar consecuencias legales y financieras si lo hacían. Las empresas debían pagar la totalidad de sus salarios durante la emergencia sanitaria. No está claro cuántos trabajadores formales estaban de hecho protegidos por estas medidas, ya que las empresas que no podían permitirse mantener a todos los empleados a bordo podrían haber tenido que cerrar. Además, en marzo de 2020, la Secretaría de Salud de México otorgó permiso para que los empleados de grupos en riesgo, como los mayores de 65 años y las mujeres embarazadas, se quedaran en casa, pero manteniendo su salario. El gobierno también otorgó préstamos de 25.000 pesos (US\$1.134) para un millón de personas con pequeñas y medianas empresas del sector formal e informal.

¹⁶ Cárdenas Mauricio, and Humberto Martínez B. (2020). COVID-19 in Colombia: Impact and Policy Responses. Center for Global Development, Julio.

¹⁷ Estos resultados se basan en microsimulaciones que incluyen beneficios hasta junio de 2020.

Prácticamente no hubo medidas para mitigar el impacto de ingresos para los trabajadores informales. No hubo aumentos en la cantidad de transferencias monetarias o cobertura para los beneficiarios en los programas existentes ni nuevos programas de asistencia social para cubrir a los trabajadores del sector informal afectados por la crisis¹⁸. El único beneficio adicional en la práctica fue el adelanto de los pagos de pensión para los ancianos y los discapacitados varias veces durante el 2020 y el gobierno amplió ligeramente la cobertura de un programa de transferencia monetaria para los agricultores. Frente a la inacción federal, varios estados mexicanos han introducido sus propios programas de protección social. La mayoría de los estados mexicanos proporcionaron algún tipo de asistencia alimentaria a su población, otros crearon programas de transferencia monetarias de emergencia para trabajadores del sector informal y pequeñas y medianas empresas, programas de empleo temporal y subsidios que cubren los servicios básicos y el servicio de internet en los barrios pobres.

Según Lustig et al. (2020), se proyecta que la desigualdad aumente de un coeficiente de Gini de 0,46 pre-pandemia hasta uno de 0,48. La incidencia de la pobreza medida con la línea de pobreza internacional de US\$5,5 por día (paridad de poder adquisitivo) podría aumentar potencialmente del 35% al 42% y el número de pobres de 43,6 millones a 52,5 millones, o en 8,9 millones de personas. Utilizando la línea de pobreza nacional, la incidencia de la pobreza podría aumentar potencialmente de alrededor del 54% a cerca del 60%, y el número de pobres podría aumentar de 67,3 millones a 75,2 millones, o en 7,9 millones de personas.

Observaciones finales

La pandemia del COVID-19 ha afectado con especial dureza los niveles de vida en Argentina, Brasil, Colombia y México. Brasil y Argentina han implementado una serie de iniciativas que no solo alcanzaron a los trabajadores del sector formal y beneficiarios de los programas de asistencia social existentes, sino también a una gran parte de los trabajadores del sector informal que no eran elegibles para recibir beneficios bajo ninguno de las dos opciones vigentes. De hecho, contrariamente a la visión pesimista que prevalecía cuando comenzó la pandemia, estos dos países demostraron que *es* posible desplegar una respuesta para proteger a la población no cubierta a gran escala con bastante rapidez. La clave del éxito fue que los programas se basaran en mecanismos de auto focalización. Por supuesto, debe haber errores de inclusión (beneficiarios que no deberían haber recibido el beneficio por una razón u otra) y errores de exclusión (personas que deberían haber recibido el beneficio, pero no lo recibieron). Y la respuesta es costosa: alrededor del 2% del PIB en Brasil y más del 1% en Argentina. No obstante, gracias a la respuesta rápida y a gran escala, estos dos países han podido mantener más o menos bajo control el impacto de la crisis sobre la desigualdad y la pobreza. Colombia, por el contrario, siguió un enfoque mucho más conservador en términos de los montos gastados y los beneficiarios del nuevo programa de asistencia social fueron seleccionados por el gobierno y la cobertura fue mucho más limitada. Como resultado, los efectos compensatorios sobre la desigualdad y la pobreza también fueron más limitados. Finalmente, México siguió la estrategia más conservadora

