

UN INGRESO BÁSICO DE EMERGENCIA PARA AMÉRICA LATINA

Simone Cecchini

5 de octubre de 2020

Desde el primer caso de COVID-19 registrado en Brasil a fines de febrero, América Latina se ha transformado en una de las regiones del mundo más golpeadas por la pandemia del coronavirus, tanto en términos sanitarios como económicos y sociales. A fines de septiembre, se habían registrado alrededor de 9 millones de casos y más de 330.000 muertos por COVID-19. A nivel mundial, la región tenía 5 de los 10 países con el mayor número acumulado de casos por COVID-19 (Brasil, Colombia, Perú, México y Argentina), y 5 de los 10 países con mayor número de fallecidos por millón de habitantes por COVID-19 (Perú, Bolivia, Brasil, Chile y Ecuador).

En una región que se caracteriza por grandes desigualdades sociales, la pandemia ha tenido un impacto diferenciado en diversos grupos de población y su capacidad de respuesta. Las condiciones de hacinamiento, la falta de acceso a agua y saneamiento, y la imposibilidad de trabajar desde el domicilio ha aumentado el riesgo de infección de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad. Asimismo, el riesgo de muerte de la

población más pobre y vulnerable es más grande por la mayor incidencia de condiciones preexistentes de salud como la obesidad, las enfermedades pulmonares y cardiovasculares, y la diabetes, y por carecer de acceso adecuado a la atención médica (CEPAL, 2020a).

Para contener el número de contagios, la mayoría de los países de la región han adoptado estrategias de aislamiento físico que incluyen la suspensión de actividades no esenciales y cuarentenas. Estas medidas son necesarias para salvar vidas; además, si no se controla la curva de contagio de la pandemia, no será posible reactivar la economía de los países (CEPAL-OPS, 2020). Sin embargo, las medidas de confinamiento conllevan a impactos significativos sobre el empleo, los ingresos y las condiciones de vida. En particular, los efectos de las medidas de confinamiento son más intensos para la población más pobre y vulnerable, debido a que su inserción laboral es precaria e informal, con bajos ingresos, escaso o nulo acceso a la protección social y sin capacidad de ahorro previo (CEPAL, 2020a; Filgueira,

2020). Es por ello que las medidas de salud pública para aplanar la curva de contagios deben ir de la mano de medidas de protección social que permitan mantener niveles básicos de bienestar en la población, particularmente la más vulnerable, garantizando su acceso a ingresos, alimentos y servicios básicos en las viviendas, y haciendo así viable el aislamiento físico (CEPAL-OPS, 2020). Es así como desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020a y 2020b) se ha hecho un llamado a los países de América Latina para que adopten un Ingreso Básico de Emergencia que contribuya a satisfacer las necesidades básicas y sostener el consumo de los hogares durante la pandemia.

La pandemia del coronavirus, por los efectos de la contracción generalizada de la demanda externa, las caídas de la demanda interna y las limitaciones en la producción de bienes y servicios no esenciales, está teniendo un impacto muy negativo sobre el crecimiento y el empleo, así como sobre las condiciones de vida de la población. La CEPAL estima que en 2020 en América Latina el PIB tendrá una contracción de -9,1%, la desocupación aumentará 4,5 puntos porcentuales y la pobreza 7,1 puntos porcentuales, llegando al 45,4% de la población, lo que corresponde a 230,9 millones de personas que no tendrán los recursos necesarios para adquirir alimentos y otros bienes y servicios que les permitan satisfacer

todas sus necesidades básicas (CEPAL, 2020b). Se estima asimismo que aumentará la desigualdad del ingreso, y que el coeficiente de Gini, que ya se encuentra en los niveles más altos en el planeta, aumente 4,9 puntos porcentuales.

