

PERSPECTIVAS DE INVESTIGACIÓN



¿Cuán adecuadamente podrían proteger los programas de transferencias de emergencia a los hogares informales y vulnerables contra los efectos negativos de los confinamientos de la COVID-19?



Los datos sobre 33 programas de transferencias de emergencia implementados en 10 países de América Latina y el Caribe como respuesta a la pandemia de la COVID-19 muestran una variación considerable en la cobertura propuesta.



En general, las tasas de cobertura y reemplazo son altas en los hogares más pobres en el primer quintil de la distribución del ingreso, y oscilan entre el 54% en Ecuador y el 100% en Brasil y Perú.



El segundo y tercer quintiles muestran resultados muy diferentes, con tasas de reemplazo que disminuyen considerablemente en todos los casos excepto Brasil. Para la mayoría de los hogares en estos quintiles, las transferencias de emergencia equivalían a menos del 25% del ingreso monetario laboral.

CONTEXTO

Al comienzo de la pandemia de la COVID-19, los gobiernos introdujeron alguna forma de confinamiento para contener la propagación del virus, pero los costos económicos de estas medidas no fueron los mismos para todos. En América Latina, donde trabajar desde casa es un lujo, un gran porcentaje de la población carecía de medios para sobrevivir durante ese período. Para superar estas pérdidas, los gobiernos de América Latina introdujeron una serie de programas de ayuda social de emergencia. Este estudio presenta una evaluación *ex ante* de la cobertura potencial y la generosidad de estos programas para determinar si han proporcionado suficiente protección a quienes lo necesitan durante la crisis.

EL PROYECTO

El análisis se basa en datos de dos fuentes principales. Los sitios web oficiales del gobierno que realizan un seguimiento de las respuestas de las políticas ante la COVID-19 y, allí donde la información era incompleta o no estaba actualizada, otras tres fuentes contribuyeron a completar y validar los datos: los principales periódicos en cada país, la base de datos *Weekly Policymakers Response against COVID-19* desarrollada por el Equipo de Medidas Políticas ante la COVID-19 del Banco Interamericano de Desarrollo y la *Base de datos ACAPS de medidas gubernamentales ante la COVID-19*. Las encuestas de los hogares de 2018 (con la excepción de Chile, donde la última ola data de 2017) permitieron ajustar las descripciones de los programas a las características de los hogares o individuales.

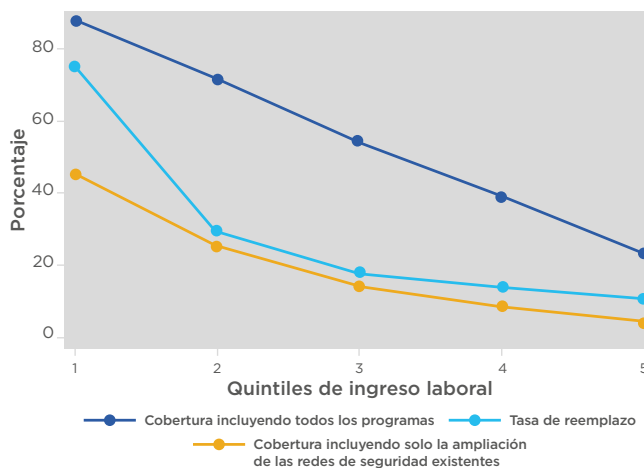
RESULTADOS

El Gráfico 1 muestra la principal conclusión del estudio, el promedio regional de la cobertura y el promedio regional de la generosidad de las transferencias de emergencia. El Gráfico presenta dos indicadores de la cobertura potencial de las transferencias de emergencia medidas como el porcentaje de hogares que previsiblemente las recibirán. Una medida incluye sólo las transferencias de emergencia que son extensiones de los programas de antes de la crisis de la COVID-19, y la otra tiene en cuenta todas las transferencias de emergencia. La tercera línea muestra la generosidad de los programas de emergencia combinados, calculada como la transferencia de emergencia media que recibieron los hogares cada mes como porcentaje de su ingreso laboral mensual regular. Las tres medidas se calculan por quintil de distribución del ingreso laboral de los hogares de cada país y se promedian entre los 10 países.

