

# Policy in Focus

Una publicación del Centro Internacional de  
Políticas para el Crecimiento Inclusivo

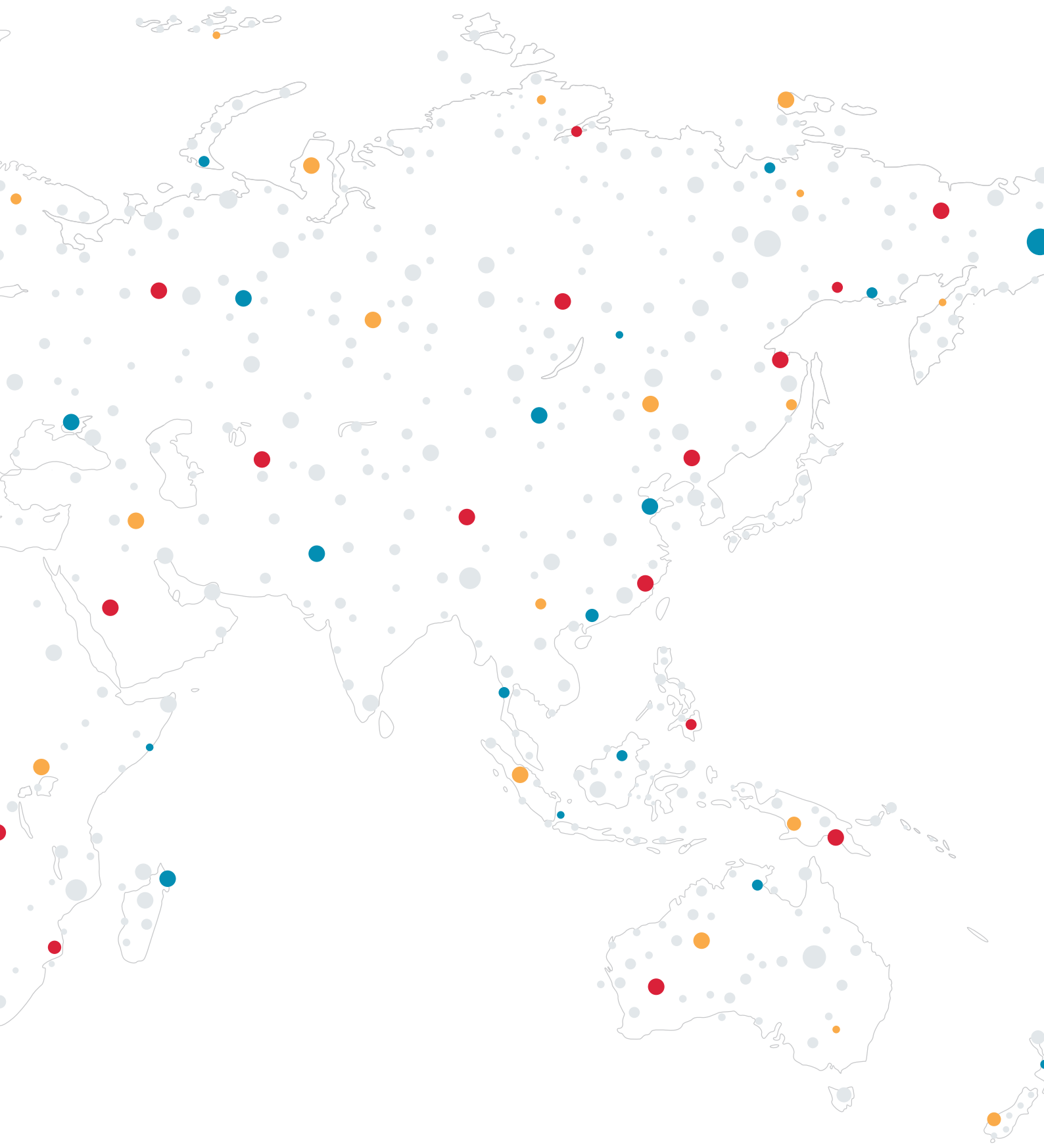
Volume 18, n.º 1, • Marzo 2021



El futuro de la protección  
social ante la COVID-19:  
las respuestas de los países

The logo for Policy International, featuring the word "policy" in a large, lowercase, blue font, with "international" in a smaller, uppercase, blue font above it. Below "policy" is the text "centre for inclusive growth" in a smaller, lowercase, blue font. The logo is set against a light blue background.





# Policy in Focus



Publicado por el Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG)

Policy in Focus, volumen n.º 19, número 1, marzo de 2021

**El futuro de la protección social ante la COVID-19: las respuestas de los países**

Copyright© 2021 Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo

El IPC-IG es una asociación entre las Naciones Unidas y el Gobierno de Brasil para promover el aprendizaje en torno a las políticas sociales. El Centro está especializado en recomendaciones sobre políticas basadas en la investigación para fomentar la reducción de la pobreza y la desigualdad y promover el crecimiento inclusivo. Está vinculado al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Brasil, al Ministerio de Economía y al Instituto de Investigación Económica Aplicada (Ipea) del Gobierno de Brasil.

**Directora:** Katyna Argueta

**Coordinadores de Investigación del IPC-IG:** Alexandre Cunha, Fábio Veras Soares, Mariana Balboni y Rafael Guerreiro Osorio

**Editores especializados invitados:** Charlotte Bilo, Roberta Brito, Aline Peres y Mariana Balboni (IPC-IG)

**Editor interno:** Manoel Salles

**Director de Publicaciones:** Roberto Astorino

**Traducción:** Fernando Campos Leza

**Diseño y maquetación:** Flávia Amaral y Priscilla Minari

El IPC-IG difunde los resultados de sus trabajos para fomentar el intercambio de ideas sobre cuestiones de desarrollo. Los trabajos están firmados por los autores y deben citarse en consecuencia. Los resultados, interpretaciones y conclusiones que expresan son los de los autores y no necesariamente los del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo o del Gobierno de Brasil. Esta publicación está disponible en línea en [www.ipcig.org](http://www.ipcig.org).

Para más información sobre las publicaciones del IPC-IG, no dude en ponerse en contacto con [publications@ipcig.org](mailto:publications@ipcig.org).

**Foto de portada:** Renato Alves/Agência Brasília <<https://is.gd/2eaEG2>>.

Algunas de las fotografías utilizadas en esta publicación tienen una licencia Creative Commons; se indican en cada caso la atribución completa y los enlaces a las licencias individuales.

**Derechos y permisos:** Todos los derechos reservados. El texto y los datos de esta publicación pueden reproducirse siempre que se cite la fuente. Las reproducciones con fines comerciales están prohibidas.

**Agradecimientos:** Los editores desean expresar su sincero agradecimiento a João Pedro Dytz, Luis Vargas Faulbaum, Maya Hammad, Anna Carolina Machado, Yannick Markhof, Nurth Palomo, Camila Pereira, Lucas Sato, Fábio Veras Soares y Anaïs Vibranovski por revisar y traducir algunos de los artículos de este número. También nos gustaría dar las gracias a todo el equipo de socialprotection.org y a todos los asociados que hicieron posible la conferencia virtual "Transformando la crisis del Covid-19 en oportunidad: ¿Cuál es el futuro de la protección social?" (5-8 de octubre de 2020). Este número es un resultado directo de la conferencia.

ISSN: 2318-8995

# Índice

- 7** **¿Cómo han utilizado los países del Sur global la protección social para atenuar el impacto de la crisis de la COVID-19?**  
*Charlotte Bilo, Maya Hammad, Anna Carolina Machado, Lucas Sato, Fábio Veras Soares y Marina Andrade*
- 11** **¿Cómo pueden influir las enseñanzas extraídas de la respuesta a la COVID-19 en las futuras políticas de protección social y su aplicación?**  
*Rodolfo Beazley, Valentina Barca y Martina Bergthaller*
- 15** **La crisis de la COVID-19: ¿un punto de inflexión o un trágico revés?**  
*Shahra Razavi*
- 18** **La principal lección de la COVID-19: hacer que la protección social sea universal, adaptable y sostenible**  
*Michal Rutkowski*
- 21** **Asistencia de emergencia: la respuesta brasileña a un desafío sin precedentes**  
*Nilza Yamasaki y Fabiana Rodopoulos*
- 24** **Herramientas para proteger a las familias en Chile: un Estado al servicio de su pueblo**  
*Alejandra Candia*
- 26** **La experiencia de Colombia en la respuesta a la crisis de la COVID-19**  
*Laura Pabón*
- 28** **Enseñanzas extraídas de la respuesta nacional de Jordania a la COVID-19 desde el punto de vista de la protección social**  
*Manuel Rodríguez Pumarol, Ahmad Abu Haider, Nayef Ibrahim Alkhaldeh, Muhammad Hamza Abbas y Satinderjit Singh Toor*
- 32** **La respuesta de Marruecos en materia de protección social a la COVID-19 y otras situaciones: hacia un nivel de protección sostenible**  
*Karima Kessaba y Mahdi Halmi*
- 35** **El papel del sistema de registro civil e identidad de Namibia en la respuesta social del país a la COVID-19**  
*Anette Bayer Forsingdal, Tulimeke Munyika y Zoran Đoković*
- 38** **La respuesta de la República del Congo en materia de protección social antes y durante la COVID-19: perspectivas del programa Lisungi**  
*Martin Yaba Mambou, Lisile Ganga y Cinthia Acka-Douabele*
- 40** **La lucha contra la pobreza en mitad de la COVID-19: cómo el programa de asistencia en efectivo de emergencia de Pakistán evitó una catástrofe económica**  
*Sania Nishtar*
- 43** **La respuesta de Camboya a la COVID-19 en materia de protección social**  
*Theng Pagnathun, Sabine Cerceau y Emily de Riel*
- 47** **¿Cómo superar el impacto de la COVID-19 en la pobreza en Indonesia?**  
*Fisca Aulia y Maliki*

# Editorial

Las amplias consecuencias de la crisis de la COVID-19 han tenido un gran impacto en el mundo de la protección social. La importancia de proporcionar prestaciones de protección social amplias y adecuadas a todos se ha hecho más evidente que nunca. La pandemia ha alertado a los gobiernos nacionales y a la comunidad internacional sobre la urgencia de acelerar los avances en la creación y ampliación de sistemas y programas de protección social para no dejar a nadie atrás. Gobiernos de todo el mundo han movilizado un gran número de recursos y esfuerzos para proteger a los más afectados por la crisis. Hasta ahora, los países con bases de protección social más sólidas han podido responder de maneja más rápida y eficaz.

En este contexto, del 5 al 8 de octubre de 2020, el equipo de socialprotection.org organizó una conferencia virtual mundial titulada "Transformando la crisis del COVID-19 en oportunidad: ¿Cuál es el futuro de la protección social?". La conferencia brindó un espacio virtual en vivo para que la comunidad mundial de la protección social compartiera ideas innovadoras y conocimientos prácticos, y realizara una lluvia de ideas sobre el futuro de la protección social en un mundo pospandémico. Esta conferencia virtual también marcó el quinto aniversario de socialprotection.org, consolidando la posición de la plataforma como herramienta principal para el intercambio de conocimientos y la creación de capacidades en materia de protección social.

A fin de garantizar la participación activa de un público amplio y diverso, se organizaron un total de 72 sesiones en tres zonas horarias diferentes, con aportaciones de asociados y colaboradores de 55 organizaciones diferentes. Las sesiones se celebraron en inglés, francés y español, con interpretación simultánea. Este esfuerzo garantizó la implicación de más de 2.100 participantes entre profesionales de la protección social, responsables políticos, académicos y personas interesadas de todo el mundo.

En el primer día de actividades se utilizó una perspectiva regional para evaluar las diversas respuestas desde el punto de vista de la protección social en las distintas regiones. En el segundo día se aplicó un enfoque temático para abordar cuestiones específicas relacionadas con la COVID-19 y otros temas mediante mesas redondas, seminarios de expertos y charlas en cabinas virtuales. El tercer día se reservó para los actos paralelos organizados por algunos de nuestros asociados. Finalmente, en el cuarto y último día del evento los invitados especiales reflexionaron sobre los debates, las enseñanzas extraídas y las conclusiones de los días anteriores.

Como plataforma de colaboración, socialprotection.org se propuso ofrecer una amplia variedad de metodologías durante la conferencia, centrándose en dar a cada asistente la oportunidad de realizar su propia experiencia de aprendizaje personal, elaborar temas de acción y conclusiones prácticas de la conferencia y compartir los resultados durante la conferencia y después de ella. Además de enviar preguntas y participar en debates antes, durante y después del evento, se invitó a los participantes a participar en una actividad de autorreflexión sobre las respuestas de su país a la crisis de la COVID-19 añadiendo notas a un muro virtual creado especialmente para el evento. A fin de demostrar su compromiso con la protección social, también se pidió a los participantes que enumeraran las acciones prácticas que podrían llevar a cabo.

Adaptar la participación presencial al formato virtual, con participantes de diferentes países y entornos institucionales, fue de por sí una experiencia de aprendizaje y exigió una planificación meticulosa y creatividad por parte de los miembros de nuestro equipo y nuestros asociados, que trabajaron sin descanso para que esta conferencia fuera lo más participativa e inclusiva posible.

En vista del éxito de la conferencia virtual y a fin de seguir difundiendo sus principales debates, la plataforma socialprotection.org y el Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG) han elaborado dos números especiales de *Policy in Focus*. Este primer número se centra en las experiencias de los países de Asia, Oriente Medio y África del Norte, África subsahariana y América Latina y el Caribe, así como en las lecciones generales para el futuro, incluida la protección social universal y sensible a las crisis. El segundo número ofrece un enfoque temático, profundizando en los principales temas debatidos durante las mesas redondas, como la financiación, la renta básica universal, los vínculos con la seguridad alimentaria y el empleo, así como los programas que tienen en cuenta el género, la infancia y la discapacidad, entre otros. Todos los artículos fueron escritos a finales de 2020 por los ponentes o los organizadores de la conferencia. Para ver las grabaciones de todas las sesiones y más información sobre la conferencia, consulte: <<https://is.gd/EyfpGn>>.

Esperamos que este conjunto de artículos contribuya al debate haciendo patente la urgencia y la importancia de proporcionar una protección social completa y adecuada a todos, especialmente en tiempos de crisis.

*Aline Peres, Mariana Balboni, Charlotte Bilo y Roberta Brito*

# ¿Cómo han utilizado los países del Sur global la protección social para atenuar el impacto de la crisis de la COVID-19?<sup>1</sup>

Charlotte Bilo,<sup>2</sup> Maya Hammad,<sup>2</sup>  
Anna Carolina Machado,<sup>2</sup> Lucas Sato,<sup>2</sup>  
Fábio Veras Soares<sup>3</sup> y Marina Andrade<sup>2</sup>

En todo el mundo se han adoptado medidas de protección social sin precedentes en respuesta a la pandemia de COVID-19, con el objetivo de: i) apoyar a la población infectada para que pueda afrontar los costos directos e indirectos del tratamiento; ii) compensar a los trabajadores por la pérdida inmediata de ingresos y puestos de trabajo debido a las restricciones de las actividades empresariales como parte de las medidas de contención, e incentivar el cumplimiento de esas restricciones, y iii) responder a los impactos negativos de la pandemia en el empleo, los ingresos y los medios de vida más allá de los efectos inmediatos de los confinamientos parciales o totales. La persecución de estos objetivos por parte de los países, especialmente en el Sur global, ha puesto de manifiesto la importancia crucial de construir sistemas de protección social inclusivos, integrales y eficientes que puedan ampliarse rápidamente en tiempos de crisis.

Desde el estallido de la pandemia en marzo de 2020, el equipo de investigación del IPC-IG y sus asociados han mapeado al menos 786 (hasta enero de 2021) respuestas en materia de protección social en el Sur global (en 129 países y territorios), a saber, medidas en relación con la asistencia social, el seguro social y el mercado laboral. Aunque es una cifra impresionante, no dice mucho sobre el número de personas a las que cubren y la adecuación de sus prestaciones a las necesidades de la gente. Los objetivos de este artículo son los siguientes: i) proporcionar una visión general de las principales medidas de protección social adoptadas en el Sur global para responder a la crisis de la COVID-19;

ii) destacar las innovaciones en el proceso de identificación, registro y provisión de medidas de protección social a los beneficiarios en el contexto de la crisis, y iii) analizar su cobertura e idoneidad. Los resultados aquí presentados se basan en la información recogida a través de una matriz de seguimiento con el objetivo de proporcionar insumos para la evaluación de la capacidad de respuesta a las crisis de los sistemas de protección social de los países.<sup>4</sup> Los resultados preliminares del análisis se presentaron el 5 de octubre de 2020 en los paneles regionales de la conferencia virtual mundial organizada por [socialprotection.org](http://socialprotection.org).<sup>5</sup>

## Resumen de las políticas

La mayoría (61%) de las medidas identificadas se clasificaron como asistencia social, seguidas por el 26% relativas al mercado laboral y el 13% de seguridad social. En el África Subsahariana las medidas de asistencia social representaron el 77% de todas las medidas adoptadas. En esa región se registró asimismo la menor proporción de medidas de seguridad social (4%). Estas cifras pueden explicarse por el gran tamaño del sector informal y el consiguiente bajo nivel de cobertura de la seguridad social.

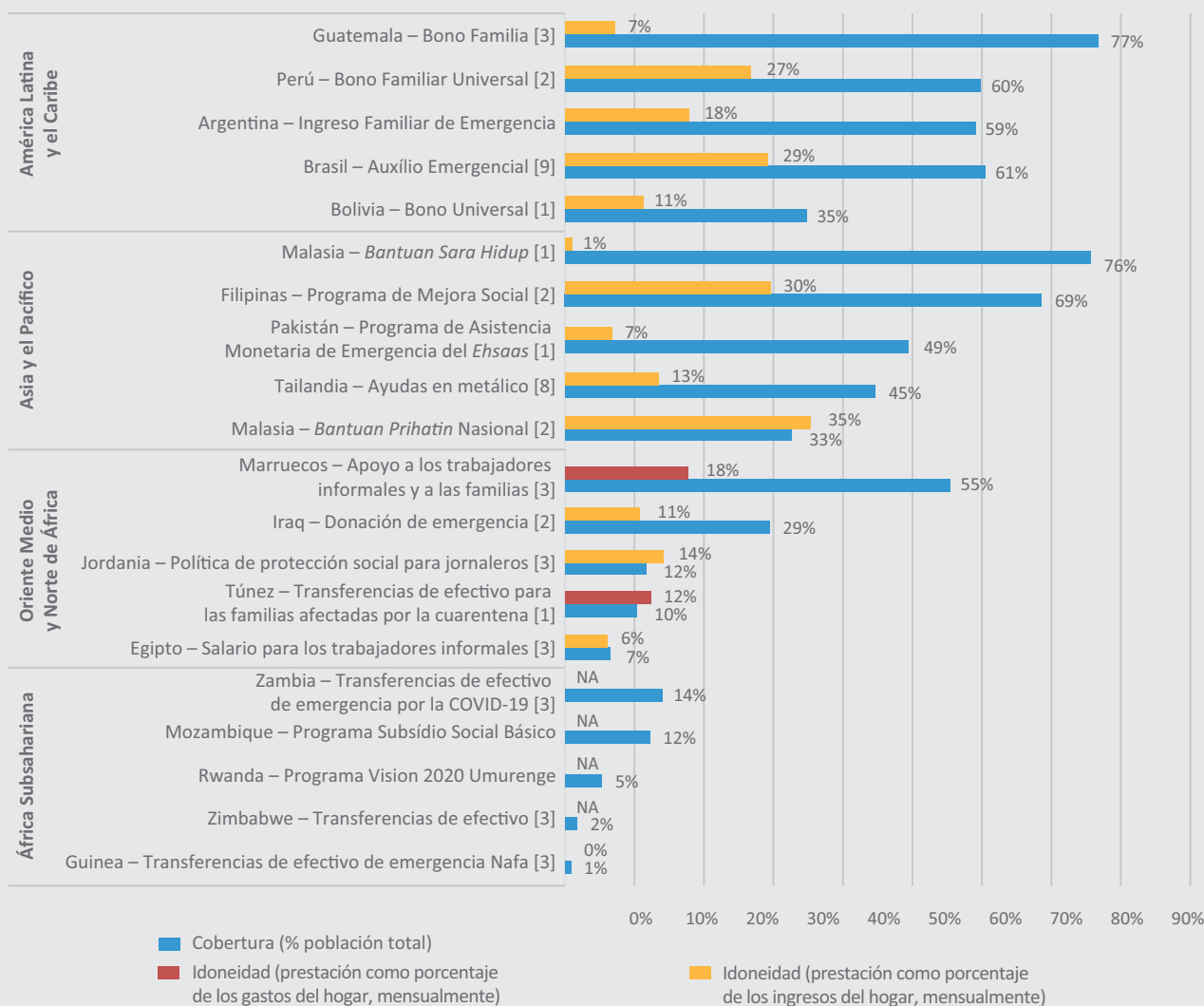
Los estudios sobre la protección social de respuesta a las crisis clasifican a grandes rasgos las respuestas de protección social en ampliaciones horizontales y verticales. Las ampliaciones horizontales se refieren a: i) la inclusión de nuevos beneficiarios en los programas existentes,<sup>6</sup> aunque sea temporalmente y ii) la creación de nuevos programas (de emergencia), que también pueden vincularse a los programas existentes o, al menos, construirse o apoyarse en sus sistemas (por ejemplo, mecanismos de pago o registros). Las ampliaciones

verticales son: i) aumentos de los valores de las prestaciones y ii) añadir un nuevo componente (como, por ejemplo, servicios adicionales) a los programas existentes.

En relación con el conjunto completo de las medidas de protección social, el 70,5% fueron ampliaciones horizontales, ya fuera a través de programas existentes (13,5%) o de planes de emergencia (57%). Por otro lado, el 23,3% de las medidas fueron ampliaciones verticales plasmadas en un aumento del valor de las prestaciones (11,5%), la introducción de nuevos componentes para los beneficiarios (11,3%) o una combinación de ambos (0,5%).

Las transferencias de emergencia en efectivo y en especie fueron el instrumento de asistencia social más utilizado en el Sur global. A excepción de América Latina y el Caribe (ALC), también han sido habituales las ayudas para la alimentación, los servicios públicos, la vivienda y las facturas, especialmente en el África Subsahariana. Además, si bien se identificaron muy pocas medidas de adaptación de los programas de alimentación escolar en el Asia Meridional, Asia Oriental y el Pacífico, el África Subsahariana y Oriente Medio y Norte de África, se encontró un número considerable en América Latina y el Caribe.<sup>7</sup> Un importante cambio en materia de políticas observado durante la crisis fue el paso de dirigirse únicamente a las poblaciones más pobres para incluir también a quienes forman el denominado “vacío intermedio”, principalmente trabajadores informales que por lo general no recibían ninguna prestación de protección social (véanse los artículos sobre [Marruecos](#), [Brasil](#), [Colombia](#) y [Chile](#) en este número). En total, 76 de los 384 programas de los que se dispone de información incluyen explícitamente a los trabajadores informales.

**GRÁFICO 1: Cobertura y nivel de prestaciones de los programas de transferencias de efectivo seleccionados**



Notas: En algunos casos, la cuantía de la prestación depende del número de miembros del hogar; por ello, aquí se consideraron los valores máximos. En el caso de las prestaciones pagadas por persona sin límite por hogar, se ha considerado el tamaño medio del hogar. El número entre corchetes indica el número de pagos, en los casos en que se disponía de esa información. En algunos casos, las cifras se basan únicamente en los anuncios. Para los gastos e ingresos se han utilizado los últimos datos disponibles y se han ajustado a la inflación.

Fuente: Elaboración de los autores basada en la cartografía de la respuesta de protección social, hasta febrero de 2021.

Se introdujeron medidas relacionadas con el mercado laboral para ayudar a las empresas a retener a los trabajadores en nómina y a los autónomos o propietarios de microempresas y pequeñas empresas que atravesaban por dificultades. Se adoptaron subsidios salariales como mecanismo para compensar la reducción de la jornada laboral y la suspensión o terminación de los contratos. Cabe destacar el caso de Jordania, ya que incluso las empresas que no estaban inscritas en el sistema de seguridad social podían inscribirse para recibir una

compensación salarial, contribuyendo así a su formalización. Todas las regiones (aunque en el África Subsahariana solo se registraron dos medidas) redujeron o aplazaron las cotizaciones a la seguridad social de los trabajadores asalariados y sus empleadores. Se aplicaron menos medidas para proteger a los trabajadores autónomos, pero en los casos en que se adoptaron en general incluyeron la reducción o el aplazamiento de las cotizaciones a la seguridad social (algo que se hizo en Oriente Medio y Norte de África y América Latina y el Caribe) y créditos

subvencionados (que se aplicaron en el Asia Meridional y el África Subsahariana).

### Mecanismos innovadores de identificación, registro y pago a los beneficiarios

Proporcionar una rápida ampliación de la protección social para responder a la COVID-19 (que incluía la identificación y el registro de los beneficiarios y la logística de la distribución de las prestaciones), respetando al mismo tiempo los requisitos de salud y seguridad, supuso un reto



considerable para la mayoría de los países. El registro abierto (portales en línea) fue el principal mecanismo utilizado para identificar a los posibles beneficiarios, seguido de las bases de datos de la seguridad social o fiscales y los registros sociales o bases de datos de beneficiarios existentes (véanse los artículos sobre Indonesia y Camboya en este número).