Si bien todavía hay mucha incertidumbre respecto a los procesos de difusión y el control de la pandemia, es claro que los altos niveles de desprotección social y las múltiples desigualdades que caracterizan a las sociedades latinoamericanas tienen una fuerte incidencia en estos preocupantes resultados. Además, cabe destacar que desde antes de la pandemia la región vivía un proceso de deterioro de la situación social en términos de pobreza y pobreza extrema, y experimentaba un menor ritmo de reducción de la desigualdad. A esto se sumaban importantes manifestaciones de protesta en diversos países de la región, que pedían cambios sustanciales tanto en el ámbito político como social, y una creciente insatisfacción con las instituciones, en un contexto de malestar, desafección democrática, y relaciones sociales marcadas por la desconfianza y la discriminación.

Antes de la pandemia, 3 de cada 10 latinoamericanos (191 millones de personas) vivían en la pobreza, y 8 de cada 10 (470 millones de personas) vivían con ingresos inferiores a tres veces la línea de pobreza, lo que hace que la población de la región

sea muy vulnerable ante la pérdida de ingresos laborales (CEPAL, 2019). Más de la mitad de los trabajadores eran informales y no contaban con un acceso adecuado a la protección social. Además, la región cuenta con débiles sistemas de salud, que en la mayoría de los casos están fragmentados y subfinanciados, con importantes barreras en su acceso (CEPAL-OPS, 2020).

Para enfrentar los impactos socioeconómicos de la pandemia de la COVID-19 en América Latina, la CEPAL ha hecho una serie de recomendaciones de política pública a los gobiernos de la región, tanto en el ámbito social como en el económico, con el fin de lograr una reactivación sólida y relativamente rápida. En mayo del presente año, la CEPAL (2020a) propuso que los gobiernos garantizaran transferencias monetarias temporales para satisfacer necesidades básicas y sostener el consumo de los hogares. Estas incluyen el Ingreso Básico de Emergencia, objeto de este artículo, así como un bono contra el hambre para toda la población en condición de pobreza extrema. Asimismo, la CEPAL (2020c y 2020d) ha propuesto el cofinanciamiento parcial de la nómina salarial, para evitar la destrucción de capacidades; una canasta básica digital integrada por una computadora portátil, un teléfono inteligente y una tableta, más la conectividad necesaria, para cerrar las brechas de acceso a las tecnologías de información y co-

municación; mayores plazos y períodos de gracia en los créditos, especialmente a empresas de menor tamaño; así como el apoyo con condicionalidad a grandes empresas en sectores estratégicos en riesgo.

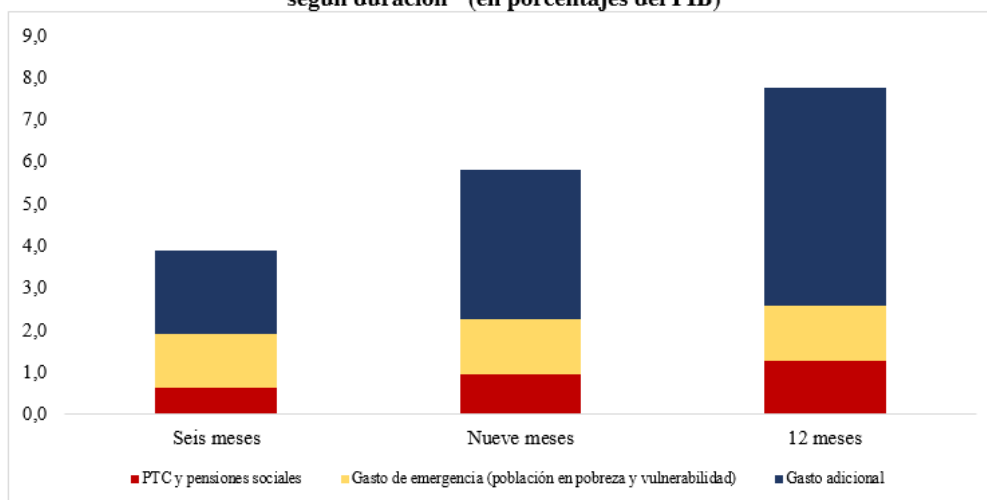
Para evitar un grave deterioro en las condiciones de vida de la población a raíz de los profundos impactos socioeconómicos de la pandemia, desde una perspectiva de derechos y bienestar es ineludible generar respuestas de emergencia de protección social. En particular, la propuesta del Ingreso Básico de Emergencia consiste en garantizar una transferencia monetaria equivalente a una línea de pobreza (143 dólares a precios de 2010) durante 6 meses para cada persona que se encuentra en situación de pobreza (CEPAL, 2020a). Dada la intensidad y duración de la pandemia en la región, en julio la CEPAL (2020b) sugirió a los países considerar extensiones a 9 o 12 meses del Ingreso Básico de Emergencia, para aumentar la protección a la población.

