**Políticas de protección e inclusión social para enfrentar el COVID-19[[1]](#footnote-2)**

1. **Introducción**

Los impactos económicos del COVID-19 se presentarán por varios canales y en distintos momentos. Primero, y asociado con la prioridad de salvar vidas en el muy corto plazo, están los costos directos, relacionados con la respuesta del sector salud. En segundo lugar, se encuentran los costos asociados con los cambios en el comportamiento de las personas necesarios para “aplanar la curva” de progresión de COVID-19 y contribuir así a salvar vidas. Estos comportamientos pueden deberse a mandatos gubernamentales (cierre de escuelas, cancelación de eventos públicos, etc.), a decisiones de las empresas y otras instituciones (establecer teletrabajo, ajustar niveles de producción, etc.) y decisiones de consumidores (resultado de reducir el contacto social). Esto llevará a una contracción económica muy significativa, con manifestaciones inmediatas y efectos que se mantendrán por un plazo mayor, incluso cuando la emergencia sanitaria haya pasado[[2]](#footnote-3). Todos estos costos tendrán repercusiones importantes en los ingresos de mayoría de las personas, y afectarán particularmente los grupos más pobres, que dependen de sus actividades laborales, en gran parte informales, para sustentar su consumo. Dentro de estos grupos de menores ingresos se encuentran sobre representadas las mujeres y ciertos colectivos de personas como las personas con discapacidad, los pueblos indígenas, los afrodescendientes y las personas LGTBQ+ que necesitan enfoques diferenciales de cara a cualquier estrategia de servicio. Los estragos también afectarán a los trabajadores de la clase media emergente o vulnerable del sector formal.

Se ha demostrado en estudios previos que las medidas de distanciamiento social en escuelas y lugar de trabajo reduce o disminuye la transmisión de virus[[3]](#footnote-4). A esto se suma la recomendación de medidas de higiene preventivas[[4]](#footnote-5). Un documento elaborado por Chang et al (2020)[[5]](#footnote-6) sobre evidencia en Australia sugiere que las medidas de distanciamiento social no son efectivas cuando el acatamiento es del 70% o menos ya que no contribuye al control de la epidemia. Pero si el acatamiento supera el 80% se observa una reducción en la incidencia y prevalencia del virus. Más allá de estas medias se necesita una respuesta a gran escala desde el área de protección social con el objetivo es mantener la capacidad de consumo de personas cuyo ingreso se ve disminuido, directa o indirectamente, por contraer el COVID-19, por las medidas de distanciamiento social (etapa de emergencia) y por la contracción de la economía (etapa de crisis y recuperación). Estas medidas deben considerar la necesidad de realizar ajustes razonables pertinentes grupos más vulnerables como los adultos mayores, discapacitados y seguir un enfoque diferencial para pueblos indígenas y afrodescendientes.

Consideramos importante romper el mito sobre la imposibilidad de ampliar montos o coberturas de programas de manera temporal. La experiencia reciente de en programas de transferencias sugiere que es posible hacer pagos extraordinarios sin crear un precedente (siempre y cuando haya comunicación clara e hitos transparentes). El instrumento más directo son las transferencias económicas extraordinarias, pero hay otras medidas complementarias como la distribución directa de productos básicos o la moratoria en el pago de hipotecas o del pago de servicios domiciliarios como agua, luz, gas y teléfono. Para la respuesta inmediata, se propone expandir las transferencias monetarias de forma extraordinaria mediante la expansión de programas existentes o la creación de programas nuevos de emergencia con pagos excepcionales debido a la pandemia. Se han identificado los siguientes grupos: 1) las personas directamente afectadas por el COVID-19 y sus familias, 2) a pobres y grupos vulnerables que pueden ser alcanzados a través de transferencias monetarias existentes; 3) a población vulnerable del sector informal o de bajos ingresos que no se encuentra en los padrones de la protección social.