El programa de emergencia de Togo *Novissi* destacó por su rapidez. El programa se basó en el registro abierto a través de una plataforma móvil basada en un servicio suplementario de datos no estructurados que permitió al país identificar a los posibles beneficiarios, verificar que los solicitantes cumplieran los criterios de admisibilidad mediante las bases de datos de identificación de votantes y hacer llegar la asistencia a través de billeteras móviles aproximadamente cinco días después del anuncio del programa.<sup>8</sup>

El Bono de Emergencia de Chile se basó en el registro social para identificar a los nuevos beneficiarios y entregó la asistencia en dos semanas (véase el artículo de este número). Por último, el programa marroquí de Apoyo de Emergencia a los Trabajadores Informales combinó el uso de la base de datos existente de beneficiarios de asistencia médica (RAMED) y SMS para la verificación, con un portal web que permitía la inscripción abierta de quienes no estaban en la base de datos (véase el artículo de este número). Este procedimiento hizo posible realizar un primer lote de pagos a los inscritos en la base de datos RAMED en los tres días siguientes al inicio del programa.

### Cobertura e idoneidad de las respuestas

En el gráfico 1 se muestran una serie de transferencias monetarias (siendo la mayoría de ellas intervenciones nuevas) desde el punto de vista de su idoneidad (la prestación proporcionada como porcentaje de los ingresos o gastos del hogar) y cobertura (el número de beneficiarios como porcentaje de la población). Elegimos los cinco programas más importantes de cada región de los que se disponía de datos.

Debe prestarse especial atención a la frecuencia de los pagos (el número entre paréntesis indica el número de pagos), ya que algunos regímenes, a pesar de lo elevado de su cobertura o del valor de las prestaciones, fueron diseñados para ofrecer pagos únicos (como el *Ehsaas Emergency Cash* de Pakistán, por ejemplo, que pagaba una suma que cubría cuatro meses; véase también el artículo sobre Pakistán en este número). La mayoría de los programas adoptaron un punto de referencia de tres meses para la duración de las medidas de emergencia, que parecía ser la hipótesis sobre la duración de la pandemia, o al menos el número de meses durante los cuales serían necesarias algunas medidas de contención para reducir el número de casos y evitar el colapso del sistema sanitario. Cuando se hizo evidente que la pandemia iba a durar más tiempo, algunos países empezaron a ampliar la duración de las transferencias, aunque redujeran el número de beneficiarios o la cuantía de las prestaciones (a ejemplo de Brasil, Chile, Colombia y Tailandia).



Foto: Banco Mundial/Henitsoa Rafalia. Pruebas de COVID-19, Madagascar, 2020 <<https://is.gd/LNU8I4>>.

“Es probable que la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias para la salud y el bienestar de las personas continúen durante los próximos años.

“ La prolongada crisis económica está ejerciendo presión sobre los presupuestos nacionales, y la continuación de programas nuevos o ampliados requerirá algo más que asignaciones presupuestarias de emergencia.



Foto: IMF Photo/Saiyna Bashir. Porteadores esperando a ser contratados por pasajeros para trabajar, Karachi, Pakistán, 2021 <<https://is.gd/LNU814>>.

En cuanto a la cobertura, América Latina y el Caribe y Asia Oriental y el Pacífico llegaron a una mayor proporción de su población con transferencias de efectivo. Por otro lado, la idoneidad de las medidas es generalmente baja, pues la mayoría de los programas aportan menos del 20% de los ingresos o gastos medios de los hogares.

### Conclusión

Es probable que la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias para la salud y el bienestar de las personas continúen durante los próximos años. Hasta enero de 2021 se habían puesto en marcha campañas de vacunación en más de 40 países, aportando una esperanza renovada para todos. Sin embargo, las políticas a medio y largo plazo para hacer frente a los crecientes niveles de pobreza y al aumento de la vulnerabilidad serán fundamentales para garantizar que podamos reconstruir mejor después de la crisis.

La protección social ha cobrado una gran importancia durante 2020, y la mayoría de los países del Sur global han realizado avances significativos en este ámbito, no solo proporcionando —a menudo por primera vez— transferencias de efectivo (de emergencia) a quienes forman el “vacío intermedio”, sino también introduciendo innovaciones tecnológicas (como los monederos electrónicos y el registro digital) y movilizándolo rápidamente. Esto puede sentar las bases para mejorar la cobertura y la capacidad de reacción ante crisis de los sistemas de protección social. Sin embargo, para

que esto ocurra, es fundamental que las enseñanzas extraídas y los logros alcanzados durante las respuestas a la COVID-19 se incorporen a los sistemas nacionales de protección social, por ejemplo mediante el aprovechamiento de las bases de datos utilizadas para las respuestas de emergencia.

También resulta patente que la prolongada crisis económica está tensionando los presupuestos nacionales, y la continuación de los programas nuevos o ampliados requerirá algo más que asignaciones presupuestarias de emergencia. Será necesario un debate nacional sobre las reformas fiscales progresivas y, en algunos contextos, la reducción de la deuda, con el apoyo de la comunidad internacional. Para terminar con una nota más positiva, esta crisis sin duda ha situado en otro nivel los debates internacionales y nacionales sobre la importancia de los sistemas de protección social que proporcionan protección a todos cuando la necesitan. ●

1. Los autores desean agradecer a todos los investigadores y asociados del IPC-IG que han contribuido a la cartografía en la que se basa este artículo.
2. Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG).
3. Instituto de Investigación Económica Aplicada (Ipea) e IPC-IG.
4. La cartografía fue realizada por el IPC-IG y sus asociados y financiada por la Oficina del PNUD en el Brasil y la GIZ, y abarcó a los países de América Latina y el Caribe, Oriente Medio y África del Norte, África Subsahariana y Asia Oriental y el Pacífico. Además del tipo de respuestas

en materia de políticas, la cartografía también incluye información sobre la cobertura, el nivel de prestaciones, los grupos objetivo, los detalles sobre la aplicación y el registro, así como el marco financiero y jurídico, etc. Los indicadores fueron desarrollados por el IPC-IG junto con Valentina Barca y Rodolfo Beazley (véase también el segundo seminario web sobre las respuestas de protección social de la COVID-19 en la plataforma [socialprotection.org](https://socialprotection.org): <<https://clck.ru/TLqhN>>). La cartografía se basa en la información disponible públicamente en varios idiomas y en otras cartografías: “Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures”: <<https://clck.ru/TLqfx>>; las Respuestas políticas nacionales de la Organización Internacional del Trabajo: <<https://clck.ru/TLqjF>> y las bases de datos del Monitor de Protección Social de la OIT: <<https://clck.ru/TLrdb>>, así como la base de datos de medidas nacionales de Coronavirus de la Asociación Internacional de la Seguridad Social: <<https://bit.ly/3kPQ5fh>>.

5. Véase: <<https://clck.ru/TLqeb>>.

6. Algunas de las medidas existentes no se ampliaron, sino que se aplicaron ciertos ajustes de diseño, como cambios en los métodos de prestación y la renuncia a las condicionalidades, por ejemplo. A los fines de este artículo, se excluyeron las medidas que configuraban solo cambios en la aplicación.

7. Tras la interrupción de las actividades escolares, al menos 21 países de la región las compensaron con raciones de alimentos para llevar a casa, la distribución de dinero en efectivo o la adopción de enfoques mixtos para hacer frente a la inseguridad alimentaria de los estudiantes y sus familias. Para más información, véase también Rubio, M., G. Ezcároz, A. Machado, N. Palomo, y L. Sato. 2020. “Social Protection and Response to Covid-19 in Latin America and the Caribbean. 2nd Edition: Social Assistance” City of Knowledge: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. <<https://is.gd/glj9S>>.

8. El programa se anunció el 8 de abril, y la información indica que los beneficiarios ya habían recibido los pagos el 14 de abril. Véase Togo First. 2020. “Social safety is key in the fight against Coronavirus, Faure Gnassingbé affirms.” Sitio web de Togo First, 14 de abril. <<https://clck.ru/TLqjA>>.

# ¿Cómo pueden influir las enseñanzas extraídas de la respuesta a la COVID-19 en las futuras políticas de protección social y su aplicación?

Rodolfo Beazley,<sup>1</sup> Valentina Barca<sup>1</sup>  
y Martina Berghaller<sup>2</sup>

## Introducción

La pandemia de COVID-19 ha desencadenado un recurso mundial sin precedentes a los regímenes y sistemas de protección social para prestar apoyo a los afectados por la crisis, especialmente en los países de ingresos altos y medios (Gentilini, Almenfi y Orton 2020). Eso supone un enorme reto para el sector por diversas razones: su alcance global, su rapidez, sus efectos generalizados en muchos segmentos diferentes de la población de un país y su carácter único, algo que ha hecho que la mayoría de los países no tuvieran experiencia previa en la que basarse. Aunque los efectos de la crisis se expandieron rápidamente, la comprensión total de estos efectos y de su duración y profundidad evolucionó lentamente.

Lo que sí es cierto es que el papel actual del sector de la protección social en la respuesta a la pandemia supone una experiencia única que debería fundamentar las políticas y la programación futuras. Aunque no es posible prever de qué manera la crisis de la COVID-19 cambiará el sector a medio y largo plazo, presentamos algunas cuestiones de políticas que probablemente configuren los futuros debates mundiales y nacionales, así como algunas innovaciones operativas en la prestación de servicios que es probable que tengan efectos a largo plazo. Estas ideas se basan en buena medida en las presentaciones y los debates de la conferencia virtual mundial<sup>3</sup> organizada por SocialProtection.org a principios de octubre de 2020, en los numerosos productos de conocimiento y eventos accesibles en 2020 y en las pruebas y el material generados por el equipo de Social Protection Approaches to COVID-19 (SPACE).<sup>4</sup>

## Principales enseñanzas de la crisis de la COVID-19 en el ámbito de las políticas

La crisis de la COVID-19 ha puesto la protección social en el centro de la

escena como herramienta de respuesta a las crisis, y es probable que aumente la demanda por parte de las sociedades de unos sistemas más fuertes e inclusivos. Aunque los sistemas de protección social son muy diversos en los distintos países y regiones, la crisis ha puesto de manifiesto las limitaciones y ha revelado las posibles opciones de políticas para abordarlas.

### Incluir a quienes forman el “vacío intermedio” y a las poblaciones vulnerables

El impacto de la COVID-19 y las medidas de contención aplicadas en muchos países han resultado especialmente devastadores para los trabajadores informales, que constituyen más del 60% del total de la mano de obra mundial. Al mismo tiempo, la crisis ha arrojado más luz respecto a la falta de cobertura de los trabajadores informales en los regímenes de protección social. Por un lado, no son lo suficientemente pobres como para beneficiarse de la asistencia social; por otro lado, están excluidos de los regímenes de seguridad social, que normalmente están dedicados a los trabajadores del sector formal.

Esta situación representa un reto inmenso para los gobiernos: ofrecer medidas de protección social oportunas y eficaces a los trabajadores informales y sus familias tras esta crisis. Muchos países han superado el reto gracias a una combinación de una fuerte voluntad política y métodos de prestación innovadores. Al mismo tiempo, cada vez se reconoce más el papel de los trabajadores informales en actividades “esenciales”, como la producción y distribución de alimentos, el trabajo informal de cuidados o la recogida de residuos. Esto ofrece una oportunidad para vincular a los trabajadores informales con los sistemas de protección social a medio plazo, estableciendo un puente a largo plazo entre la asistencia social y los seguros sociales, así como otras medidas de apoyo a los medios de vida.<sup>5</sup>

Lo mismo ocurre con otras poblaciones vulnerables, como los refugiados y los inmigrantes, que se han visto gravemente afectados por la crisis y suelen quedar excluidos de los regímenes de protección social. La crisis de la COVID-19 ha puesto de manifiesto la urgencia de desarrollar estrategias para integrar a estas poblaciones en los sistemas nacionales y de respaldo legal para ello, o estrategias alternativas para garantizar su cobertura.

### Superar el “sesgo” rural

En muchos países de ingresos bajos y medios, los programas de transferencias de efectivo tienen una baja cobertura en los entornos urbanos y generalmente han sido diseñados para atender las necesidades de la población rural. La pandemia ha puesto de manifiesto la necesidad de mejorar la cobertura en las zonas urbanas (pero no a expensas de la cobertura rural) y a la vez de ajustar el diseño de los programas (por ejemplo, los criterios de admisibilidad) y los mecanismos de prestación de servicios a contextos con características diferentes: mayor movilidad, mayores costos de oportunidad, entornos informales en los que la prestación de servicios es difícil (como los que tienen altos índices de delincuencia o acceso limitado a los servicios gubernamentales), menor dependencia de las estructuras comunitarias, mayor penetración de los teléfonos móviles e Internet, entre otros.

### Elaborar un enfoque “sistémico”

La crisis también ha puesto de manifiesto que algunas cuestiones fundamentales del sector siguen sin resolverse. Muchos sistemas de protección social están fragmentados y son desiguales en la práctica, y no proporcionan un nivel mínimo de protección social.<sup>6</sup> Además, aunque muchos de los programas y sistemas nacionales de protección social están constituidos legalmente como basados en derechos, en la práctica excluyen a grandes segmentos de la población y no abordan todas las

“ Pese al repentino interés por la protección social como herramienta de respuesta a las crisis (a escala comunitaria) es importante reconocer que su función principal es proporcionar un apoyo adecuado a los necesitados, independientemente de que la necesidad esté causada por una crisis individual, una gran crisis, una etapa del ciclo vital o una enfermedad crónica.

necesidades básicas previstas.

En otros casos, la fuente de financiación (contributiva o no contributiva) y el tipo de participación en el mercado laboral (formal o informal) dan lugar a derechos muy diferentes y a un trato desigual. Numerosos expertos consideran que el periodo pospandémico es una oportunidad para invertir en sistemas más completos, coherentes y universales. Esto incluiría pasar de los “programas” individuales a “sistemas” que combinen una serie de programas de asistencia social (no solo los destinados a objetivos selectivos) y componentes de seguridad social, pasando de “prestaciones” a “derechos”. Curiosamente, el concepto de “renta básica universal” —definido como una transferencia que se proporciona de forma universal, incondicional y en efectivo— también está ganando terreno en los debates mundiales (véase, por ejemplo, la propuesta de una “renta básica temporal” por parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo),<sup>7</sup> aunque ningún país tiene todavía un “verdadero” plan de renta básica universal (Gentilini et al. 2020).

#### **Acelerar la coordinación entre sectores, actores y niveles de gobierno**

En algunos países, la respuesta a la pandemia se ha basado en un cierto grado de colaboración o coordinación entre la protección social nacional y otros actores clave, como las agencias humanitarias, pero también los actores locales, incluidas las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y las comunidades.<sup>8,9</sup> La pandemia parece haber acelerado un proceso preexistente de mayor colaboración de la comunidad del ámbito de la protección social con otros sectores, que puede conducir a asociaciones más fuertes en el futuro, centradas en resultados comunes (SPACE 2020).

#### **Una financiación mayor y previsible**

Los déficits de cobertura en materia de protección social que se han puesto de manifiesto durante esta crisis están estrechamente relacionados con importantes déficits de financiación. Parte de la respuesta a la crisis ha supuesto la movilización de cantidades considerables de recursos financieros para financiar medidas temporales de protección social. Las estrategias observadas en diferentes contextos incluyen reasignaciones presupuestarias,

medidas de endeudamiento y déficit nacional, aprovechamiento de las reservas estatales y de los fondos de contingencia, así como fuentes externas de financiación, como préstamos o donaciones de instituciones financieras internacionales, que han desempeñado un papel importante en el apoyo a la estabilidad financiera de los países (Almenfi et al. 2020).

Las experiencias en torno a estas diferentes modalidades de financiación pueden servir de base para el diseño de medidas que refuercen la resiliencia financiera y la capacidad de respuesta de los sistemas de protección social ante futuras perturbaciones. Esta crisis ha puesto especialmente de relieve el papel que puede desempeñar la vinculación de la protección social con los mecanismos de financiación del riesgo de catástrofes para garantizar la disponibilidad de fondos adicionales y su rápido desembolso en caso necesario (Poole et al. 2020).

Sin embargo, la concesión oportuna y eficiente de los beneficios a las poblaciones afectadas no depende exclusivamente de los recursos financieros disponibles, sino que también requiere mecanismos de implementación eficaces.

#### **Principales enseñanzas extraídas a nivel operacional**

La COVID-19 ha supuesto un serio reto para la aplicación de los programas de protección social habituales, así como de las medidas específicas diseñadas para responder a la crisis, algo que no solo se ha debido a la escala y la velocidad de esta crisis. Las medidas de “contención”, como los confinamientos, los cierres de escuelas y las normas de distanciamiento social, también han supuesto importantes obstáculos para la aplicación oportuna y eficaz de las medidas de protección social.

Muchos países han ensanchado los límites de la prestación de servicios. Es probable que las recientes innovaciones y los nuevos enfoques tengan efectos a largo plazo en la aplicación de los programas de protección social, y que algunos países avancen más rápidamente y quemen etapas en comparación con lo que habría sido una evolución “normal”. A continuación presentamos algunas de las principales innovaciones.

### Aprovechar los datos y sistemas de información existentes

La necesidad de llegar rápidamente a grandes segmentos de la población ha conllevado un uso sin precedentes de las bases de datos existentes a fin de proporcionar un apoyo adicional a los beneficiarios existentes y obtener o completar la información sobre nuevos beneficiarios (personas que probablemente se vean afectadas por la crisis y necesiten ayuda). Antes de la pandemia, había muy pocas experiencias de esto a nivel mundial, por buenas razones (Barca y Beazley 2019). En la respuesta a la COVID-19, muchos países han aprovechado los registros de beneficiarios, los registros sociales y otras fuentes de información como el registro civil y las estadísticas vitales, los datos de las organizaciones de trabajadores informales, los registros de agricultores, los datos fiscales y de seguridad social, los datos de los proveedores de servicios de pago móviles, entre muchos otros, a menudo con sistemas de identificación que actúan como un eje central (Barca y Beazley 2020; Gelb y Mukherjee 2020; Banco Mundial 2020).<sup>10</sup> Esto se hizo para aumentar la fidelidad de la focalización y reducir los errores de inclusión.

La crisis ha promovido el intercambio de datos dentro y fuera del sector de la protección social y ha puesto de manifiesto el potencial de los datos preexistentes para dar respuestas rápidas a crisis de gran envergadura. También ha subrayado la importancia de contar con protocolos y mecanismos de intercambio de datos —junto con una legislación

adecuada de protección de datos—, así como con datos inclusivos, actuales y pertinentes para la respuesta a las crisis a escala comunitaria, entre otras dimensiones (Barca y Beazley 2019).

Esta experiencia seguramente marcará las futuras inversiones en sistemas de información sobre protección social. Ya existe un creciente interés por las cuestiones relacionadas con la interoperabilidad y la integración de los sistemas de información, así como por el desarrollo de mecanismos eficaces para la actualización continua de los datos. Será fundamental aprovechar esta oportunidad al tiempo que se garantiza que se centra en los objetivos correctos —garantizar la inclusión de los necesitados al tiempo que se refuerza la coherencia de las políticas dentro del sector y entre los sectores— sin aumentar los riesgos (Chirchir y Barca 2019).

### Mecanismos innovadores para la inscripción y el registro masivos

Muchos países han establecido mecanismos innovadores para registrar rápidamente a nuevos beneficiarios, de tal manera que se respetaba el distanciamiento social, mediante plataformas en línea, líneas telefónicas de ayuda y tecnología de provisión de datos complementarios no estructurados, junto con el apoyo de las oficinas de la administración local. Los datos recogidos a través de los procesos de inscripción a menudo se complementaron con datos previos (véase más arriba) para evaluar la admisibilidad (Barca y Beazley 2020).

La innovación a este respecto ha sido enorme, permitiendo que los programas registren a millones de beneficiarios potenciales en unos pocos días, lo que se ha visto facilitado por la simplificación de los criterios de admisibilidad y un planteamiento que opta por proceder a la inscripción y verificar luego los detalles. Esto contrasta con las inscripciones masivas “tradicionales”, que suelen ser muy engorrosas, costosas y largas, sobre todo para los programas centrados en la pobreza.

Si bien los nuevos mecanismos se han enfrentado a numerosos retos y todavía aún debe evaluarse hasta qué punto han conseguido llegar a las poblaciones previstas (especialmente a las más vulnerables), es muy probable que estas innovaciones tengan efectos en los futuros procesos de inscripción y registro en muchos países, y hay datos que indican que ya se están produciendo cambios (como en Sudáfrica y el Perú, por ejemplo). El reto consistirá en crear la capacidad necesaria para mantener estos esfuerzos y pasar a enfoques de registro más a la carta (Barca y Hebbbar 2020).

### Mecanismos de pago ágiles y flexibles

La concesión de prestaciones durante la pandemia de COVID-19 se ha visto seriamente limitada por las restricciones de movilidad y el distanciamiento social. Esto ha contribuido a abrir nuevos caminos, sobre todo en relación con las transferencias electrónicas.<sup>11</sup> Aunque el cambio a las prestaciones por vía electrónica no supone una novedad, la pandemia ha fomentado innovaciones tales como la flexibilización de los procesos y requisitos para la apertura de cuentas bancarias o de dinero móvil a distancia y la habilitación de transacciones sin tarjeta, entre otras.

Es probable que las innovaciones en la realización de pagos tengan efectos a largo plazo. Esto se debe a que, como resultado de estas innovaciones en varios países, muchas más personas tienen cuentas bancarias o de dinero móvil y experiencia en los pagos de gobierno a persona. Además, es probable que las experiencias de las nuevas modalidades, la colaboración entre los proveedores de los sectores público y privado y los registros que contienen los detalles de las cuentas promuevan una profunda transformación en los pagos de la protección social en muchos países.<sup>10</sup>



Foto: OIT. Una trabajadora recibe su pago de emergencia, Day Cotabato, Filipinas, 2020 <<https://is.gd/LNU8I4>>.



Foto: UNICEF Etiopía/Tewodros Tadesse. Un bebé juega con su madre, Etiopía, 2020  
<<https://bit.ly/2Rp1Z5k>>.

## Conclusión

Las respuestas a la pandemia han puesto de manifiesto la importancia de la protección social en contextos de crisis, al tiempo que han subrayado las importantes carencias de las prestaciones en muchos países y han arrojado luz sobre muchas cuestiones fundamentales que siguen sin resolverse: el papel del sector en la promoción de resultados en materia de inclusión económica, resiliencia, justicia social y otros sigue siendo limitado. Sin embargo, el impulso generado por la respuesta a la pandemia puede permitir avanzar en estas cuestiones en un futuro próximo.

Debido a las características únicas de la pandemia, la protección social también ha abierto nuevos caminos, en especial en algunos países en los que los sistemas habituales eran más sólidos, y sobre todo en relación con la prestación de servicios. Es probable que muchas de estas innovaciones tengan efectos en el sector a largo plazo.

El aumento del interés y la demanda de protección social, y el actual incremento del gasto en este sector, es solo una cara de la moneda; también es probable que los países se enfrenten a importantes restricciones fiscales (y presiones de austeridad) en un futuro próximo, lo que puede poner en riesgo el gasto en protección social. Además, los datos muestran que la pandemia está agravando las necesidades y desigualdades preexistentes, y que la protección social va a ser aún más

necesaria que antes. En consecuencia, es probable que el sector se enfrente a un escenario de limitación de recursos y aumento de las necesidades, lo que requerirá de decisiones políticas valientes.

Por último, pese al repentino interés por la protección social como herramienta de respuesta a las crisis (a escala comunitaria) es importante reconocer que su función principal es proporcionar un apoyo adecuado a los necesitados, independientemente de que la necesidad esté causada por una crisis individual, una gran crisis, una etapa del ciclo vital o una enfermedad crónica. ●

Almenfi, M., M. Breton, P. Dale, U. Gentilini, A. Pick y D. Richardson. 2020. "Where is the money coming from? Ten stylized facts on the financing social protection responses to COVID-19." *Social Protection & Jobs, Policy & Technical Note*, n.º 23. Washington, D. C.: Banco Mundial. <<https://bit.ly/3rc2dKe>>. Consultado el 2 de marzo de 2021.

Barca, V. y R. Beazley. 2019. *Building on Government Systems for Shock Preparedness and Response: the role of social assistance data and information systems*. Canberra: Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio. <<https://is.gd/RGXrYR>>. Consultado el 22 de enero de 2021.

Barca, V. y R. Beazley. 2020. "Building on existing data, information systems and registration capacity to scale up social protection for COVID-19 response." Blog de SocialProtection.org, 1 de junio. <<https://clck.ru/TDLvv>>. Consultado el 22 de enero de 2021.

Barca, V. y M. Hebban. 2020. *On-demand and up-to-date? Dynamic inclusion and data updating for social assistance*. Bonn: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit. <<https://clck.ru/TDLwM>>. Consultado el 22 de enero de 2021.

Chirchir, R. y V. Barca. 2020. "Building an integrated and digital social protection information system." Documento técnico. Londres: Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, y Bonn: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, en nombre del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania. <<https://clck.ru/TDLwu>>. Consultado el 22 de enero de 2021.

Gelb, A. y A. Mukherjee. 2020. "Digital Technology in Social Assistance Transfers for COVID-19 Relief: Lessons from Selected Cases." CGD Policy Paper, n.º 181. Washington, D. C.: Center for Global Development. <<https://clck.ru/TDLxQ>>. Consultado el 22 de enero de 2021.

Gentilini, U., M. Almenfi y I. Orton. 2020. *Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures. Living paper version 10*, 22 de mayo. Washington, D. C.: Banco Mundial. <<https://bit.ly/3sGhe7k>>. Consultado el 2 de marzo de 2021.

Gentilini, U., M. Grosh, J. Rigolini y R. Yemtsov. 2020. *Exploring Universal Basic Income: A Guide to Navigating Concepts, Evidence, and Practices*. Washington, D. C.: Banco Mundial. <<https://is.gd/46km3Y>>. Consultado el 22 de enero de 2021.

Poole, L., D. Clarke y S. Swithern. 2020. *The Future of Crisis Financing: A Call to Action*. Londres: Centre for Disaster Protection. <<https://bit.ly/3be9fZv>>. Consultado el 2 de marzo de 2021.

