



# ▶ La importancia de la protección social en tiempos de pandemia

▶ Pablo Casalí, especialista en Seguridad Social de la Oficina de la OIT para los Países Andinos  
▶ Oscar Cetrángolo, profesor e investigador IIEP (UBA-CONICEP)<sup>1</sup>

## Hoy, la población de los diferentes países está tratando de evitar contagios. Para la economía, en cambio, el contagio es inevitable.

Los efectos de la pandemia y las primeras medidas para evitar su propagación han tenido efectos significativos sobre las economías. La dificultad para producir, distribuir, vender y, en general, para mantener la cadena de pagos se está traduciendo en una caída en la demanda e iniciando una espiral recesiva que, globalización mediante, afectará de diversas maneras a la totalidad de los países. Dependiendo de la duración de este periodo de excepción, la crisis puede derivar en una importante ruptura de contratos y pérdida de empleos. La OIT ha estimado que, distintas hipótesis mediante, habrá hasta 25 millones de nuevos desocupados a nivel global, con efectos inmediatos en términos de acceso al sistema de protección social y a servicios esenciales de salud, principalmente en donde la organización y gestión de los distintos sistemas se basan en el seguro social tradicional. Si bien se trata de estimaciones muy preliminares, llaman la atención e ilustran sobre la magnitud del problema.

Los impactos se muestran de diversas maneras y con diferente gravedad en cada país, sus regiones, grupos sociales y sectores de actividad. Los sectores donde primero se visualizan esos efectos negativos son el comercio, turismo, esparcimiento, restaurantes, aviación, combustibles y automotriz (por citar algunos más obvios). En muchos de ellos se desempeña buena parte del empleo informal, pero también formal con cierto grado de vulnerabilidad.

Las primeras estimaciones para la región dan cuenta de importantes caídas en el nivel de actividad, que la CEPAL estima provisoriamente en 1,8% en el PIB, con un fuerte impacto sobre el empleo. La caída podría ser aún mayor. Precisamente, lo característico de esta

situación es la enorme incertidumbre, tanto en su duración como en sus diferentes impactos. No es posible tener una apreciación de los riesgos que esto involucra ni tener una aproximación a la probabilidad de que ocurran los diferentes escenarios. Los desafíos para los gobiernos son muchos, importantes e impredecibles.

En cambio, hay dos certezas sobre el punto de partida de esta crisis que agravan la percepción de los peligros para nuestros países. En primer lugar, la región se encuentra en una situación muy diferente a la de la crisis global de 2009. Desde el 2014 vio caer su producto por habitante y el crecimiento del PIB regional ha sido el menor del globo, inferior al 1% anual promedio (antes de la crisis del 2009 era del 5%). La región ya no cuenta con el margen fiscal que supo tener en 2008. Hoy casi la totalidad de los países latinoamericanos presenta déficit fiscal de magnitudes considerables y, en promedio, la deuda pública representa el 69% del PBI (en 2008 era 46% del PIB).

En segundo término, si bien resulta inevitable tomar el ejemplo de los países que sufrieron antes los efectos de la pandemia (en especial los europeos), el desarrollo, la disponibilidad de recursos, la cobertura de la protección social y, en particular, el estado de su sistema de salud, por citar algunas dimensiones de interés, distan mucho de parecerse a las de América Latina. Adicionalmente, hacia el interior de esta región y, a su vez, de cada uno de los países, coexisten situaciones mucho más heterogéneas.

Tal vez el común denominador de la región sea la menor capacidad de respuesta de los sistemas de salud ante la emergencia sanitaria, los mayores costos sociales asociados a la informalidad de las economías, la brecha de cobertura de los esquemas de protección social, las diversas carencias que sufre una parte sustancial de sus poblaciones y los reducidos espacios fiscales para políticas para enfrentar la crisis económica y social que involucren mayores gastos o menores recursos para los fiscos.

Los países con menos recursos tendrán dificultades para encarar políticas sanitarias, pero también para implementar programas que mitiguen los efectos de

<sup>1</sup> Los autores agradecen los comentarios de Julián Folgar, Fabio Durán y Philippe Vanhuynegem.

la crisis económica; las regiones más pobres de cada país requerirán más ayuda de gobiernos centrales con dificultades crecientes; los barrios más carenciados, así como las familias más pobres, sufrirán con más intensidad la pandemia y la crisis económica. Tienen más dificultades para estar aisladas, tienen menos defensas y peores condiciones de higiene, menor acceso a agua potable y, por supuesto, menor acceso a sistemas de salud fragmentados.

Precisamente, esta crisis sorprende a la región a mitad de camino en diferentes políticas de reforma que, con diversos grados de avance por país y por tipo de garantía, intentaban mejorar la cobertura de la protección social.<sup>2</sup> Si bien es cierto que, en general, los sistemas existentes han prevenido un agravamiento mayor de la situación social durante los últimos años de estancamiento, la situación dista de ser satisfactoria y, mucho menos, adecuada para enfrentar esta nueva emergencia.

