



POLÍTICAS VINCULADAS PARA EL SOSTENIMIENTO DEL EMPLEO Y LOS INGRESOS IMPLEMENTADAS A PARTIR DE LA PANDEMIA

Roxana Maurizio

Organización Internacional del Trabajo
(OIT, Naciones Unidas)



Serie Documentos RISEP
Nº 11

Mayo de 2021

SERIE DOCUMENTOS DE RISEP

La Red de investigación en ciencias sociales para enfrentar las secuelas de la pandemia (RISEP) es una iniciativa de la Academia Nacional de Ciencias del Uruguay (ANCIU), las distintas entidades de las Naciones Unidas que trabajan en el país, representadas por la Oficina de la Coordinadora Residente de las Naciones Unidas en Uruguay (OCR) y el Consejo Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología (CONICYT) de Uruguay.

Su **objetivo** es promover la investigación y la elaboración de propuestas, apelando a las contribuciones de los diversos centros de investigación existentes y al fluido intercambio de información y análisis entre los mismos. Se persigue una mirada diversa y plural y un espacio para que estas distintas perspectivas dialoguen entre sí. Se busca igualmente promover la mayor articulación posible con las distintas esferas del Estado y los actores económicos y sociales, tanto para recibir y brindar información, como para intercambiar análisis y propuestas para contribuir a una mejor gestión pública y a una economía y organización social fortalecida y al servicio de todos los uruguayos. Si bien el énfasis está en lo económico-social y las políticas en este plano, es claro el vínculo con muchas otras áreas del saber. Se busca, igualmente, conectar con las redes internacionales de conocimiento y el aprendizaje sobre la experiencia internacional, canalizando especialmente, los aportes de la diáspora uruguaya.

La **Serie Documentos de RISEP** presenta versiones sintéticas de trabajos de investigación que se consideran valiosos para nuestros objetivos. Los documentos son seleccionados y evaluados por su pertinencia y por su calidad académica, bajo la responsabilidad de la Coordinación de RISEP. Las opiniones vertidas en los documentos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y en ningún caso comprometen las opiniones del colectivo de investigadores de las áreas de RISEP, ni a las tres organizaciones convocantes, ni la del conjunto de organizaciones que han adherido a la iniciativa.

POLÍTICAS VINCULADAS PARA EL SOSTENIMIENTO DEL EMPLEO Y LOS INGRESOS IMPLEMENTADAS A PARTIR DE LA PANDEMIA EN AMÉRICA LATINA¹

Roxana Maurizio

Organización Internacional del Trabajo (OIT, Naciones Unidas)

Resumen

Este documento analiza las políticas implementadas en la región como respuesta a la crisis económica a consecuencia de la COVID-19, a partir de una tipología, según apunten al sostenimiento y promoción de la relación laboral, la seguridad económica para desocupados provenientes de la formalidad o la seguridad económica para familias y personas en la economía informal. El trabajo destaca que, ante la severidad de la crisis, se han sumado problemas de registro de crecientes sectores del sector informal afectados por la crisis y problemas de coordinación intergubernamental y público-privada, por lo que, a pesar de los esfuerzos realizados, en algunos casos hubo la sensación de que las ayudas llegaron tarde, o bien que no eran suficientes para cubrir los ingresos perdidos.

1. INTRODUCCIÓN

La respuesta a la crisis económica como consecuencia de la COVID-19 en la región ha contemplado la implementación de numerosas acciones directas para sostener a las empresas, mantener los puestos de trabajo y compensar la pérdida de ingresos de los hogares, especialmente aquellos más afectados y que generalmente se encuentran en la economía informal. Múltiples aspectos convierten a esta crisis en inédita por su magnitud, alcance, velocidad y características idiosincráticas, requiriendo respuestas coordinadas tanto sanitarias, económicas, laborales como de protección social. Para ello los países han recurrido a dispositivos creados en crisis anteriores, pero también han implementado nuevas respuestas teniendo en cuenta las especificidades de la actual coyuntura y la necesidad de abarcar a un conjunto más amplio de la población que en experiencias previas, particularmente a las trabajadoras y los trabajadores severamente afectados en su tiempo de trabajo (horas trabajadas) y en los ingresos laborales.