Los sistemas de protección social no han sido concebidos para gestionar los riesgos asociados a una pandemia como la de COVID-19 pero han desempeñado un rol importante en respuesta a emergencias y crisis que impactan de manera simultánea a una amplia parte de la población. Una revisión sistemática de experiencias dentro y fuera de la región encuentra que los programas de protección social no contributiva (como, transferencias monetarias y programas de empleo público) y contributiva (como seguro de desempleo y pensiones) (O’Brien, Holmes, Scott y Barca 2018[[6]](#footnote-7); Grosh et al 2014[[7]](#footnote-8)) han sido utilizadas para dar respuesta a emergencias. Dichas respuestas incluyen: i) modificar el diseño para adaptarse a la situación de emergencia (por ejemplo, simplificando procedimientos), ii) utilizando la infraestructura como padrones de beneficiarios, mecanismos de focalización y medios de pago y iii) expandir los apoyos a través de diversas estrategias incluyendo aumentar los montos o adelantar pagos de programas existentes, así como incrementar la cobertura y crear nuevos programas temporales. Por ejemplo, en el caso de la crisis económica de 2008, la región de ALC entró bien dotada de programas de transferencias condicionadas y otros programas dirigidos a los pobres crónicos lo que le permitió dar respuesta de una manera rápida aumentando los montos de los beneficios; aunque no necesariamente estaban en condiciones de llegar a las personas que cayeron en pobreza como resultado de la crisis (Grosh et al 2014). Además, se ha documentado el uso de programas de protección social como transferencias condicionadas y pensiones no contributivas para situaciones de desastres que requieres respuestas inmediatas como a sismos, sequías y huracanes utilizando las estrategias de aumentar las transferencias, aprovechar los medios de pago existentes para canalizar apoyos extraordinarios, adelantando pagos y utilizando los padrones para identificar personas vulnerables (Beazley et al 2019[[8]](#footnote-9)).

En la mayoría de los países de la región, los sistemas de protección social son totalmente inadecuados incluso en tiempos normales, con un alto porcentaje de personas descubiertas. La expansión del COVID-19 ha demostrado que más allá del riesgo en la salud, la mayoría de la población está afectada económicamente y ha experimentado cambios significativos en su estándar de vida. Incluso aquellos trabajadores formales cubiertos por el sistema de seguridad social corren el riesgo de perder su trabajo e ingreso durante el periodo de distanciamiento social o luego de la crisis.

En esta situación algunos países se han planteado implementar programas de ingreso básico universal (IBU) como respuesta a la crisis de amplia cobertura. Para ofrecer a cada miembro de la sociedad una transferencia regular y predecible para mantener su bienestar y actuar como un estímulo económico. Gentilini et al (2020[[9]](#footnote-10)) destacan que estos tipos de programas en general no son universales y siempre tienen algún criterio que limita su alcance. La edad es un ejemplo de estos criterios, en ese caso las pensiones sociales que serían un IBU para aquellos mayores de 65 años. Como respuesta a la crisis impuesta por el COVID-19 los países están pensando en una forma puntual de IBU a través de transferencias universales por única vez. De hecho, algunos países ya están implementando programas masivos de apoyo. Es el caso de Serbia donde todos los adultos mayores de 18 años recibirán una transferencia única de EU$100 (US$ 108.9). En Singapur, el gobierno introdujo una transferencia de un pago en efectivo de S$ 100-300 (US$ 70.2-210.8), dependiendo de los ingresos, para todos los residentes de 21 años o más. En Hong-Kong, se planea una transferencia única de $10,000 (US$ 1,280) para residentes permanentes mayores de 18 años. En el pasado este tipo de transferencias únicas se habían utilizado en Kuwait en 2011, mientras que Australia realizó una inyección similar en 2009.