Banco Mundial. 2020. *Scaling up social assistance payments as part of the COVID-19 pandemic response*. Washington, D. C.: Grupo del Banco Mundial. <<https://bit.ly/3dZdqdn>>. Consultado el 22 de enero de 2021.

1. Social Protection Approaches to COVID-19: Expert Advice (SPACE).

2. Consultora independiente.

3. Véase: <<https://clck.ru/TDLra>>.

4. Véase: <<https://clck.ru/TDLqV>>.

5. Puede consultarse una nota de antecedentes de SPACE con opciones para proporcionar protección social a los trabajadores informales en <<https://clck.ru/TDLpJ>>. También puede consultarse la "Clinic 7" de Socialprotection.org en <<https://clck.ru/TDLoy>>.

6. Véase la Recomendación sobre los niveles mínimos de protección social de 2012 de la Organización Internacional del Trabajo (núm. 202) en <<https://clck.ru/TDLsy>>.

7. Véase: <<https://clck.ru/TDLs7>>.

8. Puede consultarse una nota de antecedentes de SPACE sobre la integración de la adaptación local en la respuesta a la COVID-19 en <<https://clck.ru/TDLsP>>.

9. La nota de antecedentes de SPACE con opciones para vincular la asistencia humanitaria y la protección social en la respuesta a la COVID-19 está disponible en <<https://clck.ru/TDLnG>>.

10. La nota de antecedentes de SPACE sobre la rápida ampliación de los casos de protección social se encuentra en <<https://clck.ru/TDLof>>.

# La crisis de la COVID-19: ¿un punto de inflexión o un trágico revés?

Shahra Razavi<sup>1</sup>

La pandemia de COVID-19, que comenzó como un enorme reto de salud pública, se transformó rápidamente en una prolongada crisis socioeconómica con la que los países siguen lidiando. La crisis, como muchos han argumentado, ha tenido un gran efecto revelador, pues ha dejado al descubierto las desigualdades estructurales de clase, género, raza y situación migratoria que fracturan nuestras sociedades, a la vez que ha expuesto las enormes brechas en los sistemas de protección social.

Mientras que quienes tienen un empleo seguro, una cobertura sanitaria adecuada y amplios ahorros han podido capear el temporal, el 61,2% de la población activa mundial —2.000 millones de trabajadores, de los cuales 1.600 millones se han visto afectados por la crisis de la COVID-19 o trabajan en los sectores más afectados— sigue sin estar cubierta por los sistemas de protección social, lo que les hace a ellos y a sus familias particularmente vulnerables a la pobreza (OIT 2020d; 2020c). Esa parte de la población no ha podido contar con la protección que ofrecen los regímenes contributivos de seguridad social ni ha sido bien atendida por las transferencias de dinero en efectivo destinadas a objetivos selectivos.

Las “redes de seguridad” para los pobres han demostrado no ser ni seguras ni apropiadas en contextos donde la pobreza es extensa y para el tipo de choques sistémicos que se han vuelto más frecuentes en nuestro mundo globalizado (Kidd y Athias 2019; Mkandawire 2005). Durante esta pandemia, no son solo los que viven en la extrema pobreza los que se ven afectados negativamente por sus perturbaciones socioeconómicas, sino también los que parecían arreglárselas relativamente bien. En respuesta a ello, muchos gobiernos han puesto en marcha medidas para llegar a los trabajadores de la economía informal: Viet Nam, por ejemplo, proporcionó transferencias de dinero a los trabajadores que habían perdido su empleo pero no

tenían derecho al seguro de desempleo, mientras que Costa Rica introdujo una nueva prestación de emergencia durante tres meses para los empleados y trabajadores independientes (tanto formales como informales) que habían perdido su empleo y sus medios de vida, y una transferencia de menor cuantía para los que trabajaban con jornada reducida.

Las normas internacionales de derechos humanos y de seguridad social son muy claras en el sentido de que todas las personas —independientemente de la existencia, el tipo y la duración de su relación laboral— deben disfrutar del derecho a la seguridad social.<sup>2</sup> Sin embargo, durante mucho tiempo, los promotores de la desregulación del mercado laboral han presentado la informalidad como un proceso inevitable (Packard et al. 2019), en lugar de proponer estrategias de transición activa hacia la formalización y el trabajo decente. La consecuencia de la desregulación del mercado laboral ha sido un ataque ideológico infundado a la pertinencia y eficacia del modelo de seguridad social, al tiempo que se aprobaban “redes de seguridad” sujetas a la comprobación de recursos para quienes no pudieran salir adelante por sí mismos. La COVID-19 ha demostrado (una vez más) las limitaciones de estos enfoques residuales que solo responden cuando las personas caen en la pobreza extrema (y ni siquiera de forma efectiva, considerando los conocidos errores de exclusión). Con ello, es de esperar que la crisis actual haya creado cierto consenso sobre la necesidad de ampliar la protección social a los millones de trabajadores de la economía informal, que forman el llamado “vacío intermedio” (OIT 2020a; 2020e).

## **Ampliar la protección social a los trabajadores de la economía informal**

Los países que han invertido en regímenes de seguridad social financiados por los impuestos que tienen en cuenta el ciclo vital obtienen claramente mejores resultados que los que construyeron sus sistemas basándose únicamente en programas destinados a objetivos

selectivos (OIT 2020a). Esto subraya la importancia de crear regímenes contributivos que cubran a todos los tipos de trabajadores (y de empleos decentes) contra las medidas que socavan los derechos adquiridos, como la renuncia a las cotizaciones, y de crear empleos teniendo en cuenta su calidad. La importancia de apoyar la transición de la economía informal a la formal debe estar en el centro de estos esfuerzos.

Los trabajadores de la economía informal constituyen un grupo muy diverso: desde los trabajadores asalariados de la agricultura y el servicio doméstico hasta los autónomos, pasando por los trabajadores urbanos por cuenta propia y los trabajadores de un negocio familiar de pequeños agricultores, y los de las nuevas formas de empleo emergentes, como el trabajo en las plataformas digitales. Más allá de las prestaciones durante todo el ciclo vital financiadas mediante impuestos, el seguro social puede ser un mecanismo eficaz en este sentido, ya que puede cubrir a las personas en diferentes situaciones a lo largo de su ciclo vital y apoyar la movilidad laboral y las transiciones de vida y trabajo (OIT 2019a). Esto requiere una acción política concertada y un claro reconocimiento de la considerable diversidad de los trabajadores.

La ampliación de la cobertura de la protección social contributiva a los trabajadores autónomos sin empleador reconocido es especialmente difícil dado el reto de la doble cotización, lo que significa que en ausencia de empleador el trabajador tiene que encargarse de la totalidad de la cotización, que en el caso de los empleados suele ser compartida con los empleadores (OIT 2019b). Sin embargo, hay una serie de países que han ampliado la cobertura legal y efectiva a los trabajadores autónomos mediante adaptaciones concretas de sus sistemas de seguridad social. Argentina, Brasil y Uruguay, por ejemplo, han simplificado sus mecanismos de contribución y pago de impuestos (a través de un “monotributo”)

“ La ampliación de la protección social a los trabajadores de la economía informal debe aportar un valor indiscutible a las personas que estas perciban claramente, y así generar confianza en el sistema.



Foto: IMF Photo/Saiyna Bashir. Un trabajador informal vende accesorios para teléfonos móviles en un puesto de Saddar, Pakistán, 2021 <<https://is.gd/LNU814>>.

para permitir a los trabajadores autónomos y a las microempresas hacer un único pago a tanto alzado en lugar de varias contribuciones a la seguridad social e impuestos. Otros países han adaptado sus modalidades de cotización haciéndolas estacionales en lugar de mensuales, reduciendo las cotizaciones, o no exigiendo ninguna cotización a algunos grupos con capacidad contributiva limitada (en cuyo caso los gobiernos subvencionan sus cotizaciones con los ingresos generales a fin de aumentar la solidaridad) (OIT 2019a).

A lo largo del proceso de aplicación de estas adaptaciones, se han extraído varias enseñanzas útiles. La cobertura voluntaria no suele dar lugar a una ampliación significativa de la cobertura efectiva, ni a la creación de fondos comunes de riesgo lo suficientemente amplios como para proporcionar una provisión adecuada; también puede dar lugar a una selección adversa<sup>3</sup> y socavar la sostenibilidad del sistema. Además, está cada vez más claro que los regímenes específicos para los trabajadores de la economía informal, separados de los de los trabajadores formales, pueden desincentivar la formalización de los trabajadores, o incluso crear incentivos perversos para su informalización. Lo más importante quizás sea que la ampliación de la protección social a los trabajadores de la economía informal debe aportar un valor indiscutible a las personas que estas perciban claramente, y así generar confianza en el sistema. Esto requiere un sistema de protección

social que ofrezca efectivamente las prestaciones y los servicios que satisfagan las necesidades de los trabajadores y los empresarios, y una participación significativa de las organizaciones de trabajadores y empresarios, incluidos los representantes de los trabajadores de la economía informal.

#### Financiación de las tan necesarias inversiones en protección social

La creación de sistemas de protección social universales e integrales que puedan hacer realidad el derecho a la seguridad social para todos —como se pide en el Convenio 102 y la Recomendación 202 sobre los niveles mínimos de protección social— requiere capacidad fiscal. Si bien la crisis de la COVID-19 ha puesto de manifiesto las graves deficiencias en materia de cobertura e idoneidad y ha subrayado la urgencia de invertir en los sistemas de protección social, también ha mostrado claramente las desigualdades mundiales en cuanto a la capacidad fiscal.

Casi el 90% de la respuesta fiscal mundial a la crisis de la COVID-19 ha tenido lugar en los países avanzados (con una media de alrededor del 5% del PIB de los países). De manera alarmante, menos del 3% del total del estímulo mundial se ha producido en los países de ingresos bajos y medios-bajos, creando una “brecha de estímulo” (OIT 2020b). Muchos de estos países ya se enfrentan a graves restricciones fiscales, incluyendo más de un billón de dólares de amortización de la deuda externa programados en 2020 y 2021.

Según las últimas estimaciones de la OIT (Durán Valverde et al. 2020), los recursos adicionales necesarios para cerrar el déficit de financiación global de la protección social han aumentado aproximadamente en un 30% desde el inicio de la crisis de la COVID-19. Los países en desarrollo tendrían que invertir una suma adicional equivalente a cerca del 3,8% de su PIB medio para cumplir con la financiación anual necesaria para cerrar las brechas de cobertura en 2020, mientras que para los países de bajos ingresos (un subconjunto de países en desarrollo) los recursos adicionales necesarios se acercan al 16% de su PIB.

Esto recalca la urgencia de movilizar recursos de diversas fuentes. Sin embargo, al hacerlo, hay que prestar especial atención a la equidad de la recaudación de impuestos, por ejemplo, gravando a los ricos y a los que tienen conexiones políticas, e impugnando las cuentas de las empresas por las posibles manipulaciones de los precios en las transferencias (Moore y Prichard 2020).

Aunque la movilización de los recursos internos debe seguir siendo la piedra angular de los sistemas nacionales de protección social, para los países de bajos ingresos también es fundamental el apoyo internacional, especialmente en el contexto actual de caída de los precios de las materias primas, cambios en los ingresos en concepto de exportaciones y disminución de remesas.

Es igualmente importante que los países sean capaces de mantener sus niveles de



gasto social cuando remita la crisis sanitaria inmediata, a fin de garantizar la protección de la población contra las consecuencias económicas y sociales adversas que probablemente persistirán durante más tiempo, y para contrarrestar el peligro de que crezcan la pobreza, el desempleo y la desigualdad. En lugar de pedir otra ronda de austeridad —ya totalmente en marcha en muchos países—, es urgente armonizar los marcos políticos de todos los actores relevantes, incluidas las instituciones financieras internacionales, con los principios establecidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos y las normas de seguridad social. Esto es particularmente pertinente para las políticas fiscales, de modo que puedan acomodar, en lugar de socavar, las tan necesarias inversiones en sistemas de protección social universal.

Hoy nos encontramos en un punto de inflexión. Podemos convertir la crisis de la COVID-19 en una oportunidad para construir sistemas de protección social robustos, integrales y universales, y resistir al impulso autodestructivo de la austeridad que está en el horizonte, si es que no ha llegado ya. O bien podemos atravesar esta crisis como si fuéramos zombis y quedarnos expuestos y sin preparación ante futuras crisis. ●

Durán Valverde, Fabio, José Pacheco-Jiménez, Taneem Muzaffar y Hazel Elizondo-Barboza. 2020. "Financing Gaps in Social Protection: Global Estimates and Strategies for Developing Countries in Light of COVID-19 and Beyond." *Documento de trabajo*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo. <<https://bit.ly/3qchitT>>. Consultado el 2 de marzo de 2021.

Kidd, Stephen y Diloá Athias. 2019. "Hit and Miss: An Assessment of Targeting Effectiveness in Social Protection." *Documento de trabajo*. Sidcup, Reino Unido: Development Pathways, y Uppsala, Suecia: Iglesia de Suecia. <<https://bit.ly/3raihMv>>. Consultado el 2 de marzo de 2021.

Mkandawire, Thandika. 2005. "Targeting and Universalism in Poverty Reduction." *Documento de trabajo de política social y desarrollo*, n.º 23. Ginebra: Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social. <<https://bit.ly/3q9XQhi>>. Consultado el 2 de marzo de 2021.

Moore, Mick y Wilson Prichard. 2020. "How Can Governments of Low-Income Countries Create More Tax Revenue?" In *The Politics of Domestic Resource Mobilization for Social Development*, editado por Katja Hujo, 109–138. Londres: Palgrave.

OIT. 2019a. "Extending Social Security Coverage to Workers in the Informal Economy: Policy Resource Package." Sitio web de Protección Social de la Organización Internacional del Trabajo. Consultado el 19 de enero de 2021. <<https://bit.ly/2QL47V9>>.

OIT. 2019b. "Extending Social Security to Self-Employed Workers: Lessons from International Experience." *Issue Brief*, n.º 4/2019. <<https://clck.ru/TDPQX>>. Consultado el 19 de enero de 2021.

OIT. 2020a. "Extending Social Protection to Informal Workers in the COVID-19 Crisis: Country Responses and Policy Considerations." *Foco en la protección social*, 14 de septiembre. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo. <<https://is.gd/zpVxyv>>. Consultado el 19 de enero de 2021.

OIT. 2020b. "Financing Gaps in Social Protection: Global Estimates and Strategies for Developing Countries in Light of COVID-19 and Beyond." *Foco en la protección social*, 17 de septiembre. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo. <<t.ly/Kbum>>. Consultado el 19 de enero de 2021.

OIT. 2020c. *Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo. Sexta edición. Estimaciones actualizadas y análisis*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo. <<https://bit.ly/3telMBX>>. Consultado el 19 de enero de 2021.

OIT. 2020d. "La crisis de COVID-19 y la economía informal: Respuestas inmediatas y desafíos de política." *Informe de la OIT*, mayo. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo. <<https://bit.ly/3e2V1f6>>. Consultado el 19 de enero de 2021.

OIT. 2020e. "Medidas de protección social para responder a la pandemia de COVID19 en los países en desarrollo: Fortalecimiento de la resiliencia mediante la construcción de una protección social universal." *Foco en la protección social*, mayo. <<https://bit.ly/3xyADu9>>. Consultado el 19 de enero de 2021.

Packard, Truman, Ugo Gentilini, Margaret Grosh, Philip O'Keefe, Robert Palacios, David A. Robalino e Indhira Santos. 2019. "Protecting All: Risk-Sharing for a Diverse and Diversifying World of Work." *Libro Blanco*. Washington, D. C.: Banco Mundial. <<https://bit.ly/3u4QUVu>>. Consultado el 19 de enero de 2021.

1. Directora del Departamento de Protección Social de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

2. La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (artículos 22 y 25) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (artículos 9 y 11) reconocen la seguridad social, incluidos los seguros sociales, como un derecho humano. Las normas internacionales del trabajo, adoptadas por los gobiernos, los trabajadores y los empleadores de los 187 Estados Miembros de la OIT, ponen de relieve la necesidad de ampliar la cobertura de la protección social; en particular, la Recomendación sobre los niveles mínimos de protección social de 2012 (n.º 202) y la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, de 2015 (n.º 204). Se basan en el reconocimiento de la seguridad social como un derecho humano y en la responsabilidad general del Estado de garantizar la debida provisión de prestaciones adecuadas y la sostenibilidad de los sistemas de protección social.

3. Las personas que tienen mala salud y son mayores son más propensas a afiliarse, mientras que las que son más jóvenes y gozan de mejor salud pueden no ver una razón para hacerlo.



Foto: Acácio Pinheiro/Agência Brasília. Una madre con su hijo durante la pandemia de COVID-19, Brasília, Brasil, 2020 <<https://is.gd/2eaEG2>>.

“ Podemos convertir la crisis de la COVID-19 en una oportunidad para construir sistemas de protección social robustos, integrales y universales, y resistir al impulso autodestructivo de la austeridad que está en el horizonte, si es que no ha llegado ya.

# La principal lección de la COVID-19: hacer que la protección social sea universal, adaptable y sostenible

Michal Rutkowski<sup>1</sup>

La protección social está en la primera línea de las respuestas de los países a la COVID-19. La cobertura de programas tales como los de transferencias monetarias, por ejemplo, ha aumentado en más de un 200% en relación con los niveles anteriores a la crisis, mientras que su generosidad se ha duplicado (Gentilini et al. 2020). Sobre la base de esta “historia de éxito” global, es necesario reforzar los sistemas de protección social para hacer frente a los retos del futuro. Esto incluye tres amplios cambios:

- La protección social tendría que convertirse en universal y cubrir a todas las personas y no solo a unas pocas (Rutkowski 2018). Esto implica el apoyo a los todos los trabajadores, independientemente de dónde trabajen y en qué marco (Banco Mundial 2019).
- Tiene que “adaptarse” para ser más sensible y resiliente a las crisis y a las fuerzas económicas, sociales y demográficas dinámicas (Bowen et al. 2020).
- La protección social necesita una financiación adecuada y sostenible (Almenfi et al. 2020). La crisis de la COVID-19 ha ampliado la necesidad de mejorar la protección social en estas tres dimensiones.

Con este telón de fondo, en el presente artículo se analizan algunas consideraciones clave.

## La evolución hacia sistemas integrales de protección social requiere contar con sistemas sólidos de prestación de servicios de protección social

La pandemia de COVID-19 está poniendo de relieve que los países que cuentan con plataformas de prestación eficaces (como sistemas de identificación digital, sistemas de pago digital y ecosistemas integrados

de información sobre protección social) pueden ampliar rápidamente los programas de protección social existentes o introducir otros nuevos para la población en general, así como para subconjuntos específicos más vulnerables (por ejemplo, mujeres y niñas, personas pobres, trabajadores informales, personas mayores, personas con discapacidad, trabajadores migrantes, personas que viven en zonas remotas y refugiados). Por ejemplo, los países de Asia Oriental, como Malasia o Tailandia, que disponían de una mejor infraestructura para la concesión de prestaciones, podían ampliar las respuestas a la COVID-19 de manera más general y rápida que las regiones con sistemas más limitados de prestación de servicios de protección social (Mason et al. 2020).

Ejemplos procedentes de todo el mundo han demostrado que existen innovaciones prometedoras que pueden mejorar la prestación de los sistemas de protección social (Lindert et al. 2020). La “JAM Trinity” de la India —tres innovaciones en relación con la disponibilidad generalizada de cuentas bancarias básicas (el programa *Jan Dhan Yojana*), la identificación biométrica única (*Aadhaar*) y la posesión de teléfonos móviles que permiten un nuevo enfoque de las transferencias directas de beneficios a los hogares más pobres— es un poderoso ejemplo de lo que ya puede hacerse si se utiliza la tecnología con criterio. También lo son los nuevos sistemas de pensiones para el sector informal del país (pinBox), así como los regímenes de Ghana (MTN Mobile), Kenya (MBAD) y Benin (ARCH), que utilizan el poder del registro por defecto para aumentar la cobertura del seguro.

## Los trabajadores del sector informal y quienes forman el “vacío intermedio” necesitan ayuda

En la actualidad, la informalidad llega a cerca del 80% de los mercados de trabajo de los países en desarrollo. Casi 2.000 millones de trabajadores informales no están registrados en los sistemas de protección social.

No pueden pagar la seguridad social y no tienen derecho a la asistencia social. Estos trabajadores forman la mayor parte de lo que se denomina un “vacío intermedio” (Packard et al. 2019). Apoyar directamente a los trabajadores del sector informal no significa “renunciar” a la formalización. Más bien, significa ser capaz de trabajar dentro de las limitaciones existentes que presentan los contextos informales, al tiempo que se aprovechan las oportunidades para formalizar gradualmente desde la base. Los programas de transferencias de efectivo existentes pueden proporcionar una base rentable desde la que llegar a los trabajadores informales y conectarlos con las oportunidades de inclusión económica (Banco Mundial, 2021).

## La protección social debe seguir “urbanizándose” para alcanzar la universalidad

Han quedado al descubierto unas profundas vulnerabilidades urbanas: si bien las ciudades presentan oportunidades para una prestación más eficaz, debido a la densidad de la población, también presentan una serie de nuevos dilemas en cuanto a, por ejemplo, sistemas de información (con datos que se vuelven rápidamente obsoletos), vínculos institucionales (como la colaboración a nivel local con los municipios de la ciudad) y el trabajo en barrios marginales o asentamientos informales. En el marco de las respuestas a la COVID-19, una nueva generación de programas de redes de seguridad urbana está empezando a extenderse en una docena de ciudades africanas, como Kinshasa, Monrovia y Antananarivo (Gentilini et al., 2021).

Sin embargo, el apoyo a los habitantes de las ciudades debe ir más allá de las redes de seguridad social e incluir los seguros sociales. Al mismo tiempo, es poco probable que los programas de seguridad social existentes para los trabajadores formales puedan cubrir el sector informal. De hecho, esos programas suelen funcionar con la noción de impuestos

sobre las nóminas (contribuciones a la seguridad social) que, por definición, no existen en el sector informal. Por ello, es necesario reformar los seguros sociales para que incluyan no solo los regímenes tradicionales, sino también otras opciones innovadoras de microseguros sociales. Esto podría permitir a los trabajadores informales ahorrar pequeñas cantidades de dinero de forma regular, mejorar la cobertura y reducir los costos sociales para financiar las pensiones y otras contingencias sociales.

### Acercarse a la cobertura universal: el papel de la renta básica universal

Si la universalidad es el camino a seguir, ¿qué principios rectores podrían ayudar a orientar la ampliación de la cobertura? La noción de “universalismo progresivo”, tomada del sector sanitario, puede ayudar a orientar la ampliación de forma que se dé prioridad a las personas pobres y vulnerables, pero sin excluir al resto de la población (Packard et al. 2019; Rutkowski 2018; Gentilini 2018).

En este artículo se analiza una trayectoria específica hacia la consecución de la universalidad: la provisión incondicional de dinero en efectivo para todos, o renta básica universal. Se trata de un concepto muy sencillo a primera vista, pero sus implicaciones son complejas y en gran medida desconocidas. De hecho, la escala de la renta básica universal hace que sea una intervención a nivel de todo el sistema, no solo en un programa. Como tal, puede afectar, por ejemplo, a varias cuestiones

del mercado laboral, como el seguro de desempleo, la indemnización por despido, la sindicación, las pensiones contributivas y los salarios mínimos. La renta básica universal está destinada a resolver algunos problemas de los sistemas de protección social, pero también puede conllevar la amplificación de otros. Al no existir actualmente ningún programa de renta básica universal a escala nacional, la mayoría de los debates se basan en opiniones informadas y en deducciones a partir de programas de menor escala, más que en datos concretos y prácticas reales. Debemos ser humildes sobre lo que sabemos y lo que no sabemos en relación con la renta básica universal (Gentilini et al. 2020).

### Financiar un mayor nivel de cobertura

La pandemia de COVID-19 plantea nuevos retos de financiación. El mundo tiene ahora 115 millones de personas más que viven en la pobreza, al tiempo que se dispone de menos ingresos para apoyar a las personas necesitadas. El nuevo gasto relacionado con la pandemia es actualmente más del doble de la respuesta a la Gran Recesión de 2008-2009, y el gasto en protección social ha aumentado más del 20% (aunque de forma desigual entre países). Sin embargo, las fuentes y los niveles de financiación nacional han variado considerablemente a lo largo del espectro de ingresos, siendo la proporción de dichos recursos casi nula en los países de bajos ingresos, el 37% en los países de ingresos medianos bajos, el 47% en los países de ingresos medianos altos y el 100% en los países de ingresos altos (Almenfi et al. 2020).



Foto: E. Raboanally/OIT. Una mujer que perdió su trabajo formal durante la pandemia de COVID-19, Antananarivo, Madagascar, 2020 <<https://is.gd/LNU8l4>>.

“ El mundo tiene ahora 115 millones de personas más que viven en la pobreza, al tiempo que se dispone de menos ingresos para apoyar a las personas necesitadas.

¿De dónde saldrá la financiación de las futuras ampliaciones? Existen varias opciones fiscales: por un lado, cerrar los vacíos legales y las exoneraciones del regresivo impuesto sobre el valor añadido (IVA) generará unos ingresos considerables. Por ejemplo, Viet Nam podría aumentar los ingresos fiscales en un 11% pasando a un tipo de IVA uniforme del 10%. Los impuestos especiales, por ejemplo sobre el tabaco, son otra fuente de ingresos potenciales. En 2015, los países del África Subsahariana recaudaron menos de la mitad de los impuestos especiales que Europa, con apenas el 1,4% del PIB.