Sin tomar en cuenta los costos de gestionar las transferencias que, según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), serían del orden del 5% del monto de las transferencias (Durán-Valverde y otros, 2019), la CEPAL (2020b) ha estimado que el costo total del Ingreso Básico de Emergencia por 6 meses equivale a 3,9% del PIB. Sin embargo, al considerar el gasto regional en programas

de protección social no contributivos, como los programas de transferencias condicionadas y las pensiones sociales, así como los mayores esfuerzos de los países en materia de transferencias monetarias de emergencia durante la pandemia, el costo adicional del Ingreso Básico de Emergencia por 6 meses es de solamente 2% del PIB (véase gráfico 1).

de 1,3% del PIB anual. Asimismo, ante la caída abrupta de los ingresos de los trabajadores, especialmente los informales, los países de la región comenzaron a adoptar medidas de protección social no contributiva, tales como transferencias monetarias, transferencias en especie y el aseguramiento del suministro de servicios básicos para que los hogares más pobres, vulnerables y precarizados pudieran hacer frente a la pandemia.

GRÁFICO 1.
América Latina (18 países): estimación del costo del Ingreso Básico de Emergencia, según duración^{ab} (en porcentajes del PIB)



Fuente: CEPAL.

^a Los países considerados son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Estimación basada en una caída del 9,1% del PIB en 2020 y considerando una población pobre de 230,1 millones en el mismo año. No se toman en cuenta los costos administrativos necesarios para efectuar las transferencias.

El gasto en programas de transferencias condicionadas, destinadas a familias pobres con niños, representa el 0,37% del PIB, y el gasto en pensiones sociales para adultos mayores y personas con discapacidad que no cuentan con una pensión contributiva es de 0,93% del PIB (Abramo, Cecchini y Morales, 2019), por un total

Si bien frecuentemente se trata de medidas insuficientes desde el punto de vista de la duración, la cobertura y el monto o prestación, al 3 de julio de 2020, de las transferencias monetarias y en especie, habían llegado a alrededor de 69 millones de hogares, a los que corresponden 289 millones de personas o el 44% de la población

regional. El gasto previsto durante 6 meses correspondería a 67.135 millones de dólares, alrededor del 1,3% del PIB (CEPAL, 2020b). Ejemplos de transferencias monetarias de emergencia implementadas por los países son: el Ingreso Familiar de Emergencia de Argentina, el Auxilio Emergencial de Brasil, el Ingreso Familiar de Emergencia de Chile y el Bono Proteger de Costa Rica.

La propuesta del Ingreso Básico de Emergencia se ha hecho para el conjunto de la región, y por lo tanto la población objetivo, el monto de las transferencias y su duración debería ser ajustada o expandida según las diferentes situaciones nacionales. Por ello, la CEPAL (2020a) ha calculado el costo de las transferencias para cinco grupos población objetivo: i) todas las personas (universal); ii) toda la población en situación de pobreza; iii) todos los trabajadores informales de 18 a 64 años; iv) todos los niños, niñas y adolescentes de 0 a 17 años, y v) todas las personas mayores de 65 años.