Este análisis permite las siguientes conclusiones:

- a. Las transferencias de emergencia tenían el potencial para llegar a un alto porcentaje de los hogares en el primer quintil, pero la cobertura disminuía linealmente con los ingresos. Esto deja sin cobertura a un porcentaje considerable de hogares en el segundo y tercer quintiles, aunque estos quintiles tienen una alta concentración de hogares totalmente informales.
- b. La alta cobertura en el primer quintil, que potencialmente llega al 85% de los hogares, depende del conjunto de medidas *ad hoc* introducidas por los gobiernos en la región. Si los gobiernos contaran únicamente con la ampliación de los programas sociales existentes, la cobertura habría sido mucho menor (cerca del 45%).
- c. La ampliación de los programas *ad hoc* también muestra desvíos potenciales de los recursos. Hasta el 25% de los hogares en el quintil más rico podría ser beneficiario de uno de estos programas de ayuda social de emergencia.

Gráfico 1. Programas de ayuda social de emergencia de la COVID-19 en América Latina y el Caribe: tasas de cobertura y reemplazo



Nota: Promedio no ponderado para América Latina y el Caribe. (i) La cobertura se define como el porcentaje de hogares que reciben la ayuda; (ii) la Tasa de reemplazo es la mediana de la transferencia monetaria mensual en relación con el ingreso laboral monetario mensual de los hogares focalizados. El promedio regional de la cobertura que incluye sólo la ampliación de las redes de seguridad existentes no incluye El Salvador.

IMPLICACIONES PARA LAS POLÍTICAS

1. Las medidas de emergencia propuestas pudieron focalizarse en los hogares más vulnerables, a saber, los hogares en el primer quintil de la distribución de los ingresos laborales del país.
2. Sin embargo, las tasas de cobertura y de reemplazo en el segundo y tercer quintiles eran mucho más limitadas. Con la notable excepción de Brasil, los programas de ayuda social de emergencia, tal como están diseñados actualmente, no podrían reemplazar los ingresos potenciales no percibidos de un gran porcentaje de familias en la fuerza laboral informal que se vieron obligadas a confinarse y no podían trabajar.
3. La compensación insuficiente en el segundo y tercer quintiles limita la capacidad de los gobiernos para mantener períodos de confinamiento prolongados, y también puede limitar su capacidad para ordenar una nueva ola de confinamientos en caso de agravamiento de los contagios.
4. Las respuestas de los gobiernos ante la crisis de la COVID-19 pone de relieve dos hechos importantes. En primer lugar, las mejoras en materia de protección social durante los últimos veinte años permitieron a numerosos países canalizar efectivamente recursos hacia los más pobres. Sin embargo, la cobertura fragmentada e insuficiente de los sistemas de protección social sigue siendo un problema estructural grave en la región. Estas limitaciones complican la provisión de apoyo a los ingresos de los trabajadores informales que no son suficientemente pobres para beneficiarse de la ayuda social pero que carecen de otros estabilizadores

automáticos, como el seguro de desempleo, que podrían aliviar el impacto de los shocks temporales.

5. Aunque no hay una respuesta clara a la pregunta de cómo proteger a aquellos que no contribuyen a los sistemas de protección social, la necesidad de contar con mecanismos que lleguen a los hogares vulnerables no pobres durante los tiempos de shocks negativos se ha vuelto evidente.

A la luz de estas carencias, América Latina tiene que contemplar reformas que podrían proporcionar una ayuda más efectiva y ágil a aquellos que quedan al margen en tiempos de crisis. Esto haría a la región más resiliente ante las consecuencias de los shocks negativos.



ESTUDIO COMPLETO

[Busso, M., J. Camacho, J. Messina y G. Montenegro. 2020. "Social Protection and Informality in Latin America during the Covid-19 Pandemic."](#)

DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIÓN Y ECONOMISTA JEFE

El Departamento de Investigación y Economista Jefe es un generador de ideas innovadoras que apoyan la agenda de políticas estratégicas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y sus países miembros con el fin de lograr un desarrollo económico sostenible y equitativo de la región. Para maximizar el impacto de su investigación, el Departamento de Investigación lleva a cabo actividades que sirven de insumos a otros departamentos del Banco, los gobiernos, la comunidad académica y la sociedad civil en la región.

Copyright © 2020 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