Los impuestos sobre el carbono son cada vez más frecuentes. Se calcula que las políticas eficientes de fijación de precios del carbono a nivel nacional podrían recaudar cantidades sustanciales de ingresos, por encima del 6% del PIB en China, Rusia, Irán y Arabia Saudí. Estos impuestos podrían ir acompañados de la eliminación de los subsidios a la energía, que ascienden a 333.000 millones de dólares a nivel mundial (Banco Mundial 2019). El gasto con este tipo de subvenciones a menudo supera ampliamente al de la asistencia social: en la región de Oriente Medio y África Oriental, la proporción es de 3:1. Otras formas de fiscalidad recurrente pueden ser los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria y un sistema de impuesto de sociedades justo, que actualmente está plagado de lagunas en la arquitectura fiscal internacional. Al igual que la tecnología mejora los sistemas de prestación de servicios de los programas de protección social, también puede facilitar la recaudación de impuestos al aumentar el número de contribuyentes registrados y las contribuciones a la seguridad social.

En resumen, la respuesta a la pandemia de COVID-19 ha sido importante, tanto a nivel nacional como mundial. Pero no hay tiempo para la complacencia: el camino que queda por recorrer para que los sistemas sean universales, adaptables y sostenibles, así como para que estén en sintonía con la naturaleza cambiante del trabajo en el mundo marcado por la COVID-19, requerirá una visión audaz, importantes inversiones y asociaciones con una amplia gama de agentes, todo lo cual está a nuestro alcance colectivo. ●



Foto: OIT/F. Latief. Comprando en un supermercado, Indonesia, 2020 <<https://is.gd/LNU84>>.

Almenfi, Mohamed, Melvin Breton, Pamela Dale, Ugo Gentilini, Alexander Pick y Dominic Richardson. 2020. "Where is the money coming from? Ten stylized fact on financing social protection responses to COVID-19." *Social Protection and Jobs Policy and Technical Note*, n.º 23. Washington, D. C.: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y Banco Mundial. <<https://bit.ly/3rc2dKe>>. Consultado el 2 de marzo de 2021.

Banco Mundial. 2018. *Estado de las redes de protección social*. Washington, D. C.: Banco Mundial. <<https://bit.ly/3bShBVD>>. Consultado el 2 de marzo de 2021.

Banco Mundial. 2019. *Informe sobre el desarrollo mundial 2019. La naturaleza cambiante del trabajo*. Washington, D. C.: Banco Mundial <<https://bit.ly/3rajh3d>>. Consultado el 2 de marzo de 2021.

Banco Mundial. 2021. *Informe sobre el estado de la inclusión económica 2021: El potencial para ampliar la escala*. Washington, D. C.: Banco Mundial. <<https://bit.ly/3b5JE4F>>. Consultado el 2 de marzo de 2021.

Bowen, Thomas, Carlo del Ninno, Colin Andrews, Sarah Coll-Black, Ugo Gentilini, Kelly Johnson, Yasuhiro Kawasoe, Adea Kryeziu, Barry Maher y Asha Williams. 2020. *Adaptive Social Protection Building Resilience to Shocks*. Washington, D. C.: Banco Mundial. <<https://bit.ly/3qedrMS>>. Consultado el 2 de marzo de 2021.

Demarco, Gustavo, Fiona Stewart et al. 2020. *Potential impact of the COVID-19 crisis on pensions and retirement income: Policy lessons from the Global Financial Crisis*. Washington, D. C.: Banco Mundial.

Gentilini, Ugo. 2018. "What Lessons for Social Protection from Universal Health Coverage?" World Bank Let's Talk Development blog, 22 August. <<https://bit.ly/308dSxy>>. Consultado el 2 de marzo de 2021.

Gentilini, Ugo, Saksham Khosla y Mohamed Almenfi. De próxima aparición. *Cash in the City: Emerging Lessons from Implementing Cash Transfers in Urban Africa*. Washington, D. C.: Banco Mundial.

Gentilini, Ugo, Margaret Grosh, Jamele Rigolini y Ruslan Yemtsov (editores). 2020. *Exploring Universal Basic Income. A New Guide to Navigating Concepts, Evidence and Practices*. Washington, D. C.: Banco Mundial. <<https://bit.ly/2N0Iovg>>. Consultado el 2 de marzo de 2021.

Lindert, Kathy, Tina George Karippacheril, Inés Rodríguez Caillava y Kenichi Nishikawa Chavez (editores). 2020. *Sourcebook on the Foundations of Social Protection Delivery Systems*. Washington, D. C.: Banco Mundial. <<https://bit.ly/2Ojal7r>>. Consultado el 2 de marzo de 2021.

Mason, Andrew D., Maria Ana Lugo, Ugo Gentilini, Lydia Kim, Mohamed Almenfi e Ikuko Uochi. 2020. *COVID-19, Poverty, and Social Protection in East Asia and the Pacific. Documento de referencia para la Actualización económica sobre Asia oriental y el Pacífico de octubre de 2020*. Washington, D. C.: Banco Mundial.

Packard, Truman, Ugo Gentilini, Margaret Grosh, Philip O'Keefe, Robert Palacios, David Robalino e Indhira Santos. 2019. *Protecting All. Risk-Sharing Policy for a Diverse and Diversifying World of Work*. Washington, D. C.: Banco Mundial. <<https://bit.ly/3b7geTS>>. Consultado el 2 de marzo de 2021.

Rutkowski, Michal. 2018. "Reimagining Social Protection." *Finance and Development* 55(4). <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2018/12/world-bank-reimagining-social-protection-rutkowski.htm>>. Consultado el 2 de marzo de 2021.

1. Director Global de la Práctica Mundial de Protección Social y Trabajo en el Banco Mundial.

# Asistencia de emergencia: la respuesta brasileña a un desafío sin precedentes

Nilza Yamasaki<sup>1</sup> y Fabiana Rodopoulos<sup>2</sup>

Desde febrero de 2020, Brasil se enfrenta al mayor reto de la actual generación: la pandemia de COVID-19. La promulgación de la Ley n.º 13.979 de 6 de febrero de 2020<sup>3</sup> supone el inicio de la movilización del gobierno federal para hacer frente a esta situación sin precedentes. Las medidas de aislamiento social adoptadas para evitar la propagación del nuevo coronavirus afectaron a todos los segmentos de la población, especialmente a los más vulnerables y a los trabajadores informales que dependen de una circulación regular de personas para ganarse la vida.

En febrero, el gobierno federal declaró el “estado de emergencia sanitaria nacional”; en marzo, el Congreso Nacional emitió el Decreto Legislativo n.º 6 que permitía un aumento del gasto público por encima de los límites actuales hasta finales de 2020. La ley n.º 13.982 de 2 de abril de 2020<sup>4</sup> creó la Asistencia de Emergencia. Cinco meses más tarde, la Medida Provisional n.º 1.000 de 2 de septiembre de 2020 estableció la Ampliación de la Asistencia de Emergencia. El objetivo tanto de la asistencia de emergencia como de la ampliación de la asistencia de emergencia era garantizar un flujo regular de ingresos a la población con menores niveles de renta per cápita, debido a la crisis económica permanente generada por la pandemia de COVID-19.

## Diseño operacional de la asistencia de emergencia

La puesta en marcha de los beneficios conlleva los siguientes pasos: identificación y selección de los grupos objetivo; concesión y pago de las prestaciones; comunicación con los beneficiarios; gestión presupuestaria y financiera, y administración de las solicitudes de los beneficiarios.

La selección de los beneficiarios se centró en tres grupos: i) personas de familias que reciben transferencias monetarias del Programa Bolsa Familia (PBF);<sup>5</sup> ii) personas que ya están en el Registro

Único<sup>6</sup> hasta el 2 de abril de 2020 pero que no reciben prestaciones del Bolsa Familia ni ninguna otra prestación de protección social, y iii) los trabajadores informales, los microempresarios individuales, los autónomos y los desempleados que lo solicitaron a través de una plataforma de registro digital y cuyos datos se recogieron en lo que se considera el Registro Único Extra, como se detalla a continuación.

Los criterios de admisibilidad exigen que los beneficiarios de la asistencia de emergencia y de la ampliación de la asistencia de emergencia tengan 18 años o más y formen parte de una familia con unos ingresos mensuales por persona de hasta medio salario mínimo (522,50 reales brasileños o 103,53 dólares estadounidenses)<sup>7</sup> o unos ingresos mensuales totales de hasta tres salarios mínimos (3.315 reales o 620,08 dólares). Es posible que no tengan un trabajo formal o que reciban asistencia social o prestaciones de la seguridad social.

En el caso de los dos primeros grupos, la evaluación de los criterios de admisibilidad y la concesión de las prestaciones era automática, basada en los datos del Registro Único, que ya contaba con información socioeconómica de aproximadamente 28 millones de familias, de las cuales 22 millones tenían una renta mensual per cápita inferior a medio salario mínimo. El tercer grupo de beneficiarios tuvo que solicitar los beneficios a través de una plataforma digital (aplicación y página web) que puso a disposición la *Caixa Econômica Federal* (CAIXA), un banco estatal, cinco días después de la promulgación de la Ley n.º 13.982/2020, lo que permite un importante número de registros en un corto período de tiempo.

El Ministerio de Ciudadanía y la *Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência* (Dataprev), una empresa pública que gestiona los datos de las personas que se benefician de varios programas gubernamentales, son responsables de la verificación de los requisitos legales para acceder a las prestaciones de emergencia.

Los ciudadanos a los que se les deniega la solicitud de prestaciones pueden impugnar esta decisión, ya sea corrigiendo sus datos o aportando información adicional para demostrar el cambio de la situación que motivó la denegación.

La verificación de los criterios de admisibilidad se realiza cruzando los datos del Registro Único y del Registro Único Extra con diferentes registros administrativos del gobierno federal.

La situación respecto a la admisibilidad de los beneficiarios se reevalúa antes del pago de cada transferencia de la ampliación de la asistencia de emergencia. Además, esta prestación incorporó nuevos criterios de admisibilidad para garantizar su focalización en los hogares pobres, como por ejemplo la verificación de la renta imponible de la persona y los activos acumulados en 2019. También hubo casos excepcionales de revisión de la admisibilidad cuando así lo recomendaron los organismos de control externo e interno.

Tras la concesión del beneficio, la CAIXA acredita el valor en la cuenta bancaria indicada por el solicitante o en una cuenta de ahorro digital a la que se accede a través de la aplicación “CAIXA TEM”. El pago de las prestaciones de emergencia promovió una inclusión masiva de la población en el sistema bancario, sobre todo entre las personas con niveles de ingresos más bajos, lo que dio lugar a unos 48,6 millones de nuevas cuentas bancarias de ahorro. Además, entre diciembre de 2020 y marzo de 2021, los beneficiarios del Programa Bolsa Familia empezarán a recibir los pagos a través de una cuenta de ahorro digital.

## Concepción de las prestaciones de la asistencia de emergencia y la ampliación de la asistencia de emergencia

La asistencia de emergencia se pagó mediante cinco transferencias de 600 reales (112,23 dólares). Las familias monoparentales femeninas recibieron transferencias dobles (1.200 reales o 224,46 dólares), lo que demuestra una

“ La asistencia de emergencia y la ampliación de la asistencia de emergencia son las mayores transferencias de renta de la historia de Brasil.



Foto: Lucas Lins. Orientación para solicitar la asistencia de emergencia, Lauro Freitas, Brasil, 2020 <<https://bit.ly/3eiC48t>>.

fuerte dimensión de género del programa. Había un límite de tres transferencias a las familias que cumplían los requisitos, lo que significa que podían recibir una cantidad total de 1.800 reales (336,70 dólares).

El pago de la ampliación de la asistencia de emergencia consistía en hasta cuatro transferencias, y no se hacía hasta después del quinto y último pago de la asistencia de emergencia. Debido al elevado impacto fiscal de la asistencia de emergencia y al inicio de la recuperación económica, el valor de la transferencia de la ampliación de la asistencia de emergencia se redujo a 300 reales (56,11 dólares) al mes. Se estableció un límite de dos transferencias de 600 reales (112,23 dólares) por familia, y la fecha de pago final de la ampliación de la asistencia de emergencia se fijó para el 31 de diciembre de 2020.

Los beneficiarios del Programa Bolsa Familia comenzaron a recibir las prestaciones de emergencia en abril de 2020. Las familias del Programa Bolsa Familia solo pudieron acogerse a la asistencia de emergencia cuando la prestación de emergencia era superior a su prestación mensual del Programa Bolsa Familia, que en promedio es de unos 190 reales (35,54 dólares). Para estas familias, la prestación del Programa Bolsa Familia se suspendió mientras se realizaban los pagos de la asistencia de emergencia y de la ampliación de la asistencia de emergencia. Además, se renunció a las condiciones en materia de educación y salud del Programa Bolsa Familia.

Alrededor del 95% de las familias del Programa Bolsa Familia recibieron cinco transferencias de la asistencia de emergencia. A diferencia de la asistencia de emergencia, en la que se sustituía la prestación del Bolsa Familia, en la ampliación de la asistencia de emergencia el valor que se pagaba a las familias beneficiarias de ese programa era complementario, calculado por la diferencia entre la prestación regular que recibían del Programa Bolsa Familia y el valor de la ampliación de la asistencia de emergencia. Si la familia recibía más del Bolsa Familia, se mantenían las prestaciones originales. Tras el último pago de las dos prestaciones de emergencia, se reanudarán las prestaciones regulares del Bolsa Familia.

El calendario regular de pagos del Bolsa Familia se mantuvo tanto para la asistencia de emergencia como para su ampliación. Desde hace casi 17 años, los beneficiarios reciben sus prestaciones del Bolsa Familia siguiendo unas fechas que se definen en función de la última cifra de su número de identificación social.

#### **Cobertura de la asistencia de emergencia y de la ampliación de la asistencia de emergencia<sup>8</sup>**

En noviembre de 2020, 68,2 millones de personas (alrededor del 32% de la población brasileña) tenían derecho a la asistencia de emergencia. El Registro Único permitió identificar a 10,5 millones de personas con derecho a la asistencia de emergencia entre los no beneficiarios

del Programa Bolsa Familia y a otros 19,5 millones en los hogares que se beneficiaban de dicho programa; los 38,2 millones restantes se registraron a través del Registro Único Extra (solicitud en línea). El presupuesto del programa en 2020 fue de 233.000 millones de reales (43.580 millones de dólares), y el valor medio de la prestación fue de unos 588,06 reales (110 dólares). En octubre, la ampliación de la asistencia de emergencia se pagó a 50,7 millones de personas, con un presupuesto de 20.100 millones de reales (3.750 millones de dólares) en ese mes.

En noviembre de 2020, el Programa Bolsa Familia abarcaba a 14,27 millones de familias, de las cuales 12,4 millones eran beneficiarias de la ampliación de la asistencia de emergencia, lo que corresponde a unos 16 millones de beneficiarios directos. Los recursos transferidos a través de la ampliación de la asistencia de emergencia ascendieron a 4.190 millones de reales (784 millones de dólares). Aproximadamente 182.700 familias del Programa Bolsa Familia siguen recibiendo la prestación de la asistencia de emergencia, con un costo de 119,35 millones de reales (22,32 millones de dólares), y una prestación media de 811,07 reales (151,71 dólares) por familia. Por último, 1,8 millones de familias reciben únicamente la prestación del Programa Bolsa Familia, con una transferencia media de 191,34 reales (35,79 dólares) y un costo de 2.730 millones de reales (510 millones de dólares).

### Desafíos y enseñanzas extraídas

La asistencia de emergencia y la ampliación de la asistencia de emergencia son las mayores transferencias de renta de la historia de Brasil, tanto por el número de beneficiarios como por la cuantía del presupuesto asignado. El Ministerio de Ciudadanía hizo frente a numerosos retos antes de empezar a pagar estas prestaciones: crear el marco legal y los acuerdos institucionales; asignar recursos extraordinarios a las nuevas prestaciones; construir una estructura de gobierno; la firma de contratos con las instituciones ejecutoras, y el diseño de un sistema de pago para diferentes tipos de grupos objetivo.

El principal reto era identificar y pagar las prestaciones a millones de personas “invisibles” —aquellas que no estaban identificadas previamente en las bases de datos oficiales utilizadas para seleccionar a los grupos destinatarios de los programas de protección social— mediante una utilización intensiva de la tecnología. Por otro lado, todavía hay segmentos de la población que no están incluidos digitalmente, por lo que fue importante mantener las formas tradicionales de identificación disponibles, permitiendo a los “ultravulnerables” inscribirse en el Registro Único en los organismos locales de asistencia social. En un país tan diverso como Brasil, una única solución no puede ser adecuada para todos.

Una importante enseñanza que extraemos de esta experiencia es la necesidad de promover la integración de las bases de datos oficiales, al menos a nivel federal. Muchos procedimientos operativos dependen de la existencia de enlaces entre diferentes registros administrativos, que permiten la identificación de los posibles beneficiarios, la revisión periódica de la admisibilidad, etc. Por último, es primordial permitir que las personas consideradas no aptas o a las que se les ha anulado la prestación puedan impugnar la decisión a través de un mecanismo oficial de reclamación.

### Próximos pasos y mirada al futuro

En el contexto posterior a la pandemia, la situación económica seguirá siendo difícil. Además de las personas que ya viven en una situación crónica de insuficiencia de ingresos, otros millones de personas que han perdido sus empleos o medios de vida debido a la pandemia se enfrentarán a grandes dificultades.

Este dramático escenario requiere una rápida respuesta del gobierno federal para mitigar el sufrimiento de las familias más vulnerables. Entre otras medidas, es importante destacar la necesidad de mejorar y ampliar el Programa Bolsa Familia para incluir a más familias, especialmente tras la finalización de la asistencia de emergencia y de la ampliación de la asistencia de emergencia en diciembre de 2020.

Además, el Registro Único se enfrentará a una intensificación del uso de la tecnología y la inteligencia artificial, permitiendo a los ciudadanos registrarse a través de plataformas digitales. Otro objetivo es integrar el Registro Único con otras bases de datos oficiales y empezar a emplear la información predictiva con fines de gestión. El uso de la inteligencia artificial en el Registro Único mejorará la identificación de los ciudadanos mediante el reconocimiento facial, permitirá realizar pruebas para demostrar que la persona está viva y ofrecerá asistencia virtual a los ciudadanos.

Estas mejoras en el Registro Único promoverán una “distribución inteligente de oportunidades”, basada en la vinculación entre los perfiles socioeconómicos y las necesidades de empleo y las ofertas de formación. También ayudarán a identificar a asociados privados dispuestos a hacer donaciones a personas y familias del Registro Único. Por último, el nuevo Registro Único facilitará la interacción entre la Administración y el público en el Registro Único a través de las redes sociales. ●

1. Secretaria Nacional del Registro Único.
2. Secretaria Nacional de Ingresos de Ciudadanía.
3. Véase: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735>>.
4. Véase: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.982-de-2-de-abril-de-2020-250915958>>.
5. Creado en 2003 para unificar anteriores programas federales de transferencia de renta, el Programa Bolsa Familia es un programa de transferencias monetarias condicionadas de tipo no contributivo del sistema brasileño de protección social.
6. Creado en 2001, el Registro Único es una base de datos federal que identifica y caracteriza los segmentos de bajos ingresos de la población brasileña.
7. Considerando el tipo de cambio del 1 de diciembre de 2020: USD 1 = BRL 5,346.
8. Los datos presentados en esta sección proceden de los registros de pagos del Programa Bolsa Familia, de la asistencia de emergencia y de la ampliación de la asistencia de emergencia correspondientes a octubre de 2020.

# Herramientas para proteger a las familias en Chile: un Estado al servicio de su pueblo

Alejandra Candia<sup>1</sup>

En las últimas tres décadas, Chile ha experimentado una mejora en varios indicadores relacionados con el bienestar social. Según el análisis realizado por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia en conjunto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD 2020), durante este período se ha producido una importante disminución de la tasa de pobreza por ingresos en el país.

Entre sus principales conclusiones, en este ejercicio se pone de manifiesto que, utilizando el mismo sistema de medición de la pobreza que utilizamos hoy, a principios de 1990, casi el 70% de los habitantes del país tenían un nivel de ingresos inferior al umbral oficial de pobreza. Tres décadas después, la tasa de pobreza se había reducido en casi un 60%, llegando al 8,6% en 2017, según la última Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN).

Sin embargo, a pesar de estos importantes avances en materia social, durante el último año nos hemos enfrentado, al igual que el resto del mundo, a la pandemia del coronavirus, una emergencia que no solo ha tenido un fuerte impacto sanitario global, sino que también ha acarreado graves efectos sociales y económicos, con una pérdida de ingresos, desempleo y consecuencias para la calidad de vida de las personas, especialmente para los miembros más vulnerables de la sociedad.

La pandemia ha afectado a una gran parte de los hogares durante estos meses de emergencia, como veremos en este artículo. Ante este complejo escenario, como Estado hemos actuado a través de un considerable abanico de medidas que pretenden apoyar a nuestras familias para afrontar esta crisis económica y social sin precedentes en estos difíciles momentos.

## **Una red de protección social: una respuesta integral a la crisis**

Aunque el impacto de la crisis durante 2020 ha sido generalizado, en Chile no todos los hogares se han visto afectados de la misma manera y en la misma medida. Según los principales resultados de la primera ronda de la Encuesta Social COVID-19, un trabajo conjunto realizado por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, el PNUD y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) en julio de 2020 para identificar los impactos socioeconómicos de la COVID-19 en los hogares, casi el 60% de los hogares de todo el país había visto disminuir sus ingresos durante la pandemia, y en el 44,6% esa disminución fue de la mitad o más (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, PNUD e INE 2020).

Esta misma encuesta reveló que el 48,8% de los hogares declaró no tener ingresos suficientes para cubrir sus necesidades. Este escenario era aún más difícil para los hogares encabezados por una mujer, de los que el 52,7% se encontraba en esta situación, y para los hogares con menores ingresos, donde casi dos tercios de los pertenecientes al primer y segundo quintiles de la distribución de ingresos se enfrentaban a este problema. En cuanto al empleo, el escenario es aún más dramático, ya que el 27,4% de los hogares no tenía ninguna persona empleada en el momento de responder a la encuesta. Esto corresponde a un aumento del 13,5% con respecto a la situación anterior a la emergencia.

La misión del Ministerio de Desarrollo Social y Familia es contribuir al diseño e implementación de políticas dirigidas a la erradicación de la pobreza y a la protección de los grupos vulnerables, o de aquellos grupos que, sin serlo, pueden verse afectados por eventos adversos que puedan llevarlos a una situación de vulnerabilidad. Es precisamente en estos objetivos en los que nos hemos centrado y en los que

hemos trabajado incansablemente desde el inicio de la pandemia en la que se encuentra nuestro país desde marzo de 2020 y cuya duración aún se desconoce, velando por que el Estado proteja a las familias, con la flexibilidad necesaria en este momento complejo a través de escenarios dinámicos y de duración incierta.

Nos enfrentamos a una crisis sin precedentes, y estamos haciendo un seguimiento de sus efectos y consecuencias en la vida de las personas por diferentes medios. En momentos de emergencia, el papel del Estado es fundamental para evitar o revertir los contratiempos que puedan sufrir las familias, por lo que hemos fortalecido un Estado que está al servicio de su población a través de una importante red de protección social que incluye diversos instrumentos destinados a proteger la salud, los ingresos y el empleo de los hogares en momentos de emergencia. Incluye transferencias directas como el Bono Covid-19, el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), el Préstamo Solidario y el Bono a la Clase Media, medidas de protección de las fuentes de trabajo de las familias como la Ley de Protección al Empleo y Subsidios al Empleo en la etapa de recuperación económica, además de la concesión de Créditos con Garantía Estatal, entre otras medidas.

## **Flexibilidad y oportunidad ante un 2021 incierto**

Hasta diciembre de 2020, el Ministerio ha utilizado diversas herramientas para llegar a todas las familias que necesitan nuestro apoyo. Una de las principales herramientas —y de mayor cobertura— ha sido el IFE, una prestación que comenzó a funcionar en mayo y que va directamente al bolsillo de las familias que más lo necesitan, permitiendo dar un alivio a los hogares cuya fuente de ingresos se ha visto afectada por las medidas de confinamiento o la crisis sanitaria. A través de sus seis cuotas, que eran parte de un importante



acuerdo anunciado en junio entre el gobierno y algunas de las fuerzas políticas del país, la cobertura del IFE se fue incrementando cada mes, alcanzando a 8.267.106 personas y 3.350.056 hogares —es decir, al menos a una de cada tres personas en todo el país—, proporcionando alivio a millones de familias que necesitaban apoyo para hacer frente a los momentos en que las medidas de salud pública eran más estrictas debido al avance de la pandemia.

Entre los beneficiarios de este apoyo se encontraban aquellos hogares que dependían mayoritariamente de ingresos informales, así como los pensionistas, dando como resultado que en torno al 80% de los hogares que recibían el IFE se encontraban en el tramo de ingresos más vulnerable desde el punto de vista socioeconómico, más de la mitad estaban encabezados por mujeres, y el 61,4% solo tenían ingresos informales y se vieron gravemente afectados. En cada uno de estos casos, siempre teniendo en cuenta las medidas sanitarias que deben respetarse para proteger la salud de las personas, y especialmente de los colectivos de riesgo, en el momento de solicitar esta prestación, se dio a las familias la posibilidad de elegir la forma de pago: bien en persona en las sucursales bancarias o en la Caja de Compensación, o bien a través de un ingreso electrónico en su cuenta bancaria, siendo este último el canal por el que se decantó un mayor número de familias.

Sin embargo, a pesar de que la situación de salud pública en el país ha mejorado significativamente en comparación con lo vivido a mediados de junio de 2020, cuando se registró el pico de la emergencia sanitaria, seguimos de cerca la evolución de la emergencia para anticiparnos a un posible rebrote y trabajamos para seguir apoyando a aquellos territorios y comunas que siguen enfrentando una difícil situación de salud pública que impacta directamente en su capacidad de generar ingresos.