1. **¿Qué están haciendo los países de América Latina y el Caribe?**

Los países de la región han anunciado y en algunos casos aprobado medidas para alivianar las pérdidas de ingreso debidas al distanciamiento social. Por un lado, se propone incrementar por única vez o adelantar transferencias a perceptores de beneficios sociales para familias o individuos en situación de pobreza o vulnerabilidad (Argentina, Bolivia, Colombia, República Dominicana, Perú) o expandir la cantidad de beneficiarios (Brasil), incluso para receptores de beneficios de discapacidad. Por otro, se ha considerado la creación de nuevos subsidios para trabajadores informales vulnerables (Perú, República Dominicana) o trabajadores de bajos ingresos informales o independientes (Argentina), personas enfermas de COVID-19 (Perú, Uruguay), personas con enfermedades crónicas o antecedentes de salud (Republica Dominicana). Por el lado de los adultos mayores, la población de mayor riesgo ante el COVID-19, las medidas van desde aumentos en programas no contributivos (Perú, Colombia, México), adelantos o aumentos de pensiones contributivas (Brasil, Argentina). Estas se complementan con otras medidas como la definición de protocolos para la atención en residencia o centros de día (Argentina, Barbados), teletrabajo o licencias para familiares cuidadores. También se han definido horarios de atención específicos en centros de salud, supermercados y bancos, suspensión de pago de créditos, suspensión de la exigencia de prueba de vida para la recepción del beneficio (Argentina, Brasil), prohibición o limite a visitas en residencias (Argentina, Chile) y suspensión de centros de día (Argentina). Perú también prevé la instauración de un servicio de visitas domiciliarias para el adulto mayor de alto riesgo y personas de discapacidad severa (ambos receptores de beneficios).

Hay algunos países que ante el cierre de las escuelas están manteniendo la entrega de alimentos bajo programas existentes (Jamaica a través del PATH, Uruguay, Argentina). Mientras que Paraguay por ejemplo plantea la provisión de paquetes de alimentos y kits de higiene.

Otras medidas son el diferir, reducir temporalmente o condonar el pago de impuestos (Argentina, Brasil, Belice, Panamá, Colombia), servicios públicos esenciales (Bolivia), créditos personales (Bolivia, Ecuador, Guatemala), hipotecas, exoneraciones en sus intereses, recargos y multas (Panamá) y la fijación de precios de productos esenciales para evitar el desabastecimiento (Argentina, Brasil, Chile, Panamá, Paraguay y El Salvador). En otros países como Bolivia o Colombia se determinó la reconexión de servicios básicos y el congelamiento de tarifas de algunos servicios. Mientras que en Guatemala se suspende el pago de servicios básicos por tres meses.

El paquete de medidas generales adoptado por Colombia, que incluye transferencias adicionales en el programa Más Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor, además de esquemas de devolución de IVA a familias vulnerables, alivio financiero a pequeñas y microempresas, entre otros. El paquete de medidas adoptado por Brasil que incluye reducción temporal o postergación de impuestos, adelanto de aguinaldo para pensionados, expansión de la cobertura del programa Bolsa Familia a un millón de nuevos beneficiarios y la entrega de R$200 a trabajadores autónomos o informales que no reciben transferencias, entre otras cosas. En términos de presupuesto, el paquete adoptado por Colombia representa un 1,4% del PBI y el de Brasil un 2%, aunque de este monto solo un 1,1% se destina a transferencias a los sectores más pobres y adultos mayores. En Perú, se definió un presupuesto adicional para el programa de transferencias condicionadas Juntos en 2020, con un costo aproximado del 0.14% del PIB (superior al presupuesto original del programa).

Los desafíos para ALC son como llegar a los trabajadores informales o independientes no cubiertos generalmente por programas de transferencias de ingresos. Además, existe el reto de evitar aglomeraciones, que podrían convertirse en canales de contagio, reparto de alimentos, bienes esenciales o pago de beneficios.

1. **¿Qué están haciendo otros países?**

Varios países fuera de la región que experimentaron los efectos de pandemia antes que América Latina y el Caribe han asignado recursos muy importantes a la implementación de programas de protección social. Destaca la entrega de transferencias monetarias, aunque también se identificaron algunos programas de entrega de alimentos y de cuidado para niños y adultos en situación de dependencia.