Una tipología estilizada en tres grupos de políticas incluye (Cuadro 1): i. medidas y prestaciones monetarias en el marco de estrategias de sostenimiento de la relación laboral; ii. Seguridad económica para desocupados provenientes de la formalidad (prestaciones por desocupación) y iii. Seguridad económica para familias y personas en la economía informal (programas para otorgar prestaciones a las personas y familias más afectadas por esta crisis que no están en la esfera de las relaciones laborales asalariadas formales y/o que no son cubiertas por los programas contributivos de la seguridad social). En muchos países la amplitud de la crisis ha hecho que se implementen de manera combinada más de uno de

¹ Este documento constituye la sección 1 del apartado “Tema Especial: Desafíos de política y tendencias a partir de la crisis de la COVID-19”, publicado en el *Panorama Laboral 2020 para América Latina y el Caribe* de la Organización Internacional del Trabajo.

estos instrumentos de modo de otorgar principalmente seguridad económica de acuerdo al tipo de vinculación con el mercado de trabajo. En algunos países, también, se realizaron adaptaciones a instrumentos existentes para cubrir un conjunto más amplio de situaciones y/o personas.

CUADRO 1: Tipología e instrumentos de las principales políticas utilizadas en América Latina y el Caribe para sostener el empleo y otorgar seguridad económica a las familias y las personas

	Sostenimiento y promoción de la relación laboral	Seguridad económica para desocupados provenientes de la formalidad	Seguridad económica para familias y personas en la economía informal
Instrumentos	<ul style="list-style-type: none"> - Subsidios a la nómina salarial - Prestaciones de seguros de desempleo para cubrir suspensiones, períodos de horarios reducidos y otros eventos diferentes al despido - Subsidios al regreso y a la contratación de trabajadores 	<ul style="list-style-type: none"> - Ampliación de los seguros contributivos de desempleo/cesantía 	<ul style="list-style-type: none"> - Prestaciones condicionadas - Prestaciones condicionadas no - Prestaciones monetarias no
Destinatarios	<ul style="list-style-type: none"> - Ocupados formales (presentes a jornada completa y parcial, ausentes). - Nuevos trabajadores formales 	<ul style="list-style-type: none"> - Desocupados 	<ul style="list-style-type: none"> - Desocupados, personas fuera de la fuerza de trabajo y trabajadores en la economía informal - Personas sin o con bajos ingresos indistintamente de su estatus laboral

Ejemplos	- Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Paraguay, Colombia, República Dominicana, Uruguay, Perú, Trinidad y Tobago	- Uruguay, Chile, Ecuador, Argentina, Colombia	- Chile, Argentina, Brasil, Paraguay, Colombia, Costa Rica
Características a destacar	- Transitoriedad - Sostenibilidad	- Relativa baja cobertura (ya sea por su naturaleza contributiva o insuficiencia en financiamiento) - Prestaciones relativamente bajas	- Velocidad en la respuesta - Transitoriedad - Cobertura, sistemas de registro, duplicación de prestaciones/beneficiarios

Fuente: OIT, con base en las políticas utilizadas por los países de América Latina y el Caribe.

2. PRESTACIONES PARA EL SOSTENIMIENTO Y PROMOCIÓN DE LA RELACIÓN LABORAL

Las medidas de apoyo e incentivos a mantener el vínculo laboral resultan de crucial importancia porque, por un lado, evitan que su discontinuidad genere pérdidas de habilidades específicas y generales para el trabajo. Además, el mantenimiento de este vínculo reduce los costos de búsqueda futuros para ambas partes y contribuye a facilitar una más rápida recuperación económica.

En este ámbito ha habido varias innovaciones y programas en la región que buscan sostener el empleo a través del pago de prestaciones a la empresa o al trabajador, ya sea a través de las instituciones de la seguridad social, de la administración tributaria u otro organismo. Estas prestaciones se financian generalmente con impuestos de rentas generales, contribuciones a la seguridad social o una combinación de ambos.²

En particular, pueden diferenciarse tres tipos de intervenciones: (a) subsidios a la nómina salarial; (b) extensión de los seguros de desempleo para cubrir otros eventos más allá del desempleo por causal de despido; (c) más recientemente, subsidios para incentivar el regreso de los trabajadores suspendidos o para la contratación de nuevos trabajadores.

² Los ejemplos aquí presentados son ilustrativos de los diferentes tipos de políticas implementadas.

2.1. Sostenimiento de la relación laboral a través de subsidios a la nómina laboral

Dentro de la primera categoría referida a subsidios a la nómina salarial, Paraguay estableció un subsidio para los asalariados formales que ganan hasta 2 salarios mínimos y cuyos contratos de trabajo fueron suspendidos debido al cese de actividades por la pandemia. El monto del subsidio corresponde al 50% del salario mínimo y es financiado por el Gobierno Nacional a través de una transferencia específica para este propósito al Instituto de Previsión Social.