De manera especial, la proporción de la población con ingresos insuficientes crecerá desde niveles ya angustiosos. La implementación de un piso de protección social que garantice una cobertura universal de calidad y la seguridad del ingreso a lo largo de todo el ciclo vital, como parte de un sistema integral de protección social es una asignatura pendiente en muchos países; sin embargo, el contexto actual de la pandemia se constituye en un nuevo llamado a los decisores de políticas para su urgente implementación.

A pesar de las limitaciones, las reacciones de los gobiernos han sido relativamente rápidas. Las principales medidas adoptadas para contrarrestar los efectos del COVID-19 resultan de una combinación de anuncios sociales y/o fiscales que incluyen: i) apoyo presupuestario al sector de la salud; ii) incremento en las transferencias monetarias a hogares más vulnerables, generalmente mediante programas sociales ya existentes; iii) ayuda alimentaria; iv) apoyo a las pymes mediante, principalmente, el diferimiento en el pago de impuestos, pero también mediante líneas de crédito y subsidios al pago de salarios, y v) ampliación de programas de infraestructura<sup>3</sup>.

Las estimaciones preliminares sobre la magnitud de las ayudas muestran una gran variabilidad que depende, en general, del espacio fiscal disponible y van desde paquetes de medidas que se estiman en 12% del PIB en Perú, 4,7% en Chile y menos del 1% en México, por citar algunos casos.

En la región, esta crisis viene a profundizar serios problemas preexistentes. No son una novedad la necesidad de promover el crecimiento económico, asegurar una protección social de cobertura universal, formalizar las economías, promover el empleo decente, redistribuir ingresos, integrar los sistemas de salud fortaleciendo el primer nivel de atención, modernizar los sistemas educativos, brindar cobertura de agua potable y saneamiento, como ejemplos que hoy presentan mayores urgencias. Pero toda iniciativa que involucre mayores niveles de intervención tendrá un límite mayor que en el pasado por la caída en los niveles de recaudación como consecuencia de la profunda recesión y por las medidas de incentivo tributario para mantener en pie los establecimientos. A su vez, deben contarse los límites impuestos por las importantes rigideces presupuestarias que enfrentan los gobiernos, las demandas de la provisión descentralizada y las dificultades para financiarse de buena parte de los gobiernos.

La magnitud y características de estos desafíos frente a una crisis de carácter extraordinariamente global indican que no podrán ser encarados por los países de manera aislada. Se requiere de una mayor colaboración, coordinación de políticas y solidaridad si se quiere evitar daños mayores a nivel global. Ciertamente, la preocupación excluyente hoy es salvar la mayor cantidad posible de vidas, fortalecer las economías y mitigar los daños sociales de la crisis mediante medidas de emergencia. Luego será el momento, para los países de la región, de trabajar para la construcción de sistemas de protección social modernos, de cobertura universal y sostenible en el tiempo, que puedan hacer frente a futuros desafíos que, seguramente, exigirán estar cada vez mejor preparados.

El Convenio núm. 102 sobre norma mínima de seguridad social y la Recomendación núm. 202 sobre los pisos nacionales de protección social, ambos de la OIT, se constituyen en una referencia insoslayable para avanzar en la cobertura universal, promoviendo el acceso a servicios esenciales de salud y la seguridad del ingreso para niños, niñas y adolescentes; para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes a causa de maternidad, enfermedad, invalidez desempleo y accidentes de trabajo; y para los adultos mayores. Esta pandemia nos enseña que la protección social es una necesidad humana, económica y social, indispensable para garantizar el progreso y sostenibilidad de las economías; y para cumplir con las metas y Objetivos de Desarrollo Sostenible.

## La implementación de un piso de protección social que garantice una cobertura universal de calidad y la seguridad del ingreso a lo largo de todo el ciclo vital, es una asignatura pendiente en muchos países

<sup>2</sup> El Panorama Laboral Temático de la OIT. Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe (2018) da cuenta del avance sustantivo de la mayoría de los países en la ampliación de la cobertura tomando como referencia los cotizantes como proporción de la población ocupada, complementado con la consolidación de prestaciones no contributivas en salud y pensiones para los adultos mayores. El avance de la cobertura contributiva a nivel regional ha sido de ocho puntos porcentuales para el periodo 2005-2015, pasando de un 36,6% a un 44,6%. La cobertura de los esquemas semicontributivos o no contributivos también han sido importante, constituyéndose en el principal instrumento de las últimas dos décadas para ampliar las garantías de protección para la infancia y las familias. Para mayor información, puede consultarse el Panorama Laboral Temático en el siguiente enlace: [https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS\\_633654/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_633654/lang-es/index.htm)

<sup>3</sup> Para mayor información sobre las medidas de protección social adoptadas por los países en respuesta a la crisis del COVID-19, puede consultarse el Social Protection Monitor de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el siguiente enlace: <https://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowWiki.action?id=3417>