En general, pueden distinguirse dos tipos de transferencias asociadas al COVID-19: las que están dirigidas a los actuales beneficiarios de programas y las que están dirigidas a una población más amplia. El gobierno de Australia, por ejemplo, implementó la entrega de un pago de apoyo económico único por 750 dólares dirigido a todas las personas que recibían programas de asistencia social incluyendo pensiones por edad, pensiones por discapacidad y apoyos económicos a personas que cuidan, entre otros. El apoyo será enviado a través de los mecanismos de pago existentes, sin condiciones y sin necesidad de solicitarlo. El gobierno chino utilizó su programa de transferencias focalizadas no condicionadas, *Dibao*, para canalizar recursos a las familias aumentando el monto de las transferencias y la cobertura. Hong-Kong ha optado por una opción universal, con la entrega de una transferencia única a cada residente permanente mayor de 18 años.

Otro enfoque ha sido suspender temporalmente las condiciones para recibir algunos apoyos sociales. Por ejemplo, el gobierno de Filipinas ha suspendido el requerimiento de cumplir con las condicionalidades del programa 4P. Algo similar a lo que ha hecho el gobierno de Reino Unido al suspender la necesidad de participar en entrenamiento para el *Universal Child Grant Program*.

Para lograr la continuidad de los programas de alimentación en las escuelas se ha recurrido a otras estrategias de entrega. En el caso de Kerala en India los alimentos son entregados en las viviendas. En Estados Unidos, se ha adaptado la entrega de alimentos preparados en las escuelas, pero para llevar. En España, la comunidad de Madrid ha realizado acuerdos con algunas cadenas de comida rápida para que las familias de bajos recursos que reciben alimentación en las escuelas recojan la comida. En contaste, en Cataluña se planea entregar tarjetas electrónicas prepagadas con el monto de la prestación diaria de la beca por cada uno de los días que estén cerrados los colegios.

Loa gobiernos de Italia y de Corea del Sur han utilizado apoyos para facilitar el cuidado de niños. En Italia, por ejemplo, los padres pueden pedir hasta 600 euros para pagar el cuidado de sus hijos. Una preocupación común ha sido compatibilizar la entrega de beneficios con las indicaciones de aislamiento social y disminuir que las personas tengan que desplazarse para recibir apoyos.

A nivel mundial Gentilini, Almenfi y Orton (2020)[[10]](#footnote-11) realizaron una revisión de lo que están haciendo los países para enfrentar el coronavirus. Se observa que hasta el momento 84 países han introducido o adaptado programas de protección social y empleo en respuesta a COVID-19. Entre las clases de intervenciones, la asistencia social (transferencias no contributivas) es la más utilizada (150 programas), seguida de acciones de seguridad social (91) e intervenciones en el mercado laboral del lado de la oferta (42). Dentro de la asistencia social, los programas de transferencia de efectivo son claramente la intervención más utilizada por los gobiernos (más de un tercio del total de programas). Un total de 58 países cuentan con esos programas, y 35 de ellos representan nuevas iniciativas introducidas específicamente como respuesta COVID-19. En los países que no han introducido nuevos programas, sino que han modificado las intervenciones preexistentes, tales modificaciones se llevan a cabo a través de seis estrategias básicas, a saber i) mayor cobertura (por ejemplo, Brasil), ii) mayores niveles de beneficios (China), iii) pagos anticipados (Indonesia), iv) simplificación de los requisitos administrativos (Reino Unido, Rumania), v) conectar esquemas de respuesta COVID en plataformas de entrega existentes (Pakistán, Jordania) y vi) proporcionar innovadores diseñar soluciones, como programas de alimentación escolar que entreguen alimentos directamente a los hogares de niños o puntos de distribución cercanos (Jamaica).

1. **¿Qué programas se pueden poner en marcha en el corto plazo?**

El objetivo desde la protección social es mantener la capacidad de consumo de personas cuyo ingreso se ve disminuido, directa o indirectamente, por contraer el COVID-19, por las medidas de distanciamiento social (etapa de emergencia) y por la contracción de la economía (etapa de crisis y recuperación), considerando la necesidad de realizar ajustes razonables pertinentes para las personas con discapacidad y seguir un enfoque diferencial para pueblos indígenas y afrodescendientes. El instrumento más directo son las transferencias económicas extraordinarias, pero como vimos hay otras medidas como la distribución directa de productos básicos o la moratoria en el pago de hipotecas o del pago de servicios domiciliarios como agua, luz, gas y teléfono. Para la respuesta inmediata, se han identificado las siguientes opciones.