Por esa razón, en el recién aprobado presupuesto de obras y recuperación para 2021, el presidente Sebastián Piñera incluyó nuevas herramientas de apoyo a las familias, entendiendo

que, a pesar de la paulatina flexibilización de las restricciones de confinamiento, aún existe incertidumbre respecto al rumbo que tomará la emergencia sanitaria antes de que se complete el proceso de vacunación contra la COVID-19, así como la duración y alcance de las consecuencias socioeconómicas de esta pandemia.

Entre los instrumentos de apoyo que se sumaron a esta red de protección social y que comenzaron a operar en diciembre de 2020, el primero fue el Bono Covid Navidad, un beneficio económico para todos los hogares —más de 3,3 millones de familias— que reciben la sexta cuota del IFE de 25.000 pesos chilenos por miembro del hogar (aproximadamente 36 dólares estadounidenses), que se eleva a 55.000 pesos chilenos (aproximadamente 72 dólares) por persona si la familia vivía en una comuna en cuarentena (fase 1 del Plan Paso a Paso) durante la última semana de noviembre, según información proporcionada por las autoridades sanitarias.

Además, pensando en las estrategias para los próximos meses y actuando en previsión de un posible nuevo y complejo escenario de salud pública durante el primer trimestre de 2021, se buscó contar con un mecanismo de apoyo a las familias que pudiera activarse de manera oportuna y flexible para poder reaccionar cuando la situación lo ameritara.

Así, se estableció en la Ley de Presupuestos que en 2021 se podrán distribuir uno o varios nuevos pagos del IFE, focalizados por comuna o localidad según sea necesario. Este beneficio alcanzará a quienes recibieron la sexta cuota del IFE en noviembre de 2020 en zonas geográficas por definir. Sin embargo, entendiendo la dinámica de la situación socioeconómica de los hogares frente a esta crisis, se incluye también la posibilidad de sumar aquellos hogares del Registro Social de Hogares que tengan al menos un beneficiario de transferencias como el Subsidio Único Familiar, que tengan como mínimo un beneficiario del subsistema de Seguridad y Oportunidades (que integra transferencias y programas) o pertenezcan al 60% de la población más vulnerable según la caracterización socioeconómica.

Nuestro compromiso será siempre el de seguir trabajando en la búsqueda de todos

“ En momentos de emergencia, el papel del Estado es fundamental para evitar o revertir los contratiempos que puedan sufrir las familias.

los mecanismos e instrumentos necesarios para actuar con la oportunidad que nos exige cada una de las diferentes etapas de esta crisis sanitaria y socioeconómica. Seguiremos sin descanso en esta misión para apoyar a todas las familias que nos necesitan en estos momentos de emergencia. Asimismo, como gobierno tenemos la tarea prioritaria de crear herramientas y ayudas para reducir los retrocesos que enfrentaremos en materia de desigualdad y pobreza.

Superada esta situación, el reto para el futuro en materia de política social será revertir las carencias estructurales de las familias más vulnerables que se hicieron tan evidentes en la actual crisis, como el nivel de informalidad laboral, además de entender la vulnerabilidad como un problema que no se limita a los ingresos de las personas y los hogares. Estamos convencidos de que la vulnerabilidad está relacionada con el bienestar y la calidad de vida de las personas, por lo que este cambio de perspectiva requerirá de buenas herramientas de análisis que nos permitan medir e identificar aquellas áreas en las que debemos trabajar para seguir avanzando como sociedad. ●

Ministerio de Desarrollo Social y Familia y UNDP. 2020. *Evolución de la pobreza 1990–2017: ¿Cómo ha cambiado Chile?* Santiago: Ministerio de Desarrollo Social y Familia. <<https://bit.ly/3bQie1U>>. Consultado el 2 de marzo de 2021.

Ministerio de Desarrollo Social y Familia, PNUD e INE. 2020. *Encuesta Social Covid-19. Resumen y principales resultados*. Santiago de Chile: Ministerio de Desarrollo Social y Familia. <<https://bit.ly/3sFZHMw>>. Consultado el 21 de enero de 2021.

1. Subsecretaría de Evaluación Social, Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile.

# La experiencia de Colombia en la respuesta a la crisis de la COVID-19

Laura Pabón<sup>1</sup>

En las últimas décadas, Colombia se ha enfrentado a crisis económicas que han permitido extraer varias lecciones. En 1999 el país experimentó una de las peores crisis, ya que su producto interior bruto (PIB) se contrajo un 4,5%, la incidencia de la pobreza aumentó del 50,3% en 1997 al 59% en 2000 (DNP 2001), y la distribución de los ingresos también se deterioró.<sup>2</sup> La pérdida de empleo tuvo consecuencias negativas para el capital humano y el bienestar de los hogares. Muchos hogares pobres tuvieron que reducir el gasto en alimentos y sacaron a sus hijos de la escuela y la universidad para superar la crisis de 1999. En el mejor de los casos, la clase media trasladó a sus hijos de los colegios privados a los públicos. Sin embargo, de esta crisis surgió un importante marco institucional para proteger a los hogares frente a futuros riesgos, el Sistema de Protección Social —creado por la Ley 789 de 2002— y la Red de Apoyo Social, que dio vida a Familias en Acción, el principal programa de transferencias monetarias condicionadas del país.

Tras el inicio de la pandemia de COVID-19, se adoptaron una serie de medidas para paliar la pérdida de ingresos y respaldar la acumulación de capital humano de los hogares más pobres de Colombia. Por ello, se establecieron pagos adicionales o extraordinarios para los beneficiarios de programas de transferencias de efectivo tales como Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor. El principal programa de ese tipo es Familias en Acción, un incentivo económico para los hogares en situación de pobreza con hijos menores de edad, con la condición de que cumplan con determinados requisitos en materia de salud y educación.<sup>3</sup> Jóvenes en Acción tiene como objetivo promover la formación de capital humano entre los jóvenes en situación de pobreza mediante la entrega de una transferencia monetaria condicionada para que puedan continuar

con sus estudios técnicos, tecnológicos y profesionales.<sup>4</sup> El programa Colombia Mayor proporciona ayuda monetaria a los adultos mayores que viven en la extrema pobreza.<sup>5</sup>

Dado que el país no contaba con ningún programa de transferencias de efectivo incondicionales dirigido a los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad económica, y debido a su desprotección en el contexto de la pandemia de COVID-19, el gobierno nacional implementó el Programa Ingreso Solidario. Este programa se diseñó y puso en marcha en menos de tres semanas para proporcionar rápidamente transferencias a los hogares que se verían afectados por las medidas de confinamiento. Proporciona transferencias monetarias a 3 millones de hogares que viven en la pobreza y la extrema pobreza, así como a familias consideradas económicamente vulnerables según la base de datos del Sisbén que no estaban cubiertas previamente por otros programas de transferencias de efectivo. Comenzó en abril de 2020 y estaba previsto que durara hasta diciembre de ese mismo año; sin embargo, recientemente se ha prorrogado hasta junio de 2021.

También se puso en marcha un programa de compensación del impuesto sobre el valor añadido (IVA), creado antes de la pandemia para mitigar el impacto de ese impuesto. Se suponía que iba a beneficiar a 300.000 hogares pobres, pero con la emergencia, la cobertura se amplió a un millón de hogares. En su primer año de funcionamiento, el programa abarcó a los hogares en situación de extrema pobreza que ya recibían otros programas de transferencias de efectivo. En 2020, benefició a 700.000 hogares del programa *Familias en Acción*, y a 300.000 hogares que forman parte de la lista de prioridades *Colombia Mayor*.<sup>6</sup> Antes de la crisis de la COVID-19, los programas de transferencias en efectivo cubrían a 2,5 millones de hogares, lo que representa el 38% de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad. Actualmente, el 89% de los

hogares pobres y vulnerables —unos 5,9 millones de hogares— reciben al menos una transferencia del gobierno nacional.<sup>7</sup>

Es importante señalar que este conjunto de medidas de respuesta rápida también estuvo acompañado de otras iniciativas de apoyo a los hogares más pobres, como la entrega de paquetes de alimentos. A través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, entidad encargada de la protección integral de la primera infancia, la adolescencia y el bienestar de las familias, se han entregado cerca de 1,7 millones de paquetes de alimentos a niños menores de 6 años para garantizar su nutrición. Además, para los niños en edad escolar, el Ministerio de Educación ha estado entregando paquetes de alimentos escolares a unos 5,5 millones de niños matriculados en escuelas públicas.

Como parte de las medidas de protección del empleo, se puso en marcha el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF),<sup>8</sup> cuyo objetivo era apoyar a las empresas en el pago de su nómina formal. Este programa subvenciona el equivalente al 40% del salario mínimo de las nóminas de las micro, medianas y grandes empresas. A través del PAEF se han protegido casi 3,2 millones de puestos de trabajo en el país. Al mismo tiempo, se puso en marcha un programa de ayuda a los trabajadores bajo suspensión contractual<sup>9</sup> para proporcionar una ayuda económica a los trabajadores con contratos suspendidos debido a la emergencia que ganaban hasta cuatro salarios mínimos mensuales.

## Retos en la ejecución del programa

El Programa Ingreso Solidario ha sido el principal programa para mitigar los efectos de la pandemia en los ingresos de los hogares. Uno de sus principales retos operacionales residió en el proceso de identificación y selección de los beneficiarios. Como el Departamento Nacional de Planeación (DNP) debía evitar solicitudes masivas de inscripción de hogares en el



Foto: IMF Photo/Joaquin Sarmiento. Un lugareño prepara comida callejera, Medellín, Colombia, 2021 <<https://is.gd/LNU814>>.

programa que provocaran aglomeraciones, se creó una base de datos maestra con información del Sisbén<sup>10</sup> (instrumento de focalización individual) e información de los programas sociales. A partir de esta base de datos se identificaron los hogares en situación de pobreza o vulnerabilidad económica que no recibían transferencias del gobierno nacional. Esa lista permitió realizar un proceso de cotejo con otros registros administrativos para eliminar a las personas fallecidas y a las que tenían ingresos elevados.<sup>11</sup>

El segundo reto en la aplicación de este programa fue el sistema de pagos. La base de datos de los posibles beneficiarios tuvo que cruzarse con las bases de datos de los centros de referencia de crédito, para identificar a los hogares que tenían un producto de depósito y recibían sus pagos a través de ellos. En el caso de los hogares no bancarizados, fue necesario aplicar diferentes estrategias para la apertura de productos de depósito digitales. En particular, el gobierno trabajó en coordinación con las empresas de telefonía móvil, que enviaron información a través de mensajes de texto para orientar a los beneficiarios a abrir cuentas bancarias móviles y recibir la transferencia a través de estos canales.

### Principales enseñanzas extraídas y próximos pasos

En general, la pandemia ha permitido la implementación de una base de datos maestra, que constituye un primer paso para la creación de un registro social

nacional. Incluirá información sobre los hogares, así como sobre las prestaciones nacionales y regionales recibidas. El Programa Ingreso Solidario también nos ha permitido avanzar significativamente hacia la inclusión bancaria. Alrededor de 851.000 hogares beneficiarios accedieron por primera vez al sistema financiero a través de productos digitales. Como paso adicional, es necesario avanzar hacia la implementación de un registro social de hogares que proporcione información más dinámica y actualizada sobre la situación socioeconómica de los hogares y las prestaciones y ayudas que reciben. Para ello, es necesario garantizar la interoperabilidad del Sisbén con los registros administrativos, a fin de disponer de información de mayor calidad para el seguimiento de los hogares y mejorar la focalización de cualquier tipo de asistencia social.

Asimismo, se avanzará en el desarrollo de una plataforma para las transferencias en efectivo. El objetivo es avanzar hacia un mecanismo unificado de transferencias en efectivo condicionadas y no condicionadas que se realizarán electrónicamente, y mejorar el seguimiento de los pagos. ●

DNP. 2001. "Coyuntura económica e indicadores sociales." Revista de Sistema de Indicadores Sociodemográficos para Colombia *SISD*, n.º 30. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. <<https://bit.ly/3b9K61Z>>. Consultado el 2 de marzo de 2021.

1. Directora de Desarrollo Social, Departamento Nacional de Planeación, Colombia
2. El índice de Gini pasó de aproximadamente 0,533 en 1997 a más de 0,566 en 2000.
3. El programa beneficia actualmente a unos 2,6 millones de hogares. Los importes de las transferencias varían en función del número de niños y adolescentes del hogar y de sus edades. El valor medio de la transferencia es de 145.000 pesos (aproximadamente 45 dólares) cada dos meses. El programa se centra en las familias que viven en la pobreza y la extrema pobreza, en las familias víctimas de desplazamientos forzados y en los pueblos indígenas. La selección de las familias en situación de pobreza se realizó a través del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios (Sisbén III) y de las bases de datos de Red Unidos.
4. Este programa beneficia a jóvenes bachilleres de entre 16 y 24 años que deben demostrar estar en situación de pobreza y vulnerabilidad a través del Sisbén, o los registros de víctimas, indígenas, Unidos y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). En 2020, se beneficiaron unos 320.000 jóvenes. El valor medio de las transferencias es de 356.000 COP (aproximadamente 195 dólares) cada dos meses.
5. Colombia Mayor beneficia a cerca de 1,6 millones de personas mayores a través de una transferencia en efectivo de 80.000 pesos (unos 24 dólares) al mes. Los beneficiarios del programa se seleccionan en función de la edad (mujeres mayores de 54 años y hombres mayores de 59) y del puntaje Sisbén (inferior a 43,63 en las zonas urbanas y a 35,26 en las rurales).
6. La lista prioritaria está compuesta por aquellas personas mayores que hasta la fecha no son beneficiarias del programa pero que están en las listas prioritarias de cada municipio; por lo tanto, una vez que se publique una nueva asignación para el programa, las personas que estén en esta lista tendrán acceso según su clasificación.
7. Según el DNP, utilizando la información de la base de datos general hasta septiembre de 2020. La base de datos maestra integra la información del Sisbén con la de las personas que se benefician de los programas de transferencia de inclusión social.
8. Creado por el Decreto n.º 637 de 2020.
9. Creado por el Decreto n.º 770 de 2020.
10. El Sisbén es un sistema de información que clasifica a la población desde la más pobre a la menos pobre, según sus características socioeconómicas. La tercera versión del Sisbén (Sisbén III) es la que está actualmente en funcionamiento, y se está actualizando la información en todo el país para la transición al Sisbén IV. La base de datos maestra se construyó a partir de la base de datos Sisbén, utilizando la información más reciente de cada persona, ya sea del Sisbén III o del Sisbén IV.
11. Se utilizaron las bases de datos de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) y de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) para excluir a los beneficiarios por las siguientes razones: i) defunción (ADRES); ii) haber tenido un Ingreso Base de Cotización superior a cuatro salarios mínimos legales mensuales (PILA) en el último mes y haber cotizado en el mismo periodo (PILA), y iii) constituir una excepción específica (pensionistas).

# Enseñanzas extraídas de la respuesta nacional de Jordania a la COVID-19 desde el punto de vista de la protección social

Manuel Rodríguez Pumarol,<sup>2</sup> Ahmad Abu Haider,<sup>3</sup> Nayef Ibrahim Alkhaldeh,<sup>4</sup> Muhammad Hamza Abbas<sup>5</sup> y Satinderjit Singh Toor<sup>6</sup>

## Antecedentes y alcance

Jordania tiene una economía pequeña y abierta, que presenta unos retos y unas oportunidades singulares. Su economía depende principalmente de los servicios, el turismo, las remesas y la ayuda exterior. Dada su ubicación en el corazón de Oriente Medio, el país es muy sensible a la volatilidad económica y política de la región. Los persistentes problemas de agua y energía y la afluencia de un número masivo de refugiados que huyen de la violencia en los países vecinos han aumentado la presión sobre una economía ya de por sí lastrada por las deudas. Por otro lado, Jordania tiene una de las poblaciones más jóvenes de la región, con un 63% de la población menor de 30 años (Departamento de Estadística 2019). Por lo tanto, las inversiones significativas en los jóvenes tienen el potencial de acelerar el desarrollo y el progreso hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el país. No obstante, al tener una de las tasas de desempleo juvenil más altas del mundo, este potencial sigue sin aprovecharse.

En los últimos tiempos, la pandemia mundial de COVID-19 y las medidas de confinamiento asociadas han provocado impactos socioeconómicos negativos sin precedentes que afectan a amplios segmentos de la sociedad, especialmente a los más vulnerables. Se prevé una significativa contracción económica real de en torno al 5% en 2020 (Banco Mundial 2020), frente al crecimiento positivo del 2,2% registrado en 2019. La tasa de desempleo aumentó significativamente, en 3,8 puntos porcentuales en el segundo trimestre de 2020 en comparación con el mismo período de 2019, alcanzando el 23%, con niveles más altos entre los jóvenes y las mujeres. Con el agravamiento de

la pandemia de COVID-19, algunos de los retos económicos y sociales estructurales a los que se enfrenta la economía jordana han pasado a primer plano, como el dilema de los trabajadores asalariados y el gran tamaño del sector informal, que absorbe más del 41% de la mano de obra (Foro Estratégico de Jordania 2020). Estos desafíos, junto con la vulnerabilidad de Jordania a las crisis, muestran la necesidad de priorizar y mejorar las medidas de protección social para aumentar la resiliencia y mitigar los impactos socioeconómicos negativos de la pandemia. De ahí la importancia de institucionalizar las enseñanzas extraídas de la crisis de la COVID-19 para mejorar la preparación ante las emergencias y construir un sistema de protección social que responda a las crisis. En este artículo se presentan las medidas de protección social adoptadas por el país durante los primeros seis meses de la pandemia (de marzo a agosto de 2020), y se destacan los nuevos retos y las principales enseñanzas extraídas.

## La respuesta del sector de la protección social: mecanismos de gestión y coordinación

A pesar de registrar un número limitado de casos durante las primeras fases de la pandemia de COVID-19 —solo 453 casos positivos confirmados a finales de abril— Jordania aplicó uno de los confinamientos más estrictos del mundo. Esas medidas ayudaron a contener el virus inicialmente, pero acarrearón un alto costo, tanto social como económico. Según una reciente evaluación socioeconómica de la población a la que apoya realizada por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en Jordania, el número de hogares vulnerables con ingresos mensuales inferiores a 100 dinares jordanos (unos 140 dólares) se duplicó tras el inicio de la pandemia de COVID-19, y solo el 28% de los hogares declaró contar con unas finanzas adecuadas para mantenerse durante un periodo de

dos semanas. Además, el 80% de estos hogares vulnerables declararon haber recurrido a al menos una estrategia de supervivencia negativa para intentar satisfacer sus necesidades básicas (UNICEF Jordania 2020).

Desde el inicio de la crisis, Jordania ha puesto en marcha una serie de respuestas en diferentes ámbitos de su sistema nacional de protección social. Tres meses después del inicio de la crisis, el país logró ofrecer más programas e intervenciones de protección social que cualquier otro país de la región de Oriente Medio y Norte de África (Naciones Unidas 2020). Esa rápida respuesta fue posible gracias a unos cambios en políticas clave que el sector de la protección social de Jordania ha experimentado en los últimos años con el apoyo de UNICEF y otros asociados de desarrollo, como la ampliación del Fondo Nacional de Ayuda, el lanzamiento de la Estrategia Nacional de Protección Social 2019-2025<sup>7</sup> y la puesta en marcha del Registro Nacional Unificado. Entre esos mecanismos se incluyen la actualización del sistema de focalización de la asistencia social basado en indicadores de pobreza multidimensional, el establecimiento de un registro en línea para los programas de asistencia social y el uso de sistemas de pago digitales.

Otro factor importante que facilitó la respuesta rápida fue la creación de nuevos mecanismos de financiación y coordinación que se beneficiaron de las estructuras existentes para orientar y supervisar la respuesta del sector de la protección social. La respuesta global ha sido liderada por el Comité Nacional de Protección Social formado al inicio de la crisis y encabezado por el Ministerio de Desarrollo Social, que ha contribuido significativamente a la coordinación de las intervenciones de diversas instituciones y al seguimiento del objetivo general de ampliar la cobertura a un mayor segmento de la población afectada

por la pandemia. A fin de apoyar la financiación de la respuesta a la COVID-19, se creó un Fondo de Ayuda en el Banco Central para permitir las donaciones de particulares y del sector privado. Hasta agosto de 2020 se habían recibido 114 millones de dinares jordanos (unos 160 millones de dólares) en donaciones, que se utilizaron principalmente para apoyar las intervenciones de asistencia social, mientras que una parte de las donaciones se utilizó para reforzar la respuesta del sector sanitario (UNICEF Jordania y Foro Estratégico de Jordania 2020).

### Panorama de las intervenciones de protección social

A continuación se ofrece una visión general de la respuesta en materia de protección social nacional de Jordania durante los primeros seis meses de la pandemia de COVID-19, en línea con los tres pilares de la Estrategia Nacional de Protección Social: oportunidad (trabajo decente y seguridad social), empoderamiento (servicios sociales) y dignidad (asistencia social).

- Trabajo decente y seguridad social. El Gobierno de Jordania introdujo varias medidas para proteger a los trabajadores y a los hogares vulnerables de los efectos adversos de la pandemia. Por medio de la emisión de las Órdenes de Defensa n.º 1 y 6, las medidas temporales obligaban a todas las empresas del sector privado formal a conservar a sus trabajadores, y establecían restricciones a los recortes salariales al tiempo que

proporcionaban cierto alivio a las empresas. Las directrices se actualizaron periódicamente para ver cuáles eran los sectores más afectados por la crisis y garantizar la viabilidad de las medidas adoptadas. Sin embargo, la mayor parte de las intervenciones de Jordania se han realizado en el sector de los seguros sociales, incluidos varios programas instituidos por la Corporación de Seguridad Social (SSC), que se calcula que han apoyado a más de 960.000 trabajadores durante la crisis. Estos programas estaban destinados a ayudar a los trabajadores a acceder a la financiación y a las empresas a ganar algo de liquidez mediante reducciones de las cotizaciones, subsidios de desempleo y anticipos de los ingresos garantizados. Esto ha permitido que algunos trabajadores que han pasado a la situación de baja temporal o han visto reducida su jornada laboral reciban ayudas cuando sus empresas han cesado parcial o totalmente su actividad. Los nuevos planes han animado a un mayor número de empresas a inscribirse en la Corporación de Seguridad Social, lo que ha llevado a una ampliación de la cobertura y a la formalización de más de 14.500 establecimientos.

- Asistencia social. Un total de 395.000 hogares recibieron ayuda en efectivo a través de diferentes programas del Fondo Nacional de Ayuda durante la pandemia de



Foto: Laboratorios centrales, Ministerio de Sanidad, Jordania. Equipo de diagnóstico de COVID-19, Jordania, 2020 <<https://is.gd/2eaEG2>>.

“ Jordania puso en marcha una serie de medidas para garantizar la continuidad de los servicios sociales en materia de salud, educación y protección.

“ Jordania ha demostrado su resiliencia en la consecución de los objetivos de desarrollo a pesar de la volatilidad regional, las limitaciones fiscales y las crisis económicas.



UN Photo/Sahem Rababah. Niños en Zaatari, Jordania, 2017 <<https://bit.ly/3uoiVri>>.

COVID-19. En particular, se puso en marcha un nuevo programa de asistencia de emergencia en efectivo, que alcanzó a más de 240.000 jornaleros afectados por la crisis. Los jornaleros recibieron una ayuda monetaria temporal durante seis meses por medio de monederos electrónicos, y el primer pago se procesó y distribuyó solo 10 días después de anunciarse el programa. Además, 155.000 hogares que ya recibían ayuda de los programas del Fondo Nacional de Ayuda antes de la pandemia siguieron recibiendo ayuda en efectivo durante la crisis. Por otro lado, se distribuyeron más de 600.000 paquetes de alimentos y vales a familias vulnerables.

- Servicios sociales. Jordania puso en marcha una serie de medidas para garantizar la continuidad de los servicios sociales en materia de salud, educación y protección. Esto supuso la introducción de modalidades nacionales de aprendizaje electrónico (en línea y por televisión) y un portal de formación de profesores en línea, junto con intervenciones educativas específicas para grupos vulnerables seleccionados. Las medidas sanitarias incluyeron la provisión de tratamiento gratuito para los pacientes de la COVID-19, la puesta en marcha de una campaña nacional de concienciación y prevención, y la creación de un servicio temporal de entrega de medicamentos para grupos específicos. En cuanto a los servicios

de protección, se establecieron directrices para los centros de atención gestionados por el Ministerio de Desarrollo Social con el fin de prevenir la infección y proporcionar protección mediante la regulación de las visitas, la información sobre prácticas de higiene seguras, la rotación del personal y el mantenimiento de un suministro suficiente de alimentos e higiene.

#### **Enseñanzas extraídas, prioridades y recomendaciones**

Aunque Jordania ha puesto en marcha una respuesta rápida y coordinada de protección social a la pandemia de COVID-19, han surgido varios retos que requieren atención y acción, dada la previsible naturaleza prolongada de la crisis y sus impactos sociales y económicos. En el ámbito de los servicios sociales se observaron algunos problemas, ya que las medidas de confinamiento provocaron importantes interrupciones en el acceso y la prestación de servicios relacionados con la salud, la educación y la protección. Esto está en parte relacionado con la brecha digital entre los diferentes grupos de la sociedad, pero también con la naturaleza de algunos servicios que requieren apoyo en persona. Por ejemplo, la educación de los niños con discapacidad se interrumpió por completo en un momento dado, y muchos niños vulnerables quedaron excluidos del acceso a la educación. Una evaluación reciente muestra que los niños de familias vulnerables tenían

un acceso limitado tanto a la plataforma nacional de aprendizaje en línea como a una conexión a Internet en casa (UNICEF Jordania 2020). Esto pone de manifiesto la importancia de invertir en la provisión de soluciones tecnológicas para los hogares vulnerables a fin de mejorar la equidad y la inclusión.