¹⁸ Al asumir el cargo en diciembre de 2018, el nuevo gobierno desmanteló varios programas existentes de transferencias monetarias no contributivas; en particular, se eliminó el programa emblemático de transferencias monetarias condicionadas Prospera. Los programas anteriores fueron reemplazados por una pensión universal de vejez (Programa para el Bienestar de Adultos Mayores), una transferencia de discapacidad y programas dirigidos a escolares en situación de pobreza y jóvenes desempleados. Estas transferencias se dirigen principalmente a personas por encima o por debajo de la edad de trabajar, sin proporcionar un piso de ingresos para la población en edad de trabajar, especialmente aquellos en el sector informal.

de las cuatro. No hubo expansión de la asistencia social existente ni introducción de nuevos programas. Por lo tanto, los trabajadores informales que no estaban cubiertos por las redes de seguridad existentes no estaban protegidos de pérdidas de ingresos adicionales. En el sector formal, el gobierno trató de trasladar la carga al sector privado. Sin embargo, esta estrategia puede no funcionar bien durante una pandemia cuando la demanda de bienes y servicios en sectores no esenciales se desploma debido a que las personas optan por no consumir para evitar la infección. En esas circunstancias, es posible que muchas empresas deban cerrar y despedir trabajadores como resultado. La débil respuesta en México se refleja en la desigualdad y especialmente en los resultados para la pobreza. De los cuatro países, se espera que la pobreza en México sea la que más aumente.

Más allá del impacto sobre la desigualdad y la pobreza monetaria en el corto plazo, la pandemia ha causado estragos sobre todo en los grupos más vulnerables en otras dimensiones de la pobreza: nutrición, salud (física y mental), educación y violencia (intra-familiar y comunitaria), para mencionar algunas. Como lo indican Nora Lustig y Mariano Tommasi, estas otras dimensiones de la pobreza no se resuelven (o por lo menos no únicamente) con transferencias monetarias y pueden tener impactos que se dejen sentir por décadas sobre todo por el efecto negativo en el capital humano de las nuevas generaciones.¹⁹

Entre estos efectos, cabe destacar lo que puede llegar a ocurrir en el ámbito de la educación. Según el análisis de Nora Lustig, Guido Neidhöfer y Mariano Tommasi, la pandemia podría resultar en una reducción de la probabilidad de completar la escuela secundaria para los niños de hogares con padres de baja educación de 46 a 38% en Argentina; 57 a 23% en Brasil; 26 a 18% en Colombia; y, 54 a 24% en México.²⁰ En contraste, para los niños de hogares con padres que completaron la secundaria o más, la probabilidad de graduarse con secundaria es de casi 90% y casi no se altera a raíz del COVID-19. De hecho, para los primeros, el impacto podría implicar un retraso tal que la probabilidad de completar la secundaria pase a ser similar a la de las cohortes nacidas en los años sesenta del siglo pasado, borrando así medio siglo de progreso para la generación afectada. Si bien las intervenciones en el ámbito educativo han amortiguado en parte el efecto negativo del cierre de las escuelas, no han contribuido lo suficiente como para cerrar la brecha salvaguardando el proceso educativo de las familias más vulnerables. Esto significa que, para estos niños y jóvenes, el impacto negativo los podría acompañar el resto de sus vidas. Ante este panorama, es urgente centrar la atención de las políticas públicas y la asignación de recursos para que este retroceso se contenga.

¹⁹ Nora Lustig and Mariano Tommasi. (2020). "Covid-19 and Social Protection of Poor and Vulnerable Groups in Latin America: A Conceptual Framework." In Luis F. Lopez-Calva & Marcela Meléndez (Eds.), *The Economics of the COVID Pandemic in Latin America and the Caribbean: Ideas for Policy Action*. UNDP.

²⁰ Nora Lustig, Guido Neidhöfer and Mariano Tommasi. (2020). [Short and Long-run Distributional Impacts of COVID-19 in Latin America](#). CEQ Working Paper 96, Commitment to Equity Institute, Tulane University, Octubre.