Colombia permitió que las empresas y personas naturales que certifiquen una disminución del 20% o más de sus ingresos pudieran solicitar en los meses de mayo hasta diciembre de 2020 un subsidio por un monto igual al 40% del salario mínimo por todo trabajador para el cual aportan en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), sin que su número exceda el de empleados registrados en febrero del mismo año. Las empresas beneficiarias del anterior subsidio pueden adicionalmente solicitar un aporte estatal de 220.000 pesos colombianos por cada trabajador con salario mensual de hasta un millón de pesos al cual paguen la decimotercera mesada de los meses de junio y diciembre.

En Perú, los trabajadores comprendidos en una Suspensión Perfecta de Labores siguieron contando con el beneficio del Seguro Social de Salud –EsSalud-. Asimismo, el empleador del sector privado recibe un subsidio de hasta 35% de las remuneraciones brutas mensuales de sus empleados cuyos sueldos no superen los 1.500 soles (US\$ 424).

República Dominicana puso en marcha el Fondo de Asistencia Solidaria al Empleado (FASE), transferencia monetaria para sostener el empleo en los sectores más afectados por la pandemia y donde el gobierno aporta el 70% del salario desde un valor mínimo de RD\$ 5.000 pesos hasta un máximo de RD\$ 8.500 pesos mensuales por cada trabajador.

En Argentina, el Gobierno Nacional estableció el “Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción” (ATP) que entrega una reducción de 95% en contribuciones patronales al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y una asignación Compensatoria al Salario en empresas privadas. A su vez, se establece la prohibición de despidos sin justa causa y por las causales de falta o disminución de trabajo y fuerza mayor y suspensiones por dichas causales, primero hasta fines de mayo, pero luego se fue prorrogando, pero con algunas diferencias respecto de las condiciones estipuladas previamente. En particular, por ejemplo, en el pago de septiembre, las empresas que pudieron solicitar este beneficio fueron aquellas con menos de 800 trabajadores, que registraban una recuperación nominal de su facturación de hasta 40%, pero una variación real negativa en comparación con la situación pre-pandemia. El programa subsidiará los salarios correspondientes al mes de diciembre y luego será discontinuado. Será reemplazado por otros instrumentos como créditos a tasa subsidiada.

El Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda en Brasil también es un programa de sostenimiento de los ingresos de los asalariados formales con suspensión temporal de contratos o reducción de jornadas y de ingresos laborales. En particular, se autoriza la reducción de la carga de trabajo. A través de acuerdos individuales la reducción puede ser del 25%, 50% o 70%, preservando el valor de los salarios por hora hasta por 90 días. Estas reducciones pueden negociarse individualmente en el caso de (1) empleados con salarios de hasta R\$ 2.090 en empresas con ingresos brutos superiores R\$ 4,8 millones; (2) empleados con salarios de hasta R\$ 3.135 en empresas con ingresos brutos hasta R\$ 4,8 millones; (3) Empleados con educación superior y salario superior al doble del techo del

beneficio del Régimen General de Previdencia Social (RGPS). Para el resto de los asalariados las reducciones sólo pueden ser negociadas a través de los convenios colectivos de trabajo, con excepción para las reducciones del 25%, que en todas las situaciones pueden ser implementadas por medio de acuerdo individual. A su vez, se autoriza la suspensión temporal del contrato por un período máximo de 60 días. El beneficio se calcula a partir del monto mensual del seguro de desempleo al que el trabajador tendría derecho. Vale añadir que el programa prevé una garantía provisoria en el empleo al trabajador que lo ha recibido mientras esté siendo beneficiado y después de su restablecimiento por periodo igual a lo acordado.

El Bono Proteger de Costa Rica brinda una transferencia de ingresos temporal a los trabajadores con reducción de ingresos por la pandemia. Incluye tanto a las personas trabajadoras despedidas, con reducción de jornada laboral o con contrato suspendido. Las personas despedidas, con reducción de la jornada o suspendidas deben certificar su situación a través de una carta del empleador. Asimismo, como se lo analizará en el tercer grupo de medidas, el Bono Proteger también cubre a trabajadores independientes e informales.

En Trinidad y Tobago, el Subsidio de Ayuda Salarial otorga \$ 1.500 dólares trinitenses durante 3 meses a trabajadores en relación de dependencia que hayan sido afectados laboralmente por la pandemia.

2.2. Extensión de los seguros de desempleo para cubrir la suspensión y la reducción de jornada y proteger la relación laboral

Una segunda modalidad de medidas para proteger el vínculo laboral aprovechó los seguros de desempleo. En la región, Anguila, Argentina, Barbados, Bahamas, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Uruguay, Venezuela y la Ciudad de México tenían vigente distintas formas de seguro de desempleo. Estos instrumentos están diseñados para períodos de desempleo cíclico y no para crisis sistémicas que producen altas tasas de desocupación por períodos largos como la que comenzó a configurarse con la COVID-19. Están diseñados para ofrecer seguridad de ingresos ante la desocupación, pero fueron movilizados y adaptados para proteger, también, el vínculo laboral ofreciendo prestaciones ante la suspensión de contratos o la reducción de jornadas laborales. Esto permitió mantener la relación contractual entre trabajadores y empresas que preveían que la disminución en su actividad sería temporal. Esto facilita la reinserción de trabajadores y trabajadoras ante la reactivación y reduce los costos de recontratación de empresas. Tales adaptaciones se observaron en Brasil, Chile, Colombia y Uruguay.