El confinamiento también provocó un aumento de los abusos domésticos, con implicaciones más negativas para los niños y las mujeres, ya que las restricciones de movimiento representaron un obstáculo adicional para poder buscar ayuda (UNFPA 2020). Además, las escuelas (desde el jardín de infancia 2 hasta el grado 12) seguían cerradas en el momento de redactar este informe (diciembre de 2020), lo que repercutirá negativamente en el desarrollo a largo plazo y en los logros educativos de los niños, especialmente de los más vulnerables. Deben hacerse esfuerzos para garantizar la apertura segura de las escuelas y el acceso continuo de los niños a la educación. El gobierno también debería mantener la política actual de tener abiertas las guarderías, para permitir el acceso continuo de los niños a las oportunidades de desarrollo de la primera infancia y para ayudar a las familias, especialmente a las madres trabajadoras, a mantener las oportunidades de ganarse la vida y la participación activa en el mercado laboral. La pandemia también ha puesto de manifiesto la importancia de adoptar y utilizar soluciones digitales para mejorar la eficiencia del sector sanitario y su capacidad de respuesta ante las crisis.

Jordania ha demostrado su resiliencia en la consecución de los objetivos de desarrollo a pesar de la volatilidad regional, las limitaciones fiscales y las crisis económicas. Aunque se han producido avances significativos en el refuerzo del sistema nacional de protección social, la principal lección aprendida de la pandemia de COVID-19 es la importancia de seguir invirtiendo en la preparación para emergencias para que el sistema nacional de protección social esté mejor equipado para afrontar las crisis. El desarrollo de un sistema de protección social que responda a las crisis para Jordania debe tener en cuenta las necesidades y vulnerabilidades en materia de género y centrarse en la preparación del sistema y en soluciones más duraderas para los tres pilares del sistema nacional esbozados en la Estrategia Nacional de Protección Social 2019-2025. Para ello será necesario continuar los esfuerzos para mejorar la armonización y la interoperabilidad entre los sistemas humanitarios y los sistemas nacionales, y facilitar un enfoque armonizado, especialmente en el ámbito de la asistencia social. Paralelamente, debería institucionalizarse el uso de la modelización económica para comprender cómo podría reaccionar la economía ante las crisis o los cambios de política, evaluar las implicaciones para los diferentes grupos sociales y fundamentar las respuestas basadas en la evidencia. ●

Banco Mundial. 2020. *Jordan's Economic Outlook—October 2020*. Washington, D. C.: Banco Mundial. <[t.ly/uf4X](http://t.ly/uf4X)>. Consultado el 29 de noviembre de 2020.

Departamento de Estadística de Jordania. 2019. "Estimated Population of the Kingdom by Sex and Age Group, at End-year 2019." Sitio web del Departamento de Estadística de Jordania. <[http://dosweb.dos.gov.jo/DataBank/Population\\_Estimares/PopulationEstimates.pdf](http://dosweb.dos.gov.jo/DataBank/Population_Estimares/PopulationEstimates.pdf)>. Consultado el 28 de noviembre de 2020.

Foro Estratégico de Jordania. 2020. *Informal Sector in Jordan*. Ammán: Foro Estratégico de Jordania. <<http://jsf.org/sites/default/files/Informal%20Sector%20in%20Jordan%20-%20Final%20Version.pdf>>. Consultado el 28 de noviembre de 2020.

Organización de las Naciones Unidas. 2020. *Social Protection Responses to the COVID-19 Crisis in the MENA/Arab States Region*. Nueva York: Coalición Regional de las Naciones Unidas sobre Protección Social. <<https://clck.ru/TDU8x>>. Consultado el 28 de noviembre de 2020.

UNFPA. 2020. *Daring to ask, listen and act: a snapshot of the impacts of COVID on women's and girl's rights and sexual and reproductive health*. Ammán: Fondo de Población de las Naciones Unidas de Jordania. <<https://clck.ru/TDU55>>. Consultado el 28 de noviembre de 2020.

UNICEF Jordania. 2020. *Socio-Economic Assessment of Children and Youth in the time of COVID-19 Jordan*. Ammán: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia de Jordania. <<https://clck.ru/TDU42>>. Consultado el 28 de noviembre de 2020.

UNICEF Jordania y el Foro Estratégico de Jordania. 2020. *Jordan's National Social Protection Response During COVID-19*. Ammán: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia de Jordania y Foro Estratégico de Jordania. <<https://clck.ru/TDU8G>>. Consultado el 28 de noviembre de 2020.



Foto: ONU Mujeres/Christopher Herwig Empowerment through employment, Jordania, 2018 <<https://bit.ly/3vF00xx>>.

1. En este artículo se ofrece una reflexión sobre la respuesta del sistema nacional de protección social coordinado por los organismos públicos pertinentes. No presenta una visión detallada de las intervenciones y respuestas directas de los actores humanitarios. Se abarcan los seis primeros meses de la pandemia: de marzo a agosto de 2020.
2. Jefe de Protección y Política Social, UNICEF Jordania.
3. Director de Políticas, Ministerio de Desarrollo Social de Jordania.
4. Especialista en política social, UNICEF Jordania.
5. Especialista en política social, UNICEF Jordania.
6. Oficial de Protección Social, UNICEF Jordania.
7. Para más información sobre la Estrategia Nacional de Protección Social de Jordania, véase <<https://uni.cf/2SkaOhf>>.

# La respuesta de Marruecos en materia de protección social a la COVID-19 y otras situaciones: hacia un nivel de protección sostenible

Karima Kessaba<sup>1</sup> y Mahdi Halmi<sup>2</sup>

Desde las primeras fases del brote de la COVID-19 en marzo de 2020, Marruecos adoptó medidas drásticas para contener la pandemia. Tras nueve meses de crisis, hasta el 30 de noviembre Marruecos había registrado 353.803 casos de COVID-19 y 5.789 muertes, con una tasa media de mortalidad en torno al 1,6% (Worldometer 2020).

Al principio de la pandemia, se formó un Comité de Vigilancia Económica (*Comité de veille économique*) bajo la autoridad del Ministerio de Economía y Finanzas y del Ministerio del Interior, que incluía a otros ministerios clave, el Banco Central y varios líderes empresariales. Se puso en marcha un Fondo de Solidaridad COVID-19, que recaudó hasta 3.400 millones de dólares para financiar los gastos sanitarios de emergencia y las medidas de apoyo a la protección económica y social.

Sin embargo, se teme un inminente fuerte aumento de la pobreza. En marzo de 2020 se estimaba que casi 10 millones de marroquíes estaban en riesgo de caer en la pobreza, siendo los trabajadores del sector informal<sup>3</sup> el segmento de la población más expuesto a la inseguridad de los ingresos (Haut-Commissariat au Plan, Oficina de las Naciones Unidas en Marruecos y Banco Mundial 2020).

El Gobierno de Marruecos ha introducido varias medidas de protección social para combatir los impactos de la crisis de la COVID-19. Un estudio reciente (Abdelkhalik, Boccanfuso y Savard 2020) destacó que con las medidas puestas en marcha por el gobierno, la pobreza infantil ha aumentado hasta el 5,1%, en lugar del 10% previsto en ausencia de estas medidas.

## Medidas de protección social de emergencia de Marruecos ante la COVID-19

El gobierno marroquí ha realizado esfuerzos considerables para prestar apoyo a los ciudadanos en dificultades a causa de esta pandemia. A través de dos portales digitales de reciente creación, el gobierno ha proporcionado transferencias en efectivo a los trabajadores de los sectores formal e informal.

Los trabajadores formales de las empresas con dificultades de pago pudieron recibir un subsidio mensual fijo de 2.000 dirhams marroquíes (unos 220 dólares estadounidenses) a través de la Caja Nacional de Seguridad Social, además de la suspensión de las cotizaciones a la seguridad social de sus empleadores. Los trabajadores tuvieron que presentar una solicitud mensual a través del portal de marzo a junio de 2020, mientras que sus empleadores debían presentar una declaración en su nombre o hacer la solicitud por ellos. Para el sector del turismo, la ayuda se mantuvo hasta finales de 2020.

A la vez, a fin de mitigar el impacto socioeconómico en los grupos más vulnerables, Marruecos puso en marcha rápidamente un programa de asistencia social (*Opération TADAMON*) para apoyar a los trabajadores de la economía informal y a los hogares pobres. Consistió en transferencias monetarias de emergencia desembolsadas durante tres meses, entre marzo y junio de 2020, y financiadas por el Fondo COVID-19. Los niveles de las prestaciones eran de 800 dirhams (88 dólares) para los hogares formados por una o dos personas, de 1.000 dirhams (110 dólares) para los hogares de tres o cuatro personas y de 1.200 dirhams (132 dólares) para los hogares de más de cuatro personas.

El proceso para los trabajadores del sector informal difería ligeramente en función de si los hogares están cubiertos por el Plan de Asistencia Médica (RAMED) o no. Si el hogar disponía de una tarjeta RAMED, la solicitud se realizaba mediante un simple SMS, y si el hogar cumplía los requisitos, se enviaban a los beneficiarios las instrucciones para cobrar la prestación. En cambio, si no disponía de una tarjeta RAMED, podía presentar una solicitud con la información necesaria en línea a través de un sitio web específico de nueva creación.<sup>4</sup> A continuación se revisaba la admisibilidad y se enviaban por teléfono móvil las instrucciones para el cobro de la prestación. Los solicitantes válidos —ya presentaran su solicitud por SMS (RAMED) o a través del sitio web específico (no RAMED)— podían retirar su prestación en sucursales bancarias, oficinas públicas y privadas de transferencias de efectivo y cajeros automáticos mediante la movilización de una red de 16.000 puntos de distribución, así como de 250 unidades móviles para atender a las zonas rurales.

A fin de permitir un alcance rápido y amplio, se llevaron a cabo varias campañas de comunicación y sensibilización. El gobierno también utilizó el sitio web de presentación no RAMED como mecanismo de presentación de reclamaciones relativo al programa de transferencias de efectivo de emergencia. A mediados de junio, 1,6 millones de solicitudes habían sido aceptadas y los solicitantes inscritos en el programa de transferencias monetarias de emergencia, y 400.000 habían sido rechazadas por no cumplir los requisitos.

A finales de julio, el gobierno completó la distribución de las tres transferencias temporales previstas a 5,5 millones de hogares (alrededor del 65% de la población total), lo que representa un costo acumulado de 1.700 millones de dólares. La respuesta



global de protección social del país a la COVID-19 se financió en parte mediante una reasignación del gasto interno y también con una campaña de recaudación de fondos a través del Fondo COVID-19.

Si bien las medidas de emergencia y de mitigación a corto plazo aplicadas por Marruecos fueron vitales durante la crisis inmediata, también fue fundamental ajustar las políticas a medio y largo plazo, tal como puso de manifiesto una encuesta sobre el impacto socioeconómico y psicológico de la COVID-19 en los hogares, con especial atención a los efectos en los niños. Esta encuesta fue realizada entre abril y junio de 2020 por el Alto Comisionado para la Planificación (*Haut Commissariat au Plan*), con el apoyo de UNICEF (véase el gráfico 1). Consistió en dos rondas de una encuesta rápida a distancia (por teléfono móvil) con un panel de hogares representativo a nivel nacional. Los resultados se utilizaron para analizar las respuestas en curso a la COVID-19, e incluían datos sobre los impactos en la salud, la educación, la protección social, el empleo y los aspectos psicológicos. La segunda ronda

de recogida de datos incluía preguntas específicas sobre el bienestar de los niños en el contexto de una salida progresiva de la fase de contención.

No hay duda de que la crisis de la COVID-19 ha puesto de manifiesto la necesidad de una protección social adecuada, completa y ampliada en Marruecos. El 29 de julio, el rey de Marruecos se comprometió a hacer de la seguridad social de todos los marroquíes una prioridad nacional para los próximos cinco años. Esto implicará la implantación progresiva de la cobertura universal, mediante la ampliación de la cobertura del régimen de seguro médico y de las prestaciones familiares (subsidijs por hijos) para 2022-2024. Para ello, en primer lugar se ampliarán los regímenes contributivos de seguro médico y de prestaciones familiares a fin de incluir a la parte del sector formal que actualmente está ausente de esos regímenes (profesiones liberales y autónomos como médicos, arquitectos, abogados, profesionales paramédicos, etc.) y el sector informal con capacidad contributiva. En segundo lugar, se ampliará la asistencia social sustituyendo el RAMED

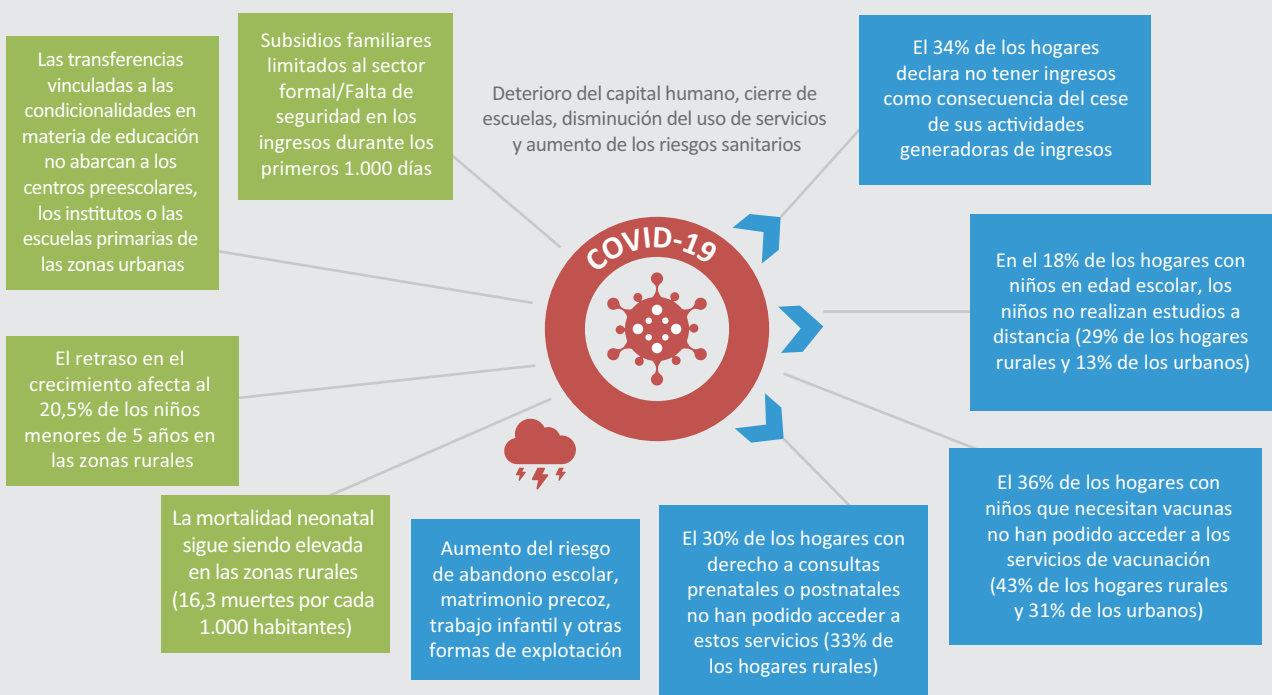
por un seguro médico básico unificado y mejorado (*Assurance Maladie Obligatoire*) y desarrollando un programa de ayudas familiares no contributivas similar al programa contributivo en términos de valor, ambos dirigidos a los hogares vulnerables.

Además, la reforma también incluirá una ampliación de las pensiones contributivas de vejez y de las prestaciones de desempleo para 2025. Estas decisiones estratégicas muestran que Marruecos ha hecho de la crisis de la COVID-19 una oportunidad para acelerar su reforma de la protección social de acuerdo con su política pública de protección social integrada 2020-2030, validada por el gobierno en noviembre de 2019 con el apoyo de UNICEF.

### Los retos de Marruecos para ampliar la protección social integrada

Dada la complejidad y el gran tamaño tanto del sector formal ausente de los regímenes contributivos como del sector informal en Marruecos, deben superarse varios retos para lograr la cobertura universal de la sanidad y las prestaciones familiares. De hecho, la mano de obra perteneciente

**GRÁFICO 1: Encuesta sobre el impacto de la COVID-19 en los niños**



Fuente: UNICEF Marruecos.

al sector formal pero ausente del seguro médico básico obligatorio, los comúnmente denominados “trabajadores no asalariados” (*travailleurs non-salariés*), es un aglomerado de categorías muy diferentes.<sup>5</sup>

Un reto importante para Marruecos será colmar simultáneamente las lagunas de asistencia social entre los trabajadores pobres de la economía informal y los hogares pobres, en un contexto de cambio de la dinámica de la pobreza, y al mismo tiempo ampliar los regímenes contributivos a los trabajadores informales no pobres que tienen la capacidad de contribuir. El reto es evitar los errores de exclusión e inclusión, con dos sistemas paralelos, contributivo y no contributivo, para los mismos programas (seguro médico básico obligatorio y subsidios familiares). Esto requerirá una coordinación horizontal y vertical intensa y fluida entre los diferentes actores de la protección social. El despliegue nacional efectivo del Registro Social Unificado (*Registre Social Unifié*), con su nueva fórmula de comprobación de recursos, previsto para 2023-2025, junto con un sistema de información de gestión integrado para los programas de protección social, puede actuar como catalizador y organizador para la coordinación de múltiples actores y la mejora de la focalización.

Otro reto para Marruecos es llegar efectivamente a los más vulnerables mediante una asistencia social eficaz. Para ello, el país trabaja en la mejora de sus servicios de asistencia social (*Etablissements de protection sociale*), mejorando el estatus de los trabajadores sociales y desarrollando una gobernanza armonizada y unificada de los programas. Tras ello, Marruecos tendrá que mejorar la financiación de los servicios de bienestar social. Este bienestar social armonizado y mejorado puede convertirse en la piedra angular de la aplicación de la política de extensión de la protección social sobre el terreno, para garantizar que todas las personas vulnerables, especialmente las personas sin hogar, las personas con discapacidad y los inmigrantes, no solo vivan en un hogar con recursos económicos suficientes, sino que también tengan acceso a servicios básicos de calidad y se beneficien de intervenciones de protección social.

Otro reto fundamental radica en garantizar la sostenibilidad financiera de la protección social en el contexto de una

recesión económica debido a la COVID-19. Marruecos deberá ampliar los regímenes contributivos a la economía informal y no declarada. Para ello serán necesarios considerables esfuerzos de colaboración creativa y diálogo social entre el gobierno, la parte del sector formal no incluida en los regímenes contributivos y la muy diversificada y no siempre organizada población de trabajadores informales. Para ello se necesitan también mecanismos que reconozcan la diversidad de esos trabajadores —y su posible transición dentro y fuera de la informalidad— y que, al mismo tiempo, les proporcionen mecanismos justos, eficaces y sostenibles. Para ello será necesario evaluar los cotizantes actuales y futuros así como los ingresos y gastos actuales, pero también el perfil socioeconómico de los trabajadores que van a ser cubiertos, con inclusión de información sobre género, grupo de edad, sector/categoría profesional, región, detalles de empleo e ingresos y capacidad contributiva. Hasta ahora, el Ministerio de Trabajo marroquí ha ampliado el seguro médico básico obligatorio a 6 subcategorías entre las 60 identificadas, y hay en curso un diálogo sobre otras 15.

El gobierno también ha propuesto recientemente un innovador sistema de impuesto único para sustituir el régimen a tanto alzado que se aplicaba anteriormente a los trabajadores por cuenta propia y a los autónomos, denominado Cotización Profesional Unificada (*Cotisation Professionnelle Unifiée*, CPU), calculado en función del volumen de negocio y de la categoría de los trabajadores. Esta será una forma simplificada de ampliar la base impositiva, permitiendo al mismo tiempo la extensión del seguro médico en un primer paso. A continuación, incluirá también las prestaciones familiares para este segmento de la población. El régimen de contribución de la Cotización Profesional Unificada estará disponible para personas físicas cuya facturación anual sea inferior a 50.000 dólares o 200.000 dólares, según la categoría del trabajador. En cuanto a los impuestos, incluye un impuesto único del 10% sobre los beneficios. Los beneficios se calcularán aplicando un coeficiente fijo (que varía entre el 1,5% y el 60% según el sector de actividad y su segmento) al volumen de negocios declarado por el contribuyente. También incluirá una contribución a la seguridad social (seguro médico obligatorio,

pensión, subsidio familiar) en forma de una escala de cuantías fijas en función del nivel del impuesto anual pagado. Hasta ahora se han previsto seis niveles de pagos para las cotizaciones del seguro médico obligatorio. Paralelamente, el gobierno deberá reforzar la infraestructura de pagos con el objetivo de aumentar el acceso a las cuentas bancarias.

Asimismo, para garantizar la sostenibilidad financiera, la reforma de la protección social es una oportunidad para que Marruecos racionalice o redistribuya los programas existentes, principalmente el fondo de subsidio para productos básicos (harina, azúcar y gas butano) y su sustitución por prestaciones universales por hijos (*allocations familiales*). La reorientación del presupuesto del fondo de subsidio comenzará en 2021 y será gradual. El objetivo es destinar este presupuesto a programas de transferencias monetarias, empezando por los subsidios familiares y aprovechando la base de datos de hogares completa, fiable e interoperable a que se accederá a través del *Registre Social Unifié*. ●

Haut-Commissariat au Plan y UNICEF. 2020. *Impact du Coronavirus sur la situation des enfants*. Rabat: Haut-Commissariat au Plan y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. <<https://www.hcp.ma/file/219674/>>. Consultado el 23 de enero de 2021.

Haut-Commissariat au Plan, Naciones Unidas en Marruecos y Banco Mundial. 2020. *Impact social et économique de la crise du covid-19 au Maroc*. Rabat: Haut-Commissariat au Plan. <<https://clck.ru/TDDEM>>. Consultado el 23 de enero de 2021.

Worldometer 2020. “Morocco.” Página web de Worldometer. <<https://bit.ly/3nNDP0G>>. Consultado el 23 de enero de 2021.

1. Oficial de Política Social de UNICEF Marruecos.
2. Jefe de la Sección de Inclusión Social de UNICEF Marruecos.
3. Según el Haut Commissariat au Plan, los trabajadores informales fuera del sector agrícola, que también es importante, representaban oficialmente el 36% del total de la mano de obra activa en 2014.
4. Véase: <[www.tadamoncovid.ma](http://www.tadamoncovid.ma)>.
5. Según los datos actuales del Ministerio de Trabajo de Marruecos, la población de trabajadores no asalariados incluye 14 categorías y 60 subcategorías de profesiones liberales (médicos, farmacéuticos, enfermeros, matronas, psicólogos; profesionales del derecho, las finanzas, la contabilidad y los seguros; trabajadores de la construcción, etc.) y los trabajadores autónomos (personas dedicadas al comercio, la agricultura, el transporte, empresarios autónomos, artistas, artesanos y, en general, todos los autónomos que ejercen cualquier actividad generadora de ingresos).

# El papel del sistema de registro civil e identidad de Namibia en la respuesta social del país a la COVID-19

Anette Bayer Forsingdal,<sup>1</sup>  
Tulimeke Munyika<sup>2</sup> y Zoran Đoković<sup>3</sup>

A fin de mitigar el impacto financiero de la pandemia de COVID-19 sobre los residentes y las economías nacionales, los gobiernos de todo el mundo han puesto en marcha sistemas de subsidios y créditos de protección social. La distribución de subsidios sociales de emergencia es una forma de apoyar financieramente a los grupos afectados que, de otro modo, no podrían satisfacer sus necesidades económicas básicas durante un confinamiento. En Namibia, el gobierno distribuyó un subsidio de ingresos de emergencia para los ciudadanos desempleados con un costo total estimado de 561,7 millones de dólares namibios (32,5 millones de dólares estadounidenses).

En este artículo se describe la concepción del subsidio de ingresos de emergencia de Namibia. Se destaca el papel del sistema integrado de registro civil e identidad —el Sistema Nacional de Registro de la Población (NPRS)— en la distribución de ese subsidio. El subsidio llegó rápidamente a casi 770.000 ciudadanos con derecho a recibirlo, de una población total de 2,4 millones. Era la primera vez que el gobierno namibio utilizaba datos de identidad electrónicos para facilitar un programa de protección social y la distribución de subsidios. El NPRS, gestionado por el Ministerio de Interior, Inmigración, Seguridad y Protección, es un sistema relativamente nuevo. Ha sido diseñado, desarrollado e implementado por el gobierno durante los últimos 10 años, y forma la piedra angular de su marco de interoperabilidad de la gobernanza electrónica y permite el intercambio de datos (Bayer Forsingdal y Munyika 2020).

La información de este artículo se basa en gran medida en un informe técnico elaborado por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África con el apoyo del Centro de excelencia para sistemas de

registro civil y estadísticas vitales (Đoković et al. 2020), así como en otras publicaciones recientes sobre el sistema de registro civil e identidad de Namibia realizadas por las mismas organizaciones.

## El subsidio de ingresos de emergencia

Durante el primer mes de confinamiento, el gobierno de Namibia elaboró un paquete de estímulo económico y ayuda en tres partes para la COVID-19, con el objetivo de:

- apoyar al Ministerio de Sanidad y Servicios Sociales en la adquisición de medicamentos y equipos médicos;
- apoyar a las empresas ofreciéndoles líneas de crédito asequibles, así como apoyo financiero a los empleados que han perdido su empleo a causa de la desaceleración económica, y
- proporcionar un alivio provisional a los miembros más vulnerables de la población adulta —los desempleados y los empleados en la economía informal que habían perdido sus ingresos a causa de las restricciones de la COVID-19— mediante un subsidio único de ingresos de emergencia de 750 dólares namibios (40 dólares estadounidenses) en efectivo para las personas que reunían los requisitos.