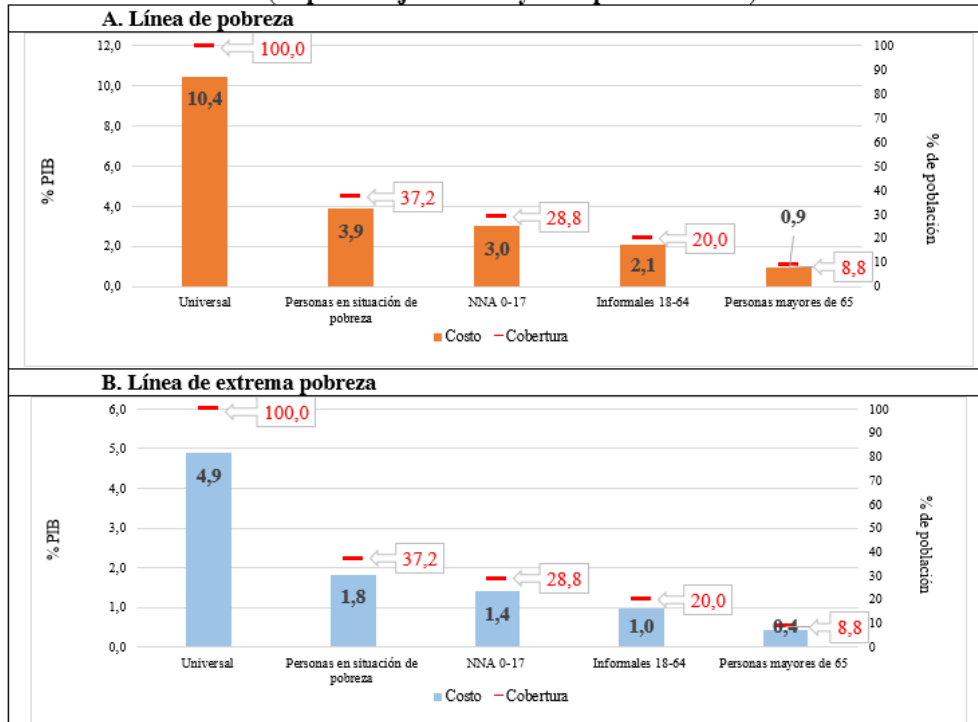
A modo de ejemplo, el gráfico 2 presenta los resultados de los costos totales de transferencias monetarias equivalentes a una línea de pobreza o de extrema pobreza por 6 meses. Como promedio (ponderado) para los países de la región, el costo total de las transferencias varía entre un mínimo del 0,4% del PIB, por una transferencia equivalente a una línea de extrema pobreza (67 dólares de

2010) para todas las personas mayores de 65 años, y un máximo del 10,4% del PIB, por una transferencia equivalente a una línea de pobreza (143 dólares) para todas las personas (transferencia universal).

Si bien el costo de la medida propuesta es un elemento clave a considerar, también hay que tener en cuenta los aspectos operacionales necesarios para implementar estas transferencias. Desde el punto de vista sanitario, lo ideal es promover el distanciamiento social y hacer transferencias por medios electrónicos. Sin embargo, dado que una parte importante de la población no está bancarizada, hay que encontrar otras soluciones, como pagos por teléfono celular o distribución de efectivo, pero evitando aglomeraciones. Asimismo, para implementar transferencias de emergencia, es necesario contar con sólidos sistemas de información social y registros de destinatarios actualizados (CEPAL, 2020a). En la medida en que se requiere incluir a los trabajadores informales y las clases medias en los sistemas de protección social, se hacen necesarios sistemas de información social que incorporen a amplios sectores de la población, y que sean lo suficientemente flexibles y adaptables para su rápida actualización. En la actualidad, en algunos países los registros sociales tienen una amplia cobertura de la población, como en Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana o Uruguay.