En Chile, por ejemplo, se modificaron temporalmente los criterios de elegibilidad para hacer uso del seguro. En particular, se contempla circunstancias especiales entre las que se encuentra el cierre temporal de empresas, suspensiones de personal o reducciones temporales de la jornada laboral para acceder a esta prestación. Por lo tanto, el trabajador mantiene la relación laboral mientras percibe ingresos del seguro de cesantía a la vez que el empleador debe continuar pagando las cotizaciones provisionales y de salud del trabajador. Para la base del cálculo del beneficio se considera el promedio de remuneraciones de los últimos 3 meses (mientras que para el cómputo del seguro en caso de cesantía son los últimos 12 meses). Mientras que las tasas de reemplazo en el caso de suspensión de contrato son las mismas que en caso de cesantía, en el caso de reducción de jornadas el empleador paga la parte trabajada y el seguro cubre la mitad de la parte no trabajada (Montt et al., 2020).

En Uruguay, conjuntamente con otras modificaciones para ofrecer mayor seguridad de ingresos a los trabajadores y que se discutirán más adelante, se extendió el acceso al seguro de desempleo a aquellos trabajadores con suspensión parcial de tareas y con reducción parcial de las horas trabajadas (50% de la jornada como mínimo) y a los trabajadores que se desempeñen en actividades con suspensión total de tareas (bajo el cumplimiento de ciertos requisitos), en todos los casos manteniendo la relación laboral.

En Costa Rica, adicionalmente a lo mencionado previamente, en el mes de abril se aprobó la Ley de “Entrega del Fondo de Capitalización Laboral a los Trabajadores Afectados por Crisis Económica”. En caso de suspensión temporal de la relación laboral o de reducción de la jornada laboral, que implique una disminución de su salario, la persona trabajadora puede retirar los ahorros laborales acumulados a su favor en el FCL. El monto depende del saldo que la persona afiliada tenga disponible a la fecha en que inicie la suspensión de trabajo o a la reducción de la jornada, previa solicitud de la persona interesada.

En Colombia, mientras dure la emergencia económica los asalariados que continúan con la relación laboral pero que han sufrido recortes de ingresos podrán retirar cada mes de su cuenta de cesantía un monto que les permita compensar dicha reducción. En Perú también se dispuso la libre disponibilidad para los trabajadores de hasta S/ 2.400 de los fondos de compensaciones por tiempo de servicios (CTS) y medidas adicionales de retiro para trabajadores con suspensión perfecta de labores.

2.3. Subsidios para la reincorporación y contratación formal

Finalmente, dentro de la tercera modalidad de subsidios para incentivar la reincorporación de trabajadores suspendidos, Chile puso en marcha el Subsidio al Empleo que consta de dos líneas. La primera, “Línea Regresa” otorga un beneficio para incentivar el regreso de trabajadoras y trabajadores con contrato suspendido. Son elegibles las empresas con 20% o más de disminución de ventas o ingresos brutos en el periodo abril-julio de 2020 en comparación con igual período de 2019, y para contratos con una remuneración mensual bruta igual o inferior a 3 salarios mínimos mensuales. El pago es de \$ 160.000 pesos chilenos mensuales (aproximadamente US\$ 200) por cada trabajador o trabajadora, con un límite máximo de 6 meses. La segunda línea, “Línea Contrata” donde se otorgan diferentes tipos de subsidios de acuerdo a las características de los nuevos trabajadores y al monto del salario. El beneficio es del 50% o del 60% de la remuneración mensual bruta o un monto fijo, dependiendo del grupo al cual pertenece el trabajador contratado.

En Uruguay se introdujo un aporte estatal de \$ 5.000 pesos uruguayos mensuales por 3 meses por cada trabajador reintegrado desde la causal de suspensión total, así como para cada nuevo trabajador incorporado por empresas que no tuvieran trabajadores registrados en el seguro de desempleo, excepto en el caso de reducción de jornada. La reincorporación puede ser a jornada completa o parcial (50 % de la jornada legal), en cuyo caso el subsidio es de \$ 2.500.