Los criterios de admisibilidad de subsidio lo limitaban a las siguientes personas:

- Ciudadanos namibios;
- personas de 18 a 59 años (se excluyó a los menores de 18 años porque se supone que están estudiando y no trabajan, mientras que los mayores de 60 años se supone que reciben una pensión);
- los que estaban desempleados o habían perdido su empleo o sus ingresos como consecuencia de la COVID-19

en el sector informal (se excluyó a los del sector formal aunque hubieran perdido su empleo, porque estarían cubiertos por un régimen diferente de la Comisión de Seguridad Social), y

- quienes no recibían ninguna otra subvención del gobierno.

El proceso de solicitud se abrió el 14 de abril y se cerró el 8 de mayo de 2020. Hasta el 5 de mayo, 970.720 personas habían solicitado el subsidio de ingresos de emergencia, cifra muy superior a las 749.000 solicitudes previstas. Los datos publicados por Deloitte (2020) indican que un total de 747.281 namibios se beneficiaron de la subvención, con un costo de 561,7 millones de dólares namibios (32,5 millones de dólares estadounidenses); sin embargo, datos posteriores mostraron que se habían beneficiado un total de 767.450 personas (Đoković et al. 2020).

## Procedimiento de solicitud

El procedimiento de solicitud fue extremadamente eficaz. Las personas podían hacer la solicitud enviando un mensaje de texto gratuito con su apellido y su número de identificación desde un teléfono móvil, aunque el teléfono no fuera suyo. El proceso era intuitivo y sencillo. Si las personas cumplían los criterios de admisibilidad, los fondos se les transferían a través de un monedero electrónico en el banco de su elección, sin necesidad de tener una cuenta bancaria. Todo el proceso, desde la solicitud hasta la recepción de la subvención, no duró más de 72 horas.

## Verificación de los criterios de admisibilidad

El sistema de registro civil e identidad se hizo indispensable para verificar la edad, la ciudadanía, si el solicitante estaba vivo y el número de identificación. El Informe de la Encuesta Demográfica Intercensal de 2016 (Agencia de Estadística de Namibia

2016) indica que el 82,9% de la población estaba en posesión de un documento de identidad, y que el 93,5% de las muertes estaban registradas, lo que supone un buen nivel de cobertura para permitir la verificación. Si se cumplen estos criterios de admisibilidad, el proceso de verificación consultaría otras bases de datos para determinar la admisibilidad, como el sistema fiscal y la base de datos del Fondo de Ayuda Financiera a los Estudiantes de Namibia (NSFAF). Los solicitantes con ingresos imposables se registrarían en el Sistema Automatizado del Impuesto sobre la Renta, que podría indicar si tienen un empleo, con lo que no cumplirían los criterios de admisibilidad. Del mismo modo, un estudiante que reciba un préstamo estudiantil del gobierno también aparecería en el sistema NSFAF, por lo que quedaría excluido de la recepción de ese subsidio.

En julio de 2020 se habían recibido y verificado en el NPRS un total de 2.286.947 solicitudes. Este elevadísimo número de solicitudes se debe a que las personas han presentado varias veces la misma información de identidad o a que han introducido repetidamente las mismas solicitudes. En esa misma fecha, se habían verificado 767.450 solicitudes elegibles para el subsidio de ingresos de emergencia.<sup>4</sup> Los motivos de rechazo de las solicitudes fueron los siguientes: se descubrió que 4.190 números de identificación utilizados para presentar la solicitud pertenecían a personas fallecidas; 3.464 solicitantes eran menores de 18 años o mayores de 59, y 144.637 solicitantes proporcionaron

información que no coincidía con la del NPRS. Una empresa de auditoría privada prestó sus servicios de forma gratuita para auditar las transferencias financieras con el fin de detectar si se había realizado alguna de forma fraudulenta.

La capacidad de distribuir un plan de tal envergadura en tan poco tiempo es el resultado de una inversión estratégica en el sistema de registro civil e identificación. Además, el registro civil y la gestión de la identidad se consideran servicios esenciales; por ello, los funcionarios fueron llamados a abandonar el confinamiento y volver a la oficina y tuvieron que trabajar horas extras para procesar las solicitudes pendientes e imprimir los documentos de identidad en respuesta al aumento de la demanda debido al plan del subsidio de ingresos de emergencia. Del 30 de marzo al 30 de abril de 2020, se imprimieron 17.343 tarjetas de identidad en Windhoek y se enviaron diariamente a las 14 regiones del país para que la gente pudiera recogerlas y solicitar el subsidio antes de la fecha límite.

En Namibia se produjo un ligero descenso en el registro de nacimientos y defunciones en los primeros meses del confinamiento. No obstante, se espera que las personas a las que se les impidió registrar estos eventos vitales debido a las circunstancias se presenten más adelante. Hay que señalar que el registro de nacimientos oportuno continuó, porque se requiere un certificado de nacimiento para inscribirse para la asistencia sanitaria. Asimismo, se continuó con el

registro oportuno de las defunciones, ya que sin certificado de defunción no es posible ni el entierro ni la reclamación de prestaciones por fallecimiento. Además, los sistemas de notificación de nacimientos y defunciones, gestionados por el Ministerio de Sanidad y Servicios Sociales, y los depósitos de cadáveres, gestionados por la Policía de Namibia, siguieron funcionando sin verse afectados (Bayer Forsingdal y Munyika, 2021).

### Marco jurídico

El éxito de la distribución del subsidio de ingresos de emergencia demostró que los sistemas de tecnología de la información y la comunicación del gobierno de Namibia, digitalizados e interoperables, son totalmente capaces de verificar o compartir datos entre todos los sistemas gubernamentales, algo que además puede ocurrir en tiempo real. Sin embargo, este servicio aún no está plenamente operativo, debido a la falta de un marco legal que lo permita. El artículo 14(2) de la Ley de identificación de 1996 (Ley n.º 21 de 1996) permite compartir la información del NPRS con las dependencias, los ministerios y las agencias gubernamentales si hay una razón justificada para ello, pero la disposición de compartir no se extiende al sector privado.

Dado el carácter de emergencia de la pandemia de COVID-19, la disposición sobre el secreto (Sección 14(2)) se suspendió temporalmente para permitir la verificación de la identidad en la administración de los subsidios estatales. Esto permitió a MobiPay, la empresa privada contratada por el gobierno para administrar el subsidio de ingresos de emergencia, hacerlo de forma legal. Esta decisión se adoptó tras amplias y oportunas consultas.

El Ministerio del Interior, Inmigración, Seguridad y Protección llevó a cabo la verificación según las buenas prácticas reconocidas internacionalmente. Todos los solicitantes tuvieron que dar su consentimiento para que las instituciones implicadas verificaran sus datos personales. El Ministerio no permitió a MobiPay el acceso directo al NPRS; en su lugar, MobiPay suministró listas digitales de datos personales que luego se procesaron con el NPRS.



Foto: Mike & Clare. Niños Himba en Namibia, 2004 <<https://is.gd/wmTgWa>>.



Foto: Madre e hijo en Namibia, 2016 <<https://is.gd/LNU8l4>>.

## Conclusión

La distribución del subsidio de ingresos de emergencia ha permitido extraer varias enseñanzas:

- Demostró la necesidad de un sistema de registro civil que funcione bien y los beneficios de las inversiones estratégicas y a largo plazo para crear sistemas de registro civil e identidad digitalizados y robustos y permitir la interoperabilidad entre las bases de datos gubernamentales.
- La distribución del subsidio de ingresos de emergencia también ha puesto de manifiesto la importancia de contar con una identidad legal única y de confianza para aplicar el sistema.
- Tanto el subsidio de ingresos de emergencia como los subsidios sociales existentes ponen de manifiesto la necesidad de que las personas soliciten rápidamente documentos nacionales, como certificados de nacimiento, certificados de defunción y documentos de identidad.
- Los sistemas de registro civil, identidad y protección social se benefician mutuamente y funcionan mejor cuando actúan en conjunto. El subsidio de ingresos de emergencia ha destacado, sin duda, la oportunidad de aumentar la colaboración entre los sistemas de protección social y el registro civil y la gestión de la identidad.

- La aplicación de un programa de subsidios a gran escala requiere importantes recursos financieros; por ende, es aún más importante garantizar que solo los beneficiarios que cumplen los criterios reciban el subsidio. Las medidas destinadas a eliminar o reducir la participación humana y a automatizar el proceso de verificación ofrecen más garantías contra la corrupción o el fraude. La validación automatizada incorporada impide que los individuos utilicen datos de identificación falsos o de personas fallecidas para acceder a los fondos.

Es encomiable que el proceso de solicitud del subsidio de ingresos de emergencia sea accesible desde cualquier lugar en el que se encuentren los solicitantes, siempre que haya una red de telefonía móvil disponible. De este modo, se ha facilitado la igualdad de acceso a los grupos de población rural y se han evitado las concentraciones de público para su aplicación, con lo que se han reducido los riesgos de propagación de la COVID-19.

Sin embargo, la administración del subsidio de ingresos de emergencia no estuvo exenta de problemas. Hubo quejas porque el plazo de pago no siempre se ciñó a las 72 horas previstas, algo que sucedió en casos en los que las solicitudes requirieran una verificación extra. Algunos solicitantes tuvieron que presentarse en persona en la oficina de la circunscripción más cercana con su documento de identidad

para su verificación. También hubo quejas respecto a que las personas que no estaban en posesión de un documento de identidad no podían solicitarlo; tal fue el caso, lamentablemente, ya que las nuevas solicitudes de tarjetas de identidad requieren la toma física de huellas dactilares, lo que representa un alto riesgo de transmisión de la COVID-19. Sin embargo, como se ha mencionado anteriormente, esto pone de manifiesto la necesidad de obtener los documentos nacionales a tiempo.

Está claro que, si hay que administrar otro subsidio social, la colaboración entre las partes interesadas se basará en las fundamentales enseñanzas extraídas de la administración del subsidio de ingresos de emergencia durante la pandemia de COVID-19. ●

Agencia de Estadística de Namibia. 2016. *Namibia Inter-censal Demographic Survey 2016 Report*. Windhoek: Namibia Statistics Agency. <<https://is.gd/XIXwTL>>. Consultado el 23 de enero de 2021.

Bayer Forsingdal, A., y T. Munyika. 2020. *The Nexus between Civil Registration and Social Protection: Five Country Practices: Namibia*. Ottawa, en: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo. <<https://clck.ru/TDVWMM>>. Consultado el 23 de enero de 2021.

Bayer Forsingdal, A., y T. Munyika. 2021. *Building resilient civil registration and vital statistics systems amid COVID-19: Namibia as a good practice*. Ottawa: Centro de excelencia para sistemas de registro civil y estadísticas vitales, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, enero de 2021 <<https://clck.ru/TDVWVj>>. Consultado el 28 de enero de 2021.

Deloitte. 2020. "Together thriving again. Deloitte commentary on Namibian Budget 2020/21". <<https://bit.ly/2PwfHTf>>. Consultado el 2 de marzo de 2021.

Đokovic, Z., T. Munyika, C. Muleke, W. Muhwava, H. Mitala, y A. Bayer Forsingdal. 2020. "Civil Registration Systems as Enablers of Emergency Response to the COVID-19 Crisis: Namibian Emergency Income Grant." *Technical Brief*, No. 02. Addis Abeba: Comisión Económica de las Naciones Unidas para África. <<https://clck.ru/TDVXJ>>. Consultado el 23 de enero de 2021.

1. Centro de Excelencia para Sistemas de Registro Civil y Estadísticas Vitales, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.

2. Ministerio del Interior, Inmigración, Seguridad y Protección, Gobierno de la República de Namibia.

3. Consultor.

4. Número actualizado proporcionado por el Ministerio del Interior, Inmigración, Seguridad y Protección.

# La respuesta de la República del Congo en materia de protección social antes y durante la COVID-19: perspectivas del programa Lisungi

Martin Yaba Mambou,<sup>1</sup> Lisile Ganga<sup>2</sup> y Cinthia Acka-Douabele<sup>3</sup>

## Introducción

La República del Congo tiene dos regímenes de protección social: uno contributivo y otro no contributivo. El primero es el seguro social, que es esencialmente un régimen de seguridad social para el sector formal, dirigido a los funcionarios públicos y a los empleados de empresas privadas y semipúblicas, y que abarca a alrededor del 15% de la población. Este último incluye dos componentes principales: transferencias monetarias (redistribución de recursos a personas pobres y vulnerables) a través del programa *Lisungi*, y servicios de asistencia social (servicios dirigidos a las víctimas de abusos, violencia, explotación y exclusión social).

## Lisungi: un programa gubernamental con apoyo de asociados técnicos y financieros

El programa de transferencias monetarias *Lisungi*, dirigido a los hogares más vulnerables, tiene condiciones como la escolarización y la vacunación de los niños de los hogares beneficiarios, así como el seguimiento prenatal de las mujeres embarazadas. Desde el inicio del programa en 2015, 50.447 personas de 9.824 hogares (aproximadamente el 0,96% de la población del país) han recibido al menos una transferencia condicional de 23.500 francos CFA (unos 44 dólares) al mes (Banco Mundial 2020).

Según la evaluación de mitad de período realizada por el Instituto Nacional de Estadística (INS 2019), la participación en el programa *Lisungi* ha dado los siguientes resultados:

- el 35,4% de los hogares ha desarrollado una capacidad de adaptación o de resiliencia para hacer frente a las crisis relacionadas con la pobreza;

- El 68,6% de los hogares de las zonas de intervención del programa aumentaron su consumo de alimentos en al menos un 15%;
- El 93,5% de los niños de 6 a 14 años acuden a la escuela primaria, de los cuales el 89,2% tiene una tasa de asistencia regular (frente al 84% de media en 2017), y
- El 56,2% de los niños de 0 a 11 meses están totalmente vacunados (frente al 47% en 2017).

En el marco de la ampliación del programa, y gracias a fondos del Banco Mundial y de la Agencia Francesa para el Desarrollo (AFD), los refugiados y las poblaciones indígenas también van a estar cubiertos por el programa.

Con el brote de la COVID-19, la República del Congo, al igual que otros países de la región, creó respuestas multisectoriales y comunitarias para reducir el impacto económico y social de la pandemia en las condiciones de vida de los hogares.

A través de un fondo de 50 millones de dólares del Banco Mundial, el gobierno concedió una transferencia única de emergencia de 50.000 francos CFA (91 dólares) a 200.000 hogares, aproximadamente el 15,8% de los hogares del país (Banco Mundial 2020).

En el marco del proyecto TELEMA, financiado por la AFD y que promueve la inclusión económica de las poblaciones vulnerables, 5.000 personas que viven en hogares pobres se han beneficiado también de ayuda alimentaria a través de la distribución de paquetes de alimentos (AFD 2020; MASAH 2020). Con el apoyo del Programa Mundial de Alimentos (PMA),

también se distribuyeron cupones para comprar alimentos a unos 7.000 hogares pobres y vulnerables de la capital, Brazzaville (Ondzé 2020).

Además, el gobierno ha lanzado una campaña de sensibilización para informar a la población sobre las medidas personales de prevención para evitar el contagio de la COVID-19 y otras informaciones sobre la enfermedad. Esto podría facilitar el acceso gratuito de los niños y ancianos pobres a los centros de salud pública en las dos principales ciudades del país —Brazzaville y Pointe-Noire— y en la región de Pool (Banco Mundial 2020).

Dado que las medidas de confinamiento han tenido un mayor impacto económico en las zonas urbanas que en las rurales, las zonas seleccionadas para la aplicación de la respuesta de protección social fueron principalmente las zonas urbanas y los centros administrativos de las distintas regiones del país.

La estrategia adoptada para determinar la admisibilidad de los hogares y poblaciones pobres para los programas gubernamentales de asistencia social se basa en la del programa *Lisungi*. Esta estrategia, a su vez, utiliza el mecanismo de focalización del Registro Social Unificado (*Registre Social Unique*, RSU), considerado la base de una visión global de la asistencia social. El proceso comienza con el registro de los hogares en el RSU, seguido de las encuestas sociodemográficas que determinan su admisibilidad, la validación comunitaria de los hogares seleccionados para el programa *Lisungi* y, por último, la transferencia de efectivo.

Por lo tanto, para dirigirse a los hogares que cumplían los requisitos, se realizaron estas encuestas sociodemográficas entre 500.000 hogares para medir la

vulnerabilidad en las zonas seleccionadas, y sus resultados se registraron en el RSU. Cada hogar encuestado tenía un código de identificación del hogar o un número de identificación social (NIS).

La validación comunitaria fue llevada a cabo en primer lugar por los líderes del distrito en las zonas urbanas y los líderes de las aldeas en las zonas rurales. Los comités encargados de la validación de las listas de beneficiarios fueron creados por un decreto interministerial del 6 de junio de 2020, y están formados por miembros de las autoridades locales: alcaldes y subprefectos.

Como resultado de la estrategia para responder a las crisis económicas relacionadas con la COVID-19, el RSU había registrado 828.221 hogares que solicitaban asistencia social hasta el 14 de septiembre de 2020, repartidos por todas las regiones de la República del Congo.<sup>4</sup> Se trata de la mayor base de datos nacional con información sobre la población pobre y vulnerable.

Cabe señalar que, debido al peso demográfico de Brazzaville y Pointe-Noire, por un lado, y al impacto económico del confinamiento en estas dos grandes aglomeraciones, por otro, el gobierno congoleño fijó una cuota de 100.000 hogares en Brazzaville y 60.000 en Pointe-Noire. Los otros 40.000 hogares se distribuyeron entre aglomeraciones de otros departamentos del país.

Además, como parte de la respuesta a la COVID-19, el PMA también ha utilizado los datos del RSU para entregar paquetes de alimentos de emergencia a 10.190 hogares que cumplían los criterios preestablecidos en seis distritos de Brazzaville (PMA 2020).

Los beneficiarios del programa reciben el pago en efectivo a través de bancos, instituciones de microcrédito u operadores telefónicos, según la elección del beneficiario y su accesibilidad. Los pagos a través de los bancos se realizan directamente en las ventanillas de Banque Postale presentando una tarjeta de beneficiario, que se valida mediante datos biométricos. En el caso de los pagos a través de operadores telefónicos (dinero móvil), los beneficiarios reciben tarjetas

SIM telefónicas, luego se crean las cuentas y se les hace llegar el dinero electrónico.

### Retos

Pese a estos resultados alentadores, han surgido nuevos retos. Tal es el caso, en particular, de una nueva categoría de personas vulnerables: los trabajadores del sector informal, que son la mayoría de la población activa. Una evaluación de los impactos económicos y sociales de la pandemia de COVID-19 realizada por las Naciones Unidas (2020a) muestra que:

- El 78% de los hogares declaró que sus ingresos habían disminuido en los tres meses anteriores a la encuesta;
- El 83% de los hogares había contraído deudas en los tres meses anteriores a la encuesta (el 40% por pedir dinero prestado para la compra de alimentos y el 34,5% para gastos sanitarios), y
- En cuanto a la nutrición infantil, solo el 48,2% de los niños de entre 6 y 23 meses cumplían los requisitos mínimos de una dieta saludable, es decir, consumían alimentos de al menos cuatro grupos de alimentos y hacían al menos dos comidas al día.

### Conclusión y camino a seguir

La crisis de la COVID-19 ha puesto de manifiesto la vulnerabilidad de los hogares a las crisis en ausencia de mecanismos de protección social sólidos y a gran escala. A la vista de los impactos socioeconómicos identificados, se espera que la pandemia pese más sobre las condiciones de vida de los hogares congoleños que las crisis anteriores y agrave la recesión económica que dio inicio en 2015 (Banco Mundial 2020).

Para hacer frente a esta situación, es necesario reforzar la protección social e invertir en sistemas de resiliencia y respuesta comunitaria. En especial, esto implica:

- una ampliación de las transferencias sociales, aprovechando al máximo las enseñanzas extraídas del programa Lisungi, a fin de cubrir al mayor número posible de hogares vulnerables;

- la aceleración del logro de la cobertura sanitaria universal, y
- la puesta en marcha de un plan de recuperación inclusivo que tenga en cuenta a los hogares más vulnerables y de un fondo de solidaridad nacional para apoyar eficazmente la reanudación de las actividades socioeconómicas en el contexto de la COVID-19. ●

AFD. 2020. "TELEMA—Projet d'appui à l'inclusion productive des populations vulnérables en République du Congo." Página web de Expertise France. <<https://bit.ly/3eVx03>>. Consultado el 10 de febrero de 2021.

Banco Mundial. 2020. *International Development Association Project Appraisal Document on a Proposed Credit in the Amount of EUR45 Million (US\$50 Million Equivalent) to the Republic of Congo for a Lisungi Emergency COVID-19 Response Project*. Informe n.º PAD3969. Washington, D. C.: Banco Mundial. <<https://bit.ly/3umaCw0>>. Consultado el 10 de febrero de 2021.

INS. 2019. "Évaluation à mi-parcours de l'impact des transferts monétaires du projet Lisungi." Brazzaville: Instituto Nacional de Estadística. Informe no publicado.

MASAH. 2020. "Dans le cadre de la lutte contre le Coronavirus l'AFD fait un don de 368 millions au MASAH." Página web del Ministerio de Asuntos Sociales y Acción Humanitaria. <<https://bit.ly/3vG7St5>>. Consultado el 10 de febrero de 2021.

Ondzé, Guillaume. 2020. "Covid-19: 7000 ménages vulnérables bénéficieront des transferts monétaires urbains de l'USAID." Sitio web de la Agence d'Information d'Afrique Centrale, 16 de noviembre. <[t.ly/f2Le](https://t.ly/f2Le)>. Consultado el 10 de febrero de 2021.

Organización de las Naciones Unidas. 2020a. *Evaluation des impacts économiques et sociaux de la pandémie de COVID-19*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.

Organización de las Naciones Unidas. 2020b. *Plan de relèvement—Plan à court et moyen terme du Système des Nations Unies en République du Congo pour une réponse socio-économique à la pandémie COVID-19*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas. Consultado el 2 de marzo de 2021.

PMA. 2020. *Country brief*, noviembre. Roma: Programa Mundial de Alimentos. <<https://bit.ly/3uiZlHk>>. Consultado el 10 de febrero de 2021.

1. Especialista en protección, UNICEF Congo; redactor del artículo.
2. Especialista en política social, UNICEF Congo; revisora del artículo.
3. Jefa de Educación, Protección y Desarrollo de los Adolescentes, UNICEF Congo; revisó y finalizó el artículo.
4. Información procedente de la base de datos del PMA.

# La lucha contra la pobreza en mitad de la COVID-19: cómo el programa de asistencia en efectivo de emergencia de Pakistán evitó una catástrofe económica

Sania Nishtar<sup>1</sup>

Ante la magnitud y la gravedad de la pandemia de COVID-19, el gobierno puso rápidamente en marcha un confinamiento nacional para controlar el brote. Las perturbaciones económicas y sociales resultantes, que duraron más de dos meses, fueron notables.

El inicio del confinamiento nacional trajo consigo una convulsión económica sin precedentes. A pesar del sistema de protección social existente, era urgente atender la pérdida inmediata de medios de subsistencia que se produjo. El confinamiento en Pakistán —el quinto país más poblado del mundo— afectó a los medios de vida de 24,9 millones de trabajadores (11,4 millones de jornaleros en la economía formal e informal, y 13,5 millones de trabajadores por cuenta propia en la economía informal) (Oficina de Estadísticas del Pakistán 2018). Dado que la familia paquistaní media tiene 6,4 miembros, se calcula que resultaron afectados unos 160 millones de personas, aproximadamente dos tercios de la población total del país (ibíd.).

La pobreza en las calles era más que una estadística: se podía ver en las historias de la vida de cualquier paquistaní. Los trabajadores se encontraron de repente sin empleo, con sus familias al borde de la inanición. Los vendedores ambulantes que dependían de las ventas diarias de sus puestos se vieron obligados a dejar de trabajar. El personal de hoteles y restaurantes, que en tiempos normales estaban muy ocupados, de repente tuvo que quedarse en casa. Los trabajadores domésticos, como los jardineros a tiempo parcial, los guardias de seguridad, los conductores y los jornaleros industriales, fueron despedidos. Pescadores, mineros, contratistas de transporte, conductores de autobús y

vendedores ambulantes en las estaciones de autobuses se quedaron sin trabajo de un día para otro. Esteticistas y barberos, que hasta entonces se ganaban la vida decentemente, se encontraron sin clientes. Millones de comerciantes vieron consumirse sus ahorros y se enfrentaron al hambre, detrás de las persianas de sus tiendas cerradas. Los profesores de escuelas privadas recibieron cartas de despido; electricistas, soldadores, pintores, carpinteros, fontaneros, mecánicos de coches y obreros de la construcción no sabían de dónde iba a salir su próxima comida, y los taxistas no vieron a ningún pasajero durante semanas. Esa fue la historia que se repitió en todos los sectores y regiones.

## La respuesta de protección social de Pakistán a la crisis de la COVID-19

En respuesta al impacto económico de la pandemia, el Gobierno de Pakistán puso en marcha el Programa de Asistencia de Emergencia del Ehsaas (EEC), asignando 203.000 millones de rupias pakistaníes (aproximadamente 1.200 millones de dólares) para proporcionar una asistencia de emergencia mediante un único pago en efectivo a 16,9 millones de familias en riesgo de pobreza extrema. Cada hogar de bajos ingresos recibió un pago único de 12.000 rupias (75 dólares), una cuantía suficiente para comprar alimentos básicos para los tres meses siguientes (Nishtar 2020).