GRÁFICO 2.

América Latina (18 países^a): estimación del costo de transferencias monetarias equivalentes a una línea de pobreza y una línea de extrema pobreza para enfrentar el impacto de la pandemia de la COVID-19 durante seis meses, según población objetivo^{bc}
(en porcentajes del PIB y de la población total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a Los países considerados son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Estimación basada en una caída del 9,1% del PIB en 2020 y considerando una población pobre de 230,1 millones en el mismo año. No se toman en cuenta los costos administrativos necesarios para efectuar las transferencias.

^c La categoría trabajadores informales corresponde a trabajadores en sectores de baja productividad, lo que incluye: servicio doméstico, trabajadores por cuenta propia no calificados, trabajadores no calificados en microempresas y microempresarios.

Sin embargo, en otros países, como Bolivia, El Salvador o Haití, los registros incluyen a un porcentaje muy minoritario de la población. La información de los registros debe asimismo integrarse con otros datos administrativos, permitiendo cruces y una rápida actualización de la información (Berner y Van Hemelryck, 2020). Otro punto clave es que las respuestas de corto plazo en materia de protección social, que aseguran los ingresos y el consumo en los hogares y contrarrestan la pérdida de fuentes de ingresos laborales y sos-

tienen la demanda, y que por lo tanto son necesarias para atender las manifestaciones más agudas de la emergencia, se deben articular con medidas de mediano y largo plazo, orientadas a garantizar el ejercicio de los derechos de las personas mediante el fortalecimiento del Estado de bienestar, la provisión universal de protección social y la promoción de estrategias de inclusión laboral (CEPAL, 2020a).

Desde una perspectiva de mediano y largo plazo, el alcance de las transfe-

rencias monetarias debe ser permanente, ir más allá de las personas en situación de pobreza y llegar a amplios estratos de la población muy vulnerables a caer en ella. Esto permitiría avanzar hacia un ingreso básico universal permanente e incondicional que, según el propio secretario general de las Naciones Unidas, es una opción de política para la región, a implementar gradualmente en un período definido de acuerdo con la situación de cada país (Naciones Unidas, 2020). Esta consideración es importante pues la superación de la pandemia tomará su tiempo y las sociedades deberán coexistir con el coronavirus, lo que dificultará la reactivación económica y productiva.

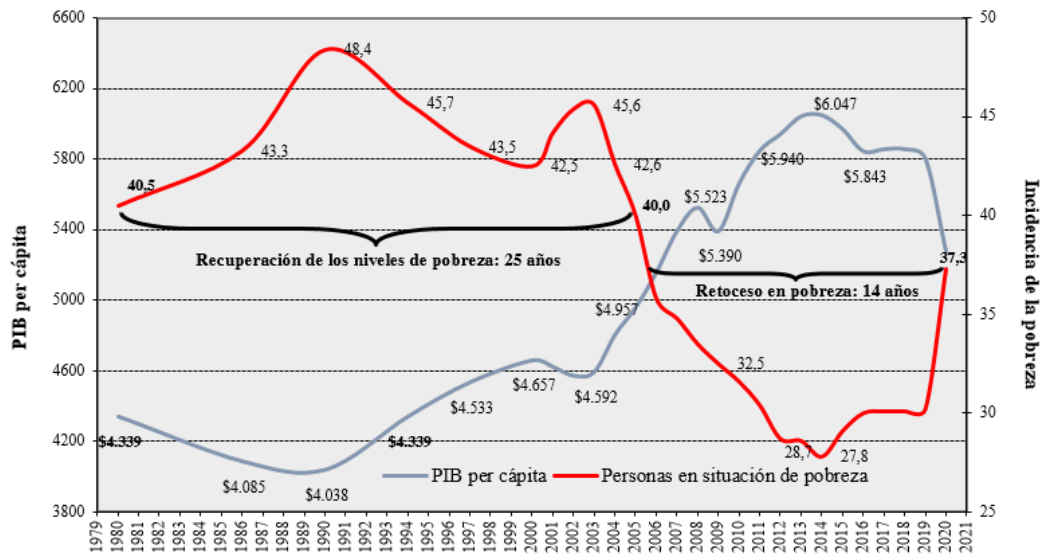
Más allá de las transferencias monetarias, es crucial consolidar verdaderos sistemas de protección social universales, que incluyan la salud universal, basados en un enfoque de derechos y sensibles a las diferencias. Estos sistemas permiten identificar y responder a los impactos de la crisis en el empleo y las condiciones de vida de las personas, y atender la situación diferenciada que enfrentan diversas poblaciones, con atención oportuna a los trabajadores informales, a los grupos etarios más vulnerables, a los habitantes de áreas rurales y remotas, a los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes, a las personas con discapacidad y a los migrantes.