En Perú se otorgó un subsidio a empleadores del sector privado afectados durante el estado de emergencia para promover la recuperación del empleo formal, incentivando la contratación laboral y la preservación de puestos de trabajo. El subsidio es por seis meses como máximo y fluctúa entre 35% a 55% de las remuneraciones de los trabajadores que ganen menos de 2.400 soles (US\$ 678). Si se contrata a jóvenes (18-24 años) a plazo indeterminado, el subsidio es 55% por los tres primeros meses y 27,5% por los tres meses siguientes, pero si la contratación es a plazo determinado, el incentivo es 45% los tres primeros meses y 22,5% en los tres meses restantes. En caso de contratar a personas

adultas (25 a más años) a plazo indeterminado, el incentivo es 45% los tres primeros meses y 22,5% los tres meses siguientes, y si el contrato es a plazo determinado, el incentivo será de 35% por los tres primeros meses y 17,5% los tres meses siguientes.

3. PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS POR DESEMPLEO

En la tipología propuesta, las prestaciones por desocupación para trabajadores formales son las que entregan los seguros de desempleo cuando se produce una desvinculación laboral. Estos seguros suelen cubrir despidos de trabajadores formales y ofrecer pagos regulares por un tiempo definido; muchas veces esos pagos son decrecientes en el tiempo y se complementan con programas activos de mercado de trabajo para motivar la búsqueda y reinserción laboral. Estos mecanismos suelen exigir un período de contribución (por ejemplo 6 a 12 meses) como condición de acceso a la prestación.

En el marco de esta crisis ya en marzo 2020 los seguros comenzaron a adaptarse para dar respuesta a una crisis que se veía más profunda y larga que cualquier ciclo de alta desocupación anterior.

Muchas de estas modificaciones son de carácter transitorio y han tenido el objetivo de ampliar su cobertura horizontal (estos es, porcentaje de la población desocupada cubierta por el seguro) y/o vertical (monto del seguro en relación a los salarios previos), se encuentran (1) la relajación de ciertos requisitos para el acceso a los mismos, (2) la extensión de la duración de las prestaciones, (3) el aumento en las tasas de reemplazo y/o de los valores mínimos y máximos del beneficio, y (4) la extensión del seguro para grupos de trabajadores previamente excluidos. Para asegurar el financiamiento de la mayor cantidad y duración de prestaciones, los gobiernos inyectaron recursos a los seguros.

En Chile se implementaron varias de estas medidas. Por ejemplo, se relajaron los requisitos de acceso al Seguro de Cesantía al reducirse de 6 a 3 cotizaciones realizadas en los últimos 12 meses, a la vez que aquellos trabajadores con saldos disponibles en sus cuentas individuales pueden acceder a sus fondos independientemente de los meses cotizados. A su vez, se elevaron las tasas de reemplazo desde el mes 2 en adelante. En setiembre de este año se incorporó de manera permanente al seguro de desempleo para las trabajadoras de casa particular, reemplazando el antiguo esquema de indemnización a todo evento. Para ello se establece una nueva cotización a cargo de empleador del 3% de la remuneración imponible del trabajador (2,2% con destino a la Cuenta Individual por Cesantía y el 0,8% restante para financiar el Fondo de Cesantía Solidario), a la vez que se disminuye la cotización del trabajador pasando del 4,11% al 1,11%. Esta extensión resulta de gran relevancia para la región por cuanto los y las trabajadoras de casa particular formales suelen quedar excluidas del acceso al seguro por desempleo. Algunos países, como Uruguay, por ejemplo, ya tenían incorporado a este grupo de trabajadores dentro del seguro de paro.

En Argentina, se elevaron los montos mínimo y máximo del seguro por desempleo, a \$ 6.000 y \$ 10.000 pesos argentinos, respectivamente. A su vez, ante la prolongación de la cuarentena, el Ministerio de Empleo, Trabajo y Seguridad Social estableció una nueva prórroga del vencimiento de las prestaciones hasta el 31 de diciembre del 2020 (luego de la establecida en marzo y mayo), para todos aquellos casos con vencimiento entre el 30 de agosto y 30 de noviembre de 2020.

En Ecuador, antes de entrar en vigencia la Ley de Apoyo Humanitario el 22 de junio de 2020, los trabajadores en relación de dependencia despedidos debían esperar 60 días de estar

desempleado para aplicar al seguro por desempleo. Ahora pueden solicitarlo a partir del décimo día de encontrarse desempleado y los pagos se realizan automáticamente.

En Uruguay, el seguro de desempleo cubría causales de despido, de suspensión y de reducción de jornada, pero la cobertura de estos últimos casos cubría únicamente a los jornaleros. En marzo se introdujo la posibilidad de reducción para trabajadores mensuales y en mayo se flexibilizaron los requisitos de acceso a la prestación con una menor cantidad de meses o de jornales requeridos. En el mes de junio se extendió por 3 meses la duración del subsidio por desempleo a las empresas que documentaran la falta de tareas y manifestaran compromiso de mantener el empleo. Luego, atendiendo a la magnitud de las solicitudes se estableció un régimen especial para facilitar el proceso.