**Protección a personas directamente afectadas por el COVID-19.** Se proponen transferencias a familias de personas contagiadas por el COVID-19 que sean ingresadas a tratamiento hospitalario, así como a las familias de las personas que fallezcan debido a la pandemia. Se considerarán diversos mecanismos de pago incluyendo alternativas para poblaciones no bancarizadas y sin acceso a servicios digitales, o cajeros.

**Protección a personas pobres y vulnerables a partir de los programas de transferencias monetarias existentes.** Se plantean transferencias puntuales (uno o dos pagos extraordinarios) usando las plataformas de los programas existentes (beneficiarios actuales de programas de transferencias condicionadas, pensiones no contributivas, transferencias para personas con discapacidad y becas para niños vulnerables; y para personas registradas en los padrones y en situación de vulnerabilidad). Esto permitiría llegar muy rápidamente a 150-180 millones de personas en al menos 16 países de la región. En varios países hay registros de personas migrantes, que para efectos de estos esquemas deberían ser consideradas para recibir transferencias puntuales.

**Protección a población vulnerable del sector informal que no se encuentra en los padrones de la protección social.** Se plantean transferencias puntuales (uno o dos pagos) a personas identificadas por medio de innovativos mecanismos de identificación. Estos mecanismos utilizarán herramientas de *big data* e inteligencia artificial, por ejemplo, basados en: (i) análisis de las facturas de la electricidad o agua o teléfono; (ii) envío de mensajes de texto masivos para postulación y (iii) las plataformas de la “*gig economy*” para identificar y registrar a trabajadores independientes vulnerables. Estos esquemas también buscarían identificar a población migrante que no está inscrita en los registros oficiales pero que también padece gran vulnerabilidad, así como a trabajadoras domésticas cuyo empleo no está formalizado. Esta estrategia considerará enfoques diferenciados para personas con discapacidad, pueblos indígenas y afrodescendientes.

**Como alternativa a las inversiones específicas, cuándo el marco fiscal lo permite, se plantea impulsar medidas de políticas para proteger a la población vulnerable y apoyar su recuperación.** Más específicamente, se plantea avanzar políticas como aprobación e implementación de esquemas de transferencias puntuales a la población vulnerable y para personas directamente afectadas por emergencias sanitarias (personas enfermas o familiares de fallecidos); construcción o depuración de un registro social (incluyendo el desarrollo de mecanismos de identificación y registro de beneficiarios que no forman parte de los registros de personas en situación de pobreza y de pobreza extrema) y el desarrollo e implementación de esquemas de interoperabilidad, entre otras medidas.

1. **Consideraciones finales**

En varios países que han enfrentado el COVID-19 desde hace varias semanas, los presupuestos asignados a reducir los impactos económicos han sobrepasado ampliamente los costos de la respuesta en el sector salud. No obstante, es importante subrayar que muchos de estos costos de deben al fracaso inicial en prevenir la expansión de la epidemia. Es por esta razón que las intervenciones y el presupuesto del sector salud deben recibir prioridad absoluta.

**Referencias**

Ahmed et al. “Effectiveness of workplace social distancing measures in reducing influenza transmission: a systematic review”. BMC Public Health (2018) 18:518. Disponible en: <https://doi.org/10.1186/s12889-018-5446-1>

Beazley et al (2019). “Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe: Principales hallazgos y recomendaciones”. <https://www.opml.co.uk/files/Publications/a1537-shock-responsive-social-protection-latin-america-caribbean/hallazgos-principals-y-recomendaciones.pdf?noredirect=1#page70>

Chang et al (2020). “Modelling transmission and control of the COVID-19 pandemic in Australia”. Centre for Complex Systems, Faculty of Engineering, University of Sydney, Sydney, NSW 2006, Australia.