El Programa de Asistencia de Emergencia del Ehsaas fue único en su respuesta porque aprovechó las capacidades digitales existentes que se habían establecido durante el año anterior como parte del Ehsaas, la nueva estrategia general de protección social del Gobierno de Pakistán diseñada para hacer frente a la pobreza y la desigualdad en el país. El Ehsaas es el principal programa con el que el gobierno pretende construir un Estado de bienestar. Cuenta con un total de 140

iniciativas, con el objetivo de proporcionar redes de seguridad, acceso financiero a la atención sanitaria, becas e incentivos a los estudiantes, oportunidades de subsistencia e inclusión financiera y digital. Algunos de sus programas principales son las transferencias monetarias condicionadas para la educación (*Waseela-e-Taleem*) y la nutrición (*Nashonuma*), las transferencias monetarias no condicionadas dirigidas a las mujeres para reducir la pobreza y mejorar los conocimientos financieros (*Kifalat*), y las redes de seguridad para permitir la protección contra riesgos catastróficos (*Tahafuz*).

En 2019, un año antes de la epidemia de COVID-19, ya se habían puesto en marcha varias iniciativas para perfeccionar diversos servicios de protección social dentro del país. Entre ellos se encuentran un nuevo sistema de pago biométrico, una plataforma de búsqueda de solicitudes por SMS y un nuevo mecanismo de análisis de macrodatos para caracterización de niveles de ingresos. El Programa de Asistencia de Emergencia del Ehsaas aumentó la infraestructura digital ya existente y aplicó un enfoque híbrido para identificar a los beneficiarios.

El primer paso consistió en obtener los nombres de los “pobres conocidos” de la base de datos nacional sobre la pobreza, el Registro Socioeconómico Nacional (NSER). Esta cohorte estaba formada por mujeres de familias con una puntuación de la medición indirecta de los recursos disponibles de 0 a 16,17/100 en el Registro Socioeconómico Nacional, que recibían regularmente un subsidio mensual de 2.000 rupias pakistaníes a través del programa Kifalat. Se les concedió un complemento del 50% de la cuantía de su prestación ordinaria (lo que supone un subsidio de 12.000 rupias para cuatro meses). Unos 4,7 millones de beneficiarios fueron atendidos en esta categoría.



El segundo paso, que se convirtió en la seña de identidad del programa, fue una agresiva campaña de promoción en la que se pedía a todas las personas de todo el país que quisieran recibir ayuda de emergencia que enviaran solicitudes a un servicio de SMS de código corto. Su situación respecto a la pobreza se validó cotejando que la puntuación de la Evaluación de Recursos Disponibles asociada a su número del Documento Nacional de Identidad (CNIC) estuviera entre 16,18 y 38/100. A continuación, estos nombres se preseleccionaron mediante técnicas avanzadas de análisis de datos que comparaban el número de identificación nacional único de cada persona con diversas métricas para caracterización de niveles de ingresos (viajes, impuestos, facturación, datos de propiedad de activos y situación laboral en el gobierno). Aproximadamente 3,6 millones de beneficiarios

#### **fueron atendidos en esta categoría.**

La tercera categoría de beneficiarios incluía a las personas que informaron a los funcionarios del gobierno del distrito sobre su necesidad. Esta categoría era necesaria porque el Registro Socioeconómico Nacional de Pakistán se creó en 2011, y los trabajos de mejora de ese registro de 2019 aún estaban en marcha; por lo tanto, existía el riesgo de que algunas personas quedaran fuera de la base de datos. Para ello, se permitió a los distritos elaborar listas de personas necesitadas. Durante el proceso de análisis de los datos se utilizaron indicadores de riqueza como criterio de exclusión, y se calcularon las cuotas provinciales (en términos de número de beneficiarios) en función de su porcentaje de población en el censo de 2017. De esa manera fueron incluidos unos 3,7 millones de beneficiarios. Se atendió a otros 1,7 millones de beneficiarios a partir de listas de beneficiarios de la segunda y tercera categoría.

La cuarta categoría de beneficiarios incluía a los obreros y trabajadores que perdieron su empleo durante el confinamiento. Esta categoría fue incluida por el Primer Ministro en mayo de 2020. Los particulares solicitaron el dinero de emergencia a través del portal laboral *Ehsaas*. A estos solicitantes se les aplicó un mecanismo de caracterización de niveles de ingresos similares a las de la tercera categoría de

beneficiarios, alcanzando un total de 1,2 millones de beneficiarios. Los pagos se verificaron biométricamente, y los ciudadanos pudieron comprobar su estado de admisibilidad en un portal web.

El programa recibió 139 millones de solicitudes, de las cuales 66 millones fueron solicitudes únicas. Se declaró que unos 16,9 millones de personas cumplían los requisitos (cada individuo equivale a un hogar, ya que solo un miembro por hogar puede ser beneficiario). Alrededor del 65% de todas las solicitudes rechazadas lo fueron debido al mecanismo de caracterización de niveles de ingresos, el 20% a la duplicación de hogares y el resto a las altas puntuaciones de la Evaluación de Recursos Disponibles y a documentos nacionales de identidad no verificados. Más de 14,8 millones de personas recogieron sus pagos antes de la fecha de cierre del programa, el 30 de septiembre. El plazo para el cobro de los fondos se amplió un mes para los beneficiarios que tuvieron problemas con la verificación biométrica o los que eran familiares de beneficiarios fallecidos.

#### **Aplicación e impacto**

El proceso de desembolso se enfrentó a muchas dificultades. La mayor operación de protección social del país se puso en marcha con confinamientos en vigor, suspensión del transporte público y un riesgo inminente de propagación de la enfermedad. También hubo problemas en materia de logística, conectividad, liquidez, ciberataques, fallos biométricos y limitaciones de la mensajería basada en datos.

El seguimiento y la evaluación en tiempo real permitieron abordar rápidamente los problemas. Durante el proceso se tomaron varias decisiones importantes. Entre ellas, la creación de asociaciones público-privadas en varias etapas. Por ejemplo, las asociaciones con los bancos comerciales permitieron lograr una tasa de transacción un 60% más baja que las de los bancos del tesoro. Asimismo, se introdujeron exenciones fiscales para incentivar a los minoristas que participaban en el desembolso de la transferencia, para que trabajaran de buen grado en un entorno difícil. A fin de hacer frente a los bajos índices de alfabetización financiera y digital de la población, se adaptaron campañas de comunicación sobre el programa de asistencia en efectivo del *Ehsaas*.

El impacto del Programa de Asistencia de Emergencia del *Ehsaas* sobre el terreno fue notable. Hasta noviembre de 2020, el programa había desembolsado casi 180.000 millones de rupias pakistaníes (1.100 millones de dólares) en efectivo (División de Alivio de la Pobreza y Seguridad Social 2020). Además, el programa mostró una notable flexibilidad para incluir a más personas a medida que la crisis se prolongó y afectó a más personas de las previstas. El programa comenzó inicialmente con unos 12 millones de beneficiarios previstos y se amplió a 16,9 millones de beneficiarios previstos.

Expresado en términos mensuales, los desembolsos de 12.000 rupias que cubrían 4 meses representaron un aumento del 12,9% (en torno al 13%) de los ingresos mensuales medios de los hogares del quintil más pobre (Oficina de Estadísticas de Pakistán 2020). Una encuesta telefónica destinada a tomar el pulso del programa, realizada durante su ejecución, mostró que el 97% de los beneficiarios utilizó la totalidad del importe de la transferencia durante el confinamiento, y que el 93% de la transferencia se gastó únicamente en alimentos, lo que indica que la transferencia fue necesaria para satisfacer las necesidades básicas de millones de familias (División de Alivio de la Pobreza y Seguridad Social 2020b). Además, los beneficiarios de todo el programa tuvieron una experiencia positiva con el proceso de desembolso, y solo el 11% de los beneficiarios tuvieron problemas debido a una verificación biométrica incorrecta, a documentos nacionales de identidad caducados o al fallecimiento del beneficiario principal.

A lo largo del proceso de ejecución, se tomaron varias decisiones rápidas para garantizar que los problemas se trataran tan pronto como se hicieran evidentes. Por ejemplo, cuando el programa comenzó, varios beneficiarios no pudieron enviar mensajes SMS para inscribirse porque sus teléfonos no tenían crédito. Como resultado, se renunció rápidamente a la tarifa de los mensajes, y todos los mensajes de texto al teléfono de ayuda 8171 se hicieron gratuitos. Asimismo, también se eximió de la condición de tener un documento nacional de identidad válido a los beneficiarios que tenían tarjetas caducadas, y se ampliaron los plazos de pago para aquellos que tenían problemas con la verificación biométrica.

“ El confinamiento de Pakistán —el quinto país más poblado del mundo— afectó a los medios de vida de 24,9 millones de trabajadores.



Foto: Sitio web de la División de Alivio de la Pobreza y Protección Social de Pakistán. Beneficiarios del programa EEC en Mastung, Baluchistán, Pakistán.

Además, la colaboración con las provincias era esencial para garantizar que un programa concebido a nivel central se implementara sin problemas en todas las partes del país. Por ello, en varios puntos de contacto se realizaron amplias consultas con los secretarios generales provinciales para garantizar que las partes interesadas de todos los niveles de gobierno estuvieran alineadas tanto con el funcionamiento como con el impacto del programa. El gobierno de Punjab dedicó recursos para 700.000 beneficiarios adicionales, lo que demuestra la confianza de la provincia en el Programa de Asistencia de Emergencia del Ehsaas.

#### Enseñanzas extraídas

El Programa de Asistencia de Emergencia del Ehsaas demostró cómo puede desplegarse un programa de transferencias en efectivo para contrarrestar las repercusiones socioeconómicas debidas a crisis externas, como la pandemia de COVID-19. Para Pakistán, este ha sido un periodo decisivo en cuanto al funcionamiento del gobierno, que lo ha hecho más ágil, basado en datos, experimental y ambicioso. El programa aceleró la adopción de iniciativas digitales rentables que permitieron nuevas formas de coordinación entre las múltiples partes interesadas y el despliegue de un enfoque que abarcaba a todo el gobierno. También reforzó la confianza en la capacidad del gobierno de implementar bien y a escala.

El legado de este programa no es solo un alivio a corto plazo. El Programa de Asistencia de Emergencia del Ehsaas será un componente importante del rediseño de la protección social después de la COVID-19 y contribuirá a volver a pensar el bienestar social previsto en el Ehsaas, el programa de protección social más ambicioso para ayudar a las personas marginadas que se ha puesto en marcha en Pakistán. Entre los próximos pasos se incluirá la creación de una ventanilla única del Ehsaas, un enfoque de información y servicio de ventanilla única para mejorar el acceso a los múltiples programas del Ehsaas, a fin de dar a conocer e integrar la prestación de servicios bajo el paraguas del Ehsaas, garantizar la transparencia y mejorar la prestación de servicios del gobierno a los ciudadanos. Otra prioridad que avanza es la iniciativa “Una mujer, una cuenta bancaria”, mediante la cual las cuentas bancarias limitadas creadas para todas las mujeres como parte del programa *Kifalat* estarán vinculadas a monederos móviles. Estos servirán como cuentas bancarias sin sucursales, y promoverán la inclusión digital y financiera mediante la mejora de la oferta de servicios para el ahorro, el préstamo y la mitigación de riesgos.

El caso de Pakistán ofrece lecciones útiles para otros países y demuestra que, si se combina el uso de teléfonos, la conexión a Internet y los números de identificación únicos nacionales, se puede crear un sistema digital e innovador de protección social basado en la demanda

para que las personas en apuros puedan buscar apoyo social durante las crisis. Además, esta experiencia nos ha enseñado la importancia de una respuesta coordinada en el gobierno que pasa por el fortalecimiento de las instituciones y el desarrollo de asociaciones. ●

División de Alivio de la Pobreza y Seguridad Social. 2020a. “Ehsaas Dashboard.” Sitio web de la División de Alivio de la Pobreza y Seguridad Social. <[https://www.pass.gov.pk/ecs/ucl\\_cat1.html](https://www.pass.gov.pk/ecs/ucl_cat1.html)>. Consultado el 17 de noviembre de 2020.

División de Alivio de la Pobreza y Seguridad Social. 2020b. “Ehsaas Emergency Cash Programme Pulse Check Survey.” Datos no publicados. Islamabad: División de Alivio de la Pobreza y Seguridad Social, Gobierno de Pakistán.

Nishtar, Sania. 2020. *Ehsaas Emergency Cash: A Digital Solution to Protect The Vulnerable In Pakistan During The COVID-19 Crisis*. Islamabad: Gobierno de Pakistán. <<https://www.pass.gov.pk/Document/Downloads/EhsaasEmergencyCashReportJuly212020.pdf>>. Consultado el 19 de noviembre de 2020.

Oficina de Estadísticas de Pakistán. 2018. *Labour Force Survey 2017-18, (Annual Report)*. Islamabad: Gobierno de Pakistán, División de Estadística. <<https://bit.ly/3kESMQV>>. Consultado el 2 de marzo de 2020

Oficina de Estadísticas de Pakistán. 2020. *Household Integrated Economic Survey (2018-2019)*. Islamabad: Gobierno de Pakistán. <[https://www.pbs.gov.pk/sites/default/files/pslm/publications/hies2018-19/hies\\_2018-19\\_writeup.pdf](https://www.pbs.gov.pk/sites/default/files/pslm/publications/hies2018-19/hies_2018-19_writeup.pdf)>. Consultado el 21 de diciembre de 2020.

1. Ministra Federal y Asistente Especial de Alivio de la Pobreza y Protección Social del Primer Ministro de Pakistán, Oficina del Primer Ministro de Pakistán.

# La respuesta de Camboya a la COVID-19 en materia de protección social

Theng Pagnathun,<sup>1</sup> Sabine Cerceau<sup>2</sup> y Emily de Riel<sup>3</sup>

## Antecedentes

Camboya ha sido aclamada como una historia de éxito en Asia en tanto que economía en desarrollo, con tasas de pobreza oficiales que han disminuido desde cerca del 50% en 2007 hasta alrededor del 13% en 2014 (Banco Mundial 2017).

Aunque hasta la fecha la pandemia de COVID-19 se ha mantenido limitada en el país, con 326 casos confirmados hasta el 1 de diciembre de una población de 16 millones de personas, el declive económico asociado está afectando a sectores clave como las exportaciones, el turismo y las inversiones extranjeras directas en la construcción (OMS 2020). El Banco Asiático de Desarrollo y el Ministerio de Economía y Finanzas de Camboya han calculado que la economía podría contraerse un 5,5% en 2020, tras crecer un 7% en 2019 (BAfD 2020). Esto podría traducirse en que 570.000 camboyanos pierdan su empleo y empujaría a otros 1,3 millones de camboyanos a la pobreza, con lo que la tasa de pobreza podría volver a superar el 10%.

Preparándose para el impacto económico de la COVID-19, el Gobierno Real de Camboya se apresuró a financiar y ampliar un programa de transferencias de efectivo para los hogares pobres.

## El contexto de la protección social de Camboya antes de la COVID-19

El Gobierno de Camboya puso en marcha en 2017 el Marco Nacional de Política de Protección Social, que pretende ser la estrategia gubernamental orientadora y global para la protección social hasta 2025. Establece un conjunto completo de servicios de asistencia social y regímenes de seguridad social, incluidos los mecanismos de financiación y gobernanza.

Ese mismo año se creó el Consejo Nacional de Protección Social (CNPS), que reúne a 17 ministerios y entidades gubernamentales que participan en iniciativas de protección social. Integró una gama de servicios para facilitar la coordinación, el aprendizaje, la elaboración de políticas y la ampliación de los programas de alimentación y nutrición, las prestaciones para huérfanos y niños vulnerables, los planes de seguro médico, las pensiones, los programas de transferencias de efectivo y otros.

Antes de la COVID-19, a principios de 2020, 506.000 hogares (aproximadamente el 15% de la población) estaban identificados como pobres en el sistema de identificación de la pobreza del país, conocido como IDPoor, por lo que podían optar a una serie de servicios sociales. Desarrollado por el Ministerio de Planificación desde 2005, el sistema IDPoor utiliza una medición indirecta de los recursos disponibles que aplican los propios miembros de la comunidad para identificar a los hogares que viven en la pobreza. Cada año, aproximadamente un tercio de las aldeas, de forma continua, llevan a cabo el extenso proceso dirigido por la comunidad, lo que garantiza que se cubran todas las zonas urbanas y rurales durante un periodo de tres años. Desde 2011, todos los servicios para personas pobres —ya sean proporcionados por el gobierno o por organizaciones no gubernamentales— están obligados [por ley a utilizar el IDPoor para seleccionar a los beneficiarios.

En la actualidad, los hogares con una tarjeta de equidad del IDPoor pueden acceder a varios programas nacionales, como los siguientes:

- acceso gratuito a la asistencia sanitaria en el marco del Fondo de Equidad Sanitaria;
- ayuda financiera a través del Programa de Transferencia de Efectivo para Mujeres Embarazadas y Niños Pobres (0-2 años), y
- el Programa de Becas para Niños de Primaria y Secundaria.

Se están iniciando o añadiendo otros programas de protección social en el ámbito del Consejo Nacional de Protección Social, también vinculados a IDPoor. Los proveedores de servicios sociales pueden acceder a datos actualizados sobre la pobreza y a informes predefinidos, y solicitar



Foto: Banco de imágenes del OIEA. Equipo COVID-19, Camboya <<https://is.gd/WcEK6M>>.

“ La transferencia monetaria de emergencia por la COVID-19 aceleró la ampliación del primer programa de transferencias de efectivo a gran escala del país y ha allanado el camino para futuros programas de protección social más allá de la crisis actual.



Foto: GIZ/Conor Wall. Algunos beneficiarios del programa de transferencia de efectivo de Camboya.

subconjuntos especiales de datos a través de la plataforma en línea en <https://mop.idpoor.gov.kh/>.

#### **La respuesta en materia de protección social a la crisis de la COVID-19**

El Gobierno Real de Camboya respondió rápidamente a la pandemia. Estableció un paquete de 1.000 millones de dólares para minimizar el impacto económico para los pobres y los grupos especialmente afectados. La principal política de apoyo es un programa de transferencias de efectivo para las poblaciones pobres de 300 millones de dólares, aprobado en mayo de 2020.

La infraestructura existente ya creada para el Programa de Transferencia de Efectivo para Mujeres Embarazadas y Niños Pobres del gobierno sirvió de modelo para ampliar las transferencias de efectivo a todos los hogares identificados a través del IDPoor. Cualquier titular de la tarjeta de equidad del IDPoor puede registrarse con un administrador a nivel de la comuna y recibir una cuenta de un proveedor de pago electrónico. Los hogares pueden retirar los pagos mensuales en una sucursal local del proveedor de pagos electrónicos. Las prestaciones son de 20 dólares al mes para los hogares rurales, más 4 dólares adicionales por miembro del hogar. Los hogares urbanos reciben más: 30 dólares al mes, más 7 dólares por miembro de la familia. Se autorizan pagos adicionales para las personas en situación de extrema pobreza, las personas con

discapacidad, los niños, las personas mayores y las personas infectadas por el VIH/sida. Por lo tanto, un hogar rural de cinco miembros clasificado como muy pobre en el IDPoor recibe 44 dólares al mes.

Los pagos se han realizado mensualmente desde junio de 2020, y el gobierno tiene previsto decidir en marzo de 2021 si se amplían los pagos, y por cuánto tiempo.

#### **Implementación operacional durante la COVID-19**

El programa de transferencias de efectivo es ejecutado principalmente por el Ministerio de Planificación (MOP) y el Ministerio de Asuntos Sociales, Veteranos y Rehabilitación de Jóvenes (MOSVY). El MOP es responsable de la identificación de los beneficiarios mediante el IDPoor, incluida la provisión de los datos de los hogares elegibles al MOSVY, que gestiona el registro, el cálculo de las prestaciones y los procesos de pago.

Aunque los hogares titulares de la tarjeta IDPoor podían acogerse al programa de transferencias monetarias, el gobierno reconoció que otros hogares iban a necesitar ayuda a medida que el impacto económico de la pandemia siguiera extendiéndose. Se necesitaba un mecanismo para identificar y registrar rápidamente a los hogares que experimentaban cambios que hacían que cumplieran los criterios del IDPoor.

El MOP ya había comenzado a desarrollar un proceso de IDPoor “a la carta” (OD-IDPoor) en 2017, con la intención de ser un medio a nivel de la comunidad para identificar los hogares que pueden haberse trasladado o haber cambiado de estado entre las rondas completas de evaluación del IDPoor. El uso de tabletas portátiles para la introducción de datos y la autorización a los consejos comunales para revisar los resultados de las entrevistas de los hogares, en lugar de enviarlos al nivel provincial, se han probado en el marco de un proceso más racionalizado destinado a garantizar una mayor inclusión.

La crisis de la COVID-19 exigió la aplicación urgente del proceso del OD-IDPoor en todo el país, acelerando el despliegue inicialmente previsto para 2020-2022. Las restricciones de movimientos y los requisitos de distanciamiento social supusieron un reto adicional, pues limitaron la posibilidad de formación en persona para los ejecutores, es decir, los consejos comunales encargados de revisar las nuevas solicitudes.

El MOP apoyó el proceso de aplicación proporcionando equipos de protección personal y estrictas normas de higiene para la formación presencial a nivel provincial. Sin embargo, la mayoría de los contactos se realizaron a distancia, y el personal del MOP prestó apoyo a la ejecución por teléfono, telegrama y reuniones a través de la web, así como mediante visitas de apoyo, cuando fue

necesario. El MOP también creó materiales de formación impresos y vídeos tutoriales en línea accesibles a través de la aplicación OD-IDPoor.

El despliegue de OD-IDPoor significó que un hogar podía solicitar y recibir su tarjeta de equidad del IDPoor en cuestión de semanas, y luego ir inmediatamente a un sitio de registro en su comuna para inscribirse en el programa de transferencias de efectivo, donde sus datos referentes a los criterios de admisibilidad ya serían visibles en el sistema, y los pagos podrían ser autorizados. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ), en nombre de los gobiernos de Australia y Alemania, financiaron dos tabletas para cada municipio para responder al gran número de entrevistas que se estaban realizando durante la crisis.

Gracias al alto nivel de compromiso de las partes interesadas locales, la implementación a nivel nacional del OD-IDPoor se completó con éxito en las 1.646 comunas de Camboya en un período de solo unas semanas en mayo de 2020.

### Resultados

Desde mediados de mayo se han añadido a la base de datos del IDPoor unos 191.000 nuevos hogares pobres mediante el proceso del OD-IDPoor. Esto significa que, en noviembre de



Foto: Kelsea Clingleffer/PNUD Camboya. Capacitación segura en relación con la COVID-19, Siem Reap, Camboya, 2020 <<https://is.gd/O1NBNS>>.

“ La transferencia monetaria de emergencia por la COVID-19 aceleró la ampliación del primer programa de transferencias en efectivo a gran escala del país.

“ El uso de las tecnologías digitales fue un factor clave de éxito, especialmente para apoyar la aplicación durante una pandemia.



Foto: UN Photo/Kibae Park. Niños jugando en una barriada en Phnom Penh Stung, Camboya, 2008 <<https://bit.ly/3emys5v>>.

2020, 697.000 hogares (3 millones de personas) tenían derecho a recibir la prestación de transferencias de efectivo. Hasta la fecha se han desembolsado casi 200 millones de dólares.

Un ejemplo del impacto del programa puede verse en la familia de Noun Seang (89 años) y su hija Sar Var (49 años), titulares de una tarjeta de equidad.<sup>4</sup> La anciana sufre de artritis y ya no puede subir las escaleras de su casa. Las remesas de su yerno, que trabajaba como obrero en Phnom Penh, han cesado desde que la pandemia se extendió por todo el mundo. La familia no tiene tierras que cultivar, y tiene un préstamo que debe pagar. Ambas mujeres son analfabetas y agradecen que el jefe de la comuna haya ido a su casa para informarles del programa de transferencia de dinero. “Espero que ahora podamos desayunar todos los días”, señala Seang.

#### Desafíos y enseñanzas extraídas

En primer lugar, la puesta en marcha de un programa de transferencias monetarias ayuda a los más afectados por la crisis socioeconómica, al tiempo que acelera el consumo y estimula la economía, evitando que se produzcan nuevas pérdidas.

En segundo lugar, la transferencia monetaria de emergencia por la COVID-19 aceleró la ampliación del primer programa de transferencias en efectivo a gran escala del país y ha allanado el

camino para futuros programas de protección social más allá de la crisis actual. Gran parte de la estructura necesaria ya estaba en marcha, incluido el programa IDPoor para identificar a los hogares que necesitaban ayuda, así como un programa de transferencias de efectivo más pequeño para las mujeres embarazadas y los niños muy pequeños. Sin embargo, se aprendió mucho en la adaptación y ampliación del programa, en particular sobre la necesidad de la interconexión de datos, las políticas y las estrategias de despliegue.

En tercer lugar, el uso de las tecnologías digitales fue un factor clave de éxito, especialmente para apoyar la aplicación durante una pandemia. El OD-IDPoor y el programa de transferencias de efectivo utilizan tecnologías digitales para la recopilación y gestión de datos con el fin de garantizar tiempos de respuesta más rápidos. El uso de tabletas reduce la mano de obra y el papel de los cuestionarios, hace que los datos estén disponibles inmediatamente en la base de datos nacional, mejora la calidad de los datos y facilita los pagos a los beneficiarios.

Por último, la rápida ejecución del programa de transferencias de efectivo y del OD-IDPoor requirió una considerable colaboración interministerial, y solo fue posible gracias a los intensos esfuerzos de comunicación y coordinación de todas las partes interesadas en todos

los niveles de planificación y ejecución, especialmente el MOP, el MOSVY, el Ministerio del Interior y el Consejo Nacional de Protección Social. Los asociados para el desarrollo, como la GIZ, el UNICEF, el PNUD y otros, trabajaron en estrecha colaboración con el Gobierno Real de Camboya para garantizar la armonización y aportar recursos a la respuesta de emergencia. ●

BAsD. 2020. *Employment and poverty impact assessment: Cambodia. COVID-19