Finalmente, hacia fines de marzo en Colombia los trabajadores formales que quedaron cesantes y que con anterioridad estaban afiliados a una Caja de Compensación Familiar con un salario de hasta cuatro salarios mínimos mensuales durante un año en el transcurso de los últimos cinco, recibieron un pago de 585.202 pesos colombianos mensuales hasta por tres meses y hasta donde permitiera la disponibilidad de recursos de las Cajas.

Aun con estas modificaciones realizadas en estos países, este es el pilar menos utilizado en la región debido a diferentes razones. Por un lado, sólo algunos de los países cuentan con este componente contributivo y aún para aquellos que lo tienen, la cobertura ha sido tradicionalmente muy baja debido a la elevada informalidad y cuentapropismo que caracteriza a estos mercados de trabajo. Por otro lado, para prevenir los despidos, en general las políticas de respuesta han buscado apoyar el sostenimiento de los vínculos laborales de modo de reducir los impactos de la crisis sobre el volumen de empleo y para apuntalar la recuperación posterior. De todas maneras, en la medida en que las ayudas estatales sean más reducidas de lo que han sido en los meses previos, una parte de los trabajadores que han estado incluidos en las medidas detalladas en el primer grupo de políticas podrían hacer un uso más intenso de los seguros de desempleo, siempre y cuando los requisitos de acceso así se lo permitan.

4. PROGRAMAS NO CONTRIBUTIVOS DE TRANSFERENCIAS DE INGRESOS

Finalmente, otro importante grupo de estrategias y políticas tiene por objeto compensar, al menos parcialmente, la pérdida de ingresos de las familias por motivos de la pandemia, muchas de ellas en la informalidad y más allá de la condición respecto a la ocupación y tipo de inserción laboral. Un aspecto interesante aquí es que, dada la intensidad y alcance de la crisis, se extendió la necesidad de alcanzar a un conjunto de población tradicionalmente no cubierto por los programas de transferencias no contributivos. Es por ello que algunos de estos programas existentes se ampliaron y/o se crearon otros de similar naturaleza. A continuación, se describen algunos de ellos, sin pretender realizar una revisión exhaustiva de todas las experiencias en la región.

Los países variaron entre aquellos que optaron por estrategias con criterios más universales de apoyo a los ingresos, cubriendo una gran parte de la población y a los hogares con trabajadores informales – por ejemplo, Argentina y Brasil, aunque con algunos requisitos– y países que optaron por medidas focalizadas a grupos específicos – Chile y Paraguay. Como en la mayoría de los países los sistemas de información de protección social son limitados o no están actualizados para todos los hogares o incluyen solo a grupo específicos con mayor

riesgo de vulnerabilidad (por ejemplo, hogares con niños, niñas y adolescentes o personas mayores o personas con discapacidad), los sistemas de transferencias enfrentaron muchas dificultades para llegar con amplitud y rapidez a todos los hogares potencialmente necesitados. En algunos países, la implementación y alcance fue más amplio y expedito, enfrentando los usuales dilemas que impone la disyuntiva entre los riesgos de exclusión e inclusión.

Para sortear esta limitación, se aprovecharon bases de datos administrativas para identificar otros potenciales beneficiarios (a partir de registros de impuestos y declaración renta, por ejemplo, en Chile) o a partir de llamados para actualizar registros, incorporarse a los registros sociales de hogares o a inscribirse declarándose hogar con ingresos informales (p. ej. Argentina, Barbados, Paraguay y Santa Lucía).

Algunos países se vieron favorecidos por la alta bancarización de su población para hacer llegar la ayuda de manera más rápida, minimizando, a la vez, el riesgo sanitario. Esto demostró ser más rápido y efectivo que la entrega directa de alimentos. Los institutos de seguridad y otras agencias públicas crearon portales web para ser una forma de ventanilla única de ayuda social, pagando algunas de las prestaciones no contributivas que fueron establecidas y ofreciendo un portal único para verificar la elegibilidad y dar seguimiento a beneficios.

Algunos países incluso integraron las distintas fuentes de ingresos de los hogares (laborales, seguro de cesantía) y asociaron las transferencias no contributivas a la diferencia entre esos ingresos y un mínimo, ofreciendo de esta manera avances hacia la construcción de un piso de protección social para todas las personas.