Dalton et al (2020). Pre-Emptive Low Cost Social Distancing and Enhanced Hygiene Implemented before Local COVID-19 Transmission Could Decrease the Number and Severity of Cases. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\_id=3549276

Gentilini, Ugo, Mohamed Almenfi y Ian Orton, Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures: A “living paper”, version 2 (2020), Acutalización del 27 de marzo 2020. <http://www.ugogentilini.net/wp-content/uploads/2020/03/global-review-of-social-protection-responses-to-COVID-19-2.pdf>

Grosh et al (2014). “Understanding the Poverty Impact of the Global Financial Crisis in Latin America and the Caribbean”. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/456681468045552129/pdf/Understanding-the-poverty-impact-of-the-global-financial-crisis-in-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf>

O’Brien, C., Holmes, R., Scott, Z., & Barca, V. (2018). *Shock-Responsive Social Protection Systems Toolkit. Appraising the use of social protection in addressing large-scale shocks*. Oxford, Inglaterra. <https://www.opml.co.uk/files/Publications/a0408-shock-responsive-social-protection-systems/srsp-toolkit.pdf?noredirect=1>

Gentilini, Ugo, Margaret Grosh, Jamele Rigolini, and Ruslan Yemtsov, eds. 2020. Exploring Universal Basic Income: A Guide to Navigating Concepts, Evidence, and Practices. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-1458-7. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO

1. Preparado por Pablo Ibarrarán, Maria Laura Oliveri, Nadin Medellin y Marco Stampini. Versión: 29 marzo 2020. [↑](#footnote-ref-2)
2. El FMI estima que un tercio de las pérdidas económicas serán los costos asociados a mortalidad, morbilidad, cuarentenas y cierre de negocios, mientras que el resto se deberá a la contracción de la economía por la disminución de la confianza de consumidores, inversionistas y mercados financieros. [↑](#footnote-ref-3)
3. Para una revisión sistemática ver Ahmed et al. “Effectiveness of workplace social distancing measures in reducing influenza transmission: a systematic review”. BMC Public Health (2018) 18:518. Disponible en: <https://doi.org/10.1186/s12889-018-5446-1> [↑](#footnote-ref-4)
4. Dalton et al (2020). Pre-Emptive Low Cost Social Distancing and Enhanced Hygiene Implemented before Local COVID-19 Transmission Could Decrease the Number and Severity of Cases. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\_id=3549276 [↑](#footnote-ref-5)
5. Chang et al (2020). “Modelling transmission and control of the COVID-19 pandemic in Australia”. Centre for Complex Systems, Faculty of Engineering, University of Sydney, Sydney, NSW 2006, Australia. [↑](#footnote-ref-6)
6. O’Brien, C., Holmes, R., Scott, Z., & Barca, V. (2018). *Shock-Responsive Social Protection Systems Toolkit. Appraising the use of social protection in addressing large-scale shocks*. Oxford, Inglaterra. <https://www.opml.co.uk/files/Publications/a0408-shock-responsive-social-protection-systems/srsp-toolkit.pdf?noredirect=1> [↑](#footnote-ref-7)
7. Grosh et al (2014). “Understanding the Poverty Impact of the Global Financial Crisis in Latin America and the Caribbean”. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/456681468045552129/pdf/Understanding-the-poverty-impact-of-the-global-financial-crisis-in-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf> [↑](#footnote-ref-8)
8. Beazley et al (2019). “Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe: Principales hallazgos y recomendaciones”. <https://www.opml.co.uk/files/Publications/a1537-shock-responsive-social-protection-latin-america-caribbean/hallazgos-principals-y-recomendaciones.pdf?noredirect=1#page70> [↑](#footnote-ref-9)
9. Gentilini, Ugo, Margaret Grosh, Jamele Rigolini, y Ruslan Yemtsov, eds. 2020. Exploring Universal Basic Income: A Guide to Navigating Concepts, Evidence, and Practices. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-1458-7. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO [↑](#footnote-ref-10)
10. Gentilini, Ugo, Mohamed Almenfi y Ian Orton, Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures: A “living paper”, version 2 (2020), Acutalización del 27 de marzo 2020. <http://www.ugogentilini.net/wp-content/uploads/2020/03/global-review-of-social-protection-responses-to-COVID-19-2.pdf> [↑](#footnote-ref-11)