La pandemia ha puesto al descubierto las fallas e insuficiencias de los sistemas de protección social y de los regímenes de bienestar en la región, que son centrales para la reducción de las desigualdades, el avance hacia la inclusión social y el crecimiento inclusivo, y, por ende, para la cohesión social (CEPAL, 2020a).

Construir el Estado de bienestar y sistemas de protección social universal es clave para evitar otra década perdida. La crisis financiera internacional de 2008 mostró la importancia del gasto público social contracíclico y de las políticas sociales orientadas a moderar los efectos de la crisis en las economías reales, y frenar el aumento del desempleo y la pobreza. En cambio, la crisis de la deuda de los años ochenta llevó a incrementos muy significativos de los niveles de pobreza. La región demoró 25 años en retornar a los niveles de pobreza previos a la crisis. Revisar estas experiencias es importante pues el aumento de la pobreza proyectado por la CEPAL para 2020 implica un retroceso de 14 años (véase gráfico 3).

Para enfrentar los impactos de la crisis y promover el desarrollo sostenible y la estabilidad política de los países de la región, es esencial definir un conjunto de garantías universales para el bienestar social en función de las capacidades nacionales.

GRÁFICO 3.
América Latina (18 países^a): PIB per cápita e incidencia de la pobreza, 1980-2020^b



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Los países considerados son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Las cifras de 2019 son datos preliminares; las cifras de 2020 son proyecciones.

Urge por lo tanto avanzar en pactos sociales centrados en el bienestar y los derechos en las distintas etapas del ciclo de vida, con respuestas solidarias en los costos y el financiamiento, lo que requiere nuevos pactos fiscales (CEPAL, 2020a). Si bien estos pactos deben surgir de debates nacionales, pueden ser coadyuvados por la cooperación y los acuerdos internacionales.

Por un lado, tanto la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible como la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 (núm. 202) de la OIT, proveen claras líneas guía en materia de protección social. Asimismo, la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, aprobada en 2019 en el marco de la Confe-

rencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, ofrece líneas de acción para alcanzar la protección social universal.

Esta agenda incluye propuestas para avanzar en la garantía universal de un nivel de ingresos básico y evaluar la posibilidad de incorporar gradualmente en los sistemas de protección social de los países una transferencia universal para la infancia y un ingreso básico de ciudadanía. Propone también el fortalecimiento de la institucionalidad social para implementar políticas sociales de calidad e indica que, para la planificación, diseño e implementación de medidas de protección social, es importante proteger el gasto público social y contar con sistemas de información, seguimien-

to y evaluación de las prestaciones sociales (CEPAL, 2020a y 2020e).