En Argentina en el mes de marzo se duplicó el monto de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y la Asignación Universal por Embarazo (AUE), con una erogación adicional de \$ 13.400 millones. Adicionalmente, se otorgó un bono de hasta \$ 3.000 a jubiladas/os y pensionadas/os que cobraban un único haber previsional hasta alcanzar los \$ 18.892, lo que implicó erogaciones de alrededor de \$ 13.800 millones. Sin embargo, la medida de transferencias de ingresos de mayor envergadura es el “Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)”, creado hacia fines de ese mes, liquidado a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), y destinado a trabajadoras y trabajadores informales, de casas particulares y monotributistas sociales o monotributistas de las dos primeras categorías. Los beneficiarios de la AUH y de la AUE fueron los primeros en quedar incluidos en esta nueva prestación. El monto del IFE es de \$ 10.000 (59,3% del salario mínimo). El primer pago fue abonado entre abril y mayo de 2020. Durante junio y julio se realizó el segundo pago y uno tercero durante agosto y septiembre. La cantidad de titulares del beneficio ha venido siendo de alrededor de 9 millones, cifra que se compara con los 4,3 millones de niños, niñas y adolescentes que cobran la AUH.

Colombia ya contaba con dos principales programas de transferencias condicionadas: Familias en Acción y Jóvenes en Acción. A raíz de la emergencia provocada por la pandemia el Gobierno nacional autorizó el pago de cinco giros extraordinarios durante 2020 para ampliar y fortalecer ambos programas. A su vez, se creó el programa Ingreso Solidario que está destinado a familias que no sean beneficiarias de aquellos dos programas ni tampoco de Colombia Mayor y Devolución del IVA, y que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Ecuador, a través de su Ministerio de Inclusión Económica y Social, instauró el Bono de Protección Familiar de Emergencia por algunos meses destinado a quienes no accedan al

seguro social con ingresos inferiores al salario básico unificado, y a los afiliados al seguro campesino. En Bolivia se creó el Bono Familia, transferencia de 500 pesos bolivianos (US\$ 70) por mes a familias con bajos recursos con hijos asistiendo al ciclo inicial, primario y secundario.

En Costa Rica, el ya mencionado Bono PROTEGER consiste en la entrega temporal de un monto económico, según la condición de vulnerabilidad laboral en la que se encuentre la persona a raíz de la emergencia nacional por COVID-19. Este bono alcanza no sólo a la población formal sino también a la informal y a los trabajadores independientes.

En Paraguay se constituyó el Fondo Social a través del cual se otorga un subsidio del 25% del salario mínimo hasta 2 veces a trabajadores informales independientes o a los asalariados de micro, pequeñas o medianas empresas. El denominado programa “Pytyvõ” alcanzó a aproximadamente 1 millón de beneficiarios hacia mediados de junio de 2020. En septiembre 2020 se inició una nueva etapa de este programa donde se prevén cuatro pagos mensuales adicionales, alcanzando a 770.000 potenciales beneficiarios. A su vez, se amplió la cobertura del programa “Tekoporá” y del programa Adultos Mayores.

En Perú también se implementaron diferentes dispositivos para alcanzar a la población más afectada por la crisis. Por un lado, el bono “Yo Me Quedo en Casa”, subsidio monetario a hogares en situación de pobreza; por otro, el bono “Independiente” para hogares con trabajadores independientes de bajos ingresos afectados por la pandemia; el “Bono Rural” para familias rurales en situación de pobreza o pobreza extrema; el “Bono Familiar Universal” para aquellos hogares vulnerables que no estaban cubiertos por los bonos anteriores y el programa “Contigo” destinado a personas con discapacidad severa en situación de pobreza, en el cual se adelantó el pago de un bimestre en marzo-abril. Recientemente se ha otorgado una prestación económica de 760 soles para los trabajadores que están en suspensión perfecta de labores, siempre y cuando labore en una empresa con no más de 100 trabajadores y que perciba una remuneración mensual de hasta 2.400 soles.

En Chile se creó el Bono de Emergencia COVID-19 y el Ingreso Familiar de Emergencia. El primero de ellos entregó por única vez un subsidio a los hogares que reciben el subsidio único familiar, hogares que reciben otras transferencias del sistema Seguridades y Oportunidades y hogares que pertenecen al 60% de hogares más vulnerables de acuerdo al Registro Social de Hogares. Se excluyen a los hogares donde algún miembro percibe una pensión por jubilación o es trabajador formal. El Ingreso Familiar de Emergencia es una transferencia mensual a hogares pertenecientes al 80% más vulnerable (Montt et al., 2020). Con el objetivo de dar seguridad alimentaria a fines de mayo se comenzó la entrega de 2,5 millones de cajas de alimentos. Posteriormente, este programa fue expandido llegando a 5,6 millones en agosto. Por otro lado, se creó el “Beneficio para los trabajadores independientes” que incluye un subsidio y un préstamo sin interés a trabajadores independientes que hayan entregado boletas como mínimo durante tres meses en el último año o durante seis meses en los últimos dos años y que, adicionalmente, en el mes que solicitan el beneficio hayan experimentado una caída en sus ingresos de al menos 30% respecto del período abril 2019 – abril 2020. El subsidio, que no es considerado ingreso y, por ende, no está sujeto a impuestos ni es considerado para fines previsionales, cubre como máximo el 70% de la reducción de ingresos, siendo este porcentaje decreciente con el monto de la renta (Montt et al., 2020).