Asimismo, frente a las dificultades de financiamiento interno, tanto de medidas de emergencia tales como el Ingreso Básico de Emergencia, como de medidas de mediano y largo plazo para fortalecer la protección social en la región, es importante contar con el apoyo de la cooperación y las instituciones financieras internacionales. Según ha destacado la CEPAL (2020b), la cooperación y la asistencia financiera internacionales son fundamentales para hacer frente a los efectos de la pandemia y dar el espacio financiero a la región para construir sociedades más igualitarias y sostenibles. La comunidad financiera internacional, en particular, debe ampliar las condiciones de liquidez. En este sentido, cobran especial relevancia las propuestas para que el Fondo Monetario Internacional (FMI) haga una importante emisión de derechos especiales de giro, que permitiría a los países hacer frente a una disminución de sus reservas internacionales. Una medida complementaria para atender las necesidades de financiamiento, es la ampliación de líneas especiales de crédito de bajo costo y a largo plazo que promuevan el uso del financiamiento internacional como mecanismo para impulsar el desarrollo de los países de renta media y bajos ingresos. Una condición necesaria para lograr la ampliación de las líneas de crédito es que la comunidad internacional, en

especial el G20, se comprometa a capitalizar las instituciones multilaterales de crédito. Otra área prioritaria de cooperación del sistema financiero internacional está relacionada con el alivio de la deuda y su servicio en los países de la región que ven gravemente limitada su capacidad de respuesta a la crisis por la elevada carga que representa el servicio de la deuda (CEPAL, 2020b).

En conclusión, ante las grandes brechas históricas que la pandemia ha agravado, en América Latina es el momento de implementar políticas universales, redistributivas y solidarias con enfoque de derechos, para no dejar a nadie atrás (CEPAL, 2020a). Para ello, se necesita no solo de la voluntad y el acuerdo político a nivel nacional, sino también de la solidaridad a nivel internacional.

Simone Cecchini es oficial superior de Asuntos Sociales, a cargo de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas, con sede en Santiago de Chile. Se dedica al estudio de las políticas y programas de protección social, reducción de la pobreza y la desigualdad, temas en los cuales asesora a distintos gobiernos de la región.

Referencias bibliográficas

- ABRAMO, L., CECCHINI, S. y MORALES, B. (2019): “Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe”, *Libros de la CEPAL* n° 155, Santiago.
- BERNER, H. y VAN HEMELRYCK, T. (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”, *Serie Políticas Sociales*, Santiago, CEPAL (por publicar).
- CEPAL (2020a): “El desafío social en tiempos del COVID-19”, *Informe Especial COVID-19* n° 3.
- (2020b): “Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones”, *Informe Especial COVID-19* n° 5.
- (2020c): “Sectores y empresas frente al COVID-19: emergencia y reactivación”, *Informe Especial COVID-19* n° 4.
- (2020d): “Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19”, *Informe Especial COVID-19* n° 7.
- (2020e): *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo*, Santiago.
- (2019): *Panorama Social de América Latina 2019*, Santiago.
- CEPAL-OPS (2020): “Salud y economía: una convergencia necesaria para enfrentar el COVID-19 y retomar la senda hacia el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe”, *Informe COVID-19*.
- DURÁN-VALVERDE, F. y OTROS (2019): “Measuring financing gaps in social protection for achieving SDG target 1.3. Global estimates and strategies for developing countries”, *Extension of Social Security Working Paper*, ESS 073, Ginebra, OIT.
- FILGUEIRA, F. y OTROS (2020): “América Latina ante la crisis del COVID-19: vulnerabilidad socioeconómica y respuesta social”, *Serie Políticas Sociales*, Santiago, CEPAL (por publicar).
- NACIONES UNIDAS (2020): *Informe: El impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe*, Nueva York (julio).

Fundación Carolina, octubre 2020

Fundación Carolina
C/ Serrano Galvache, 26.
Torre Sur, 3ª planta
28071 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
@Red_Carolina

ISSN: 2695-4362
https://doi.org/10.33960/AC_49.2020

La Fundación Carolina no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los textos firmados por los autores y autoras que publica.



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)