En Uruguay se incrementó en un 50% el monto de la Tarjeta Uruguay Social (TUS) del Ministerio de Desarrollo Social y en igual porcentaje las Asignaciones Familiares para los hogares que no recibieran la TUS. Adicionalmente, para aquellos trabajadores informales no

cubiertos por los instrumentos del MIDES ni amparados por otro mecanismo de protección, se les otorgó una canasta mensual de alimentos.

En Brasil se implementó el Auxílio Emergencial, transferencia monetaria para trabajadores mayores de 18 años, salvo en el caso de madres adolescentes, informales, microempresarios individuales, autónomos y desempleados, pertenecientes a familias cuyo ingreso mensual por persona no supere la mitad del salario mínimo (R\$ 522,50), o cuyo ingreso familiar total sea de hasta 3 salarios mínimos (R\$ 3.135). Los hogares beneficiarios del programa Bolsa Familia reciben el beneficio de forma automática. El programa consta de 5 pagos de R\$ 600 y se eleva al doble en el caso de madres monoparentales. En septiembre se anunció la continuidad del programa hasta el mes de diciembre, pero por un monto de R\$ 300. Vale recordar que Brasil ya contaba con el Bolsa Familia, un amplio programa de transferencia condicionada, que en septiembre del 2020 atendía a 14 millones de familias en el país. El Auxílio Emergencial substituyó, temporariamente, el Bolsa Familia, pero solamente en los casos en que era más ventajoso para la familia (que estaba autorizada a inscribir hasta dos de sus miembros para recibir el Auxílio).

Finalmente, la gran mayoría de los países del Caribe implementaron políticas de transferencias en dinero y de distribución de comida o de “vouchers” para la compra de alimentos.

5. BALANCE DE LAS POLÍTICAS IMPLEMENTADAS

La magnitud sin precedentes de esta crisis implicó que los gobiernos de la región debieron implementar un conjunto de medidas de modo de acotar los impactos de la misma sobre el empleo, los ingresos y condiciones de vida de la población. A partir de estas medidas es posible identificar avances, pero también desafíos pendientes en esta materia.

En los casos donde hubo una rápida y oportuna intervención, ello no sólo permitió acotar la pérdida inmediata de ingresos y la falta de acceso a bienes y servicios básicos, sino también limitar la amplificación de estos shocks negativos en el mediano plazo. La experiencia previa respecto de la creación de dispositivos de intervención contribuyó a alcanzar más rápidamente a la población afectada por la contracción de ingresos laborales. Al inicio de la pandemia la región ya contaba con una rica experiencia en materia de programas de protección social de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas, aunque en la mayoría de los casos con estrictos criterios de focalización, alcanzando de esta manera principalmente a los primeros deciles de la distribución de ingresos de la población.

No obstante, dada la amplitud de la crisis, la misma alcanzó a los estratos medios de la población, quienes también fueron fuertemente afectados en sus ingresos. Así, en términos de gestión, las políticas de transferencias han enfrentado el desafío de ampliar y mejorar el registro de estas personas y hogares convertidos también en vulnerables. Ello evidencia claramente la necesidad de avanzar hacia una mayor cobertura de ingresos frente a la pérdida de un puesto de trabajo, especialmente en la economía informal. Para ello, el registro actualizado de los potenciales titulares de estos beneficios resulta ser una condición fundamental.

Sin embargo, a los desafíos en materia de espacio fiscal se sumaron otros como la coordinación gubernamental y público-privada, y las restricciones en las capacidades tecnológicas y logísticas para proveer los bienes, servicios y prestaciones económicas que requieren las poblaciones afectadas, especialmente las más vulnerables. Por todas estas

razones, a pesar de los esfuerzos realizados, en algunos casos hubo la sensación de que las ayudas llegaron tarde, o bien que no eran suficientes para cubrir los ingresos perdidos.

REFERENCIAS

Montt, Guillermo, Félix Ordóñez & Ignacio Silva (2020). Protección ante la desocupación en Chile. Desafíos y oportunidades luego de una crisis sistémica. Informes Técnicos 15. Santiago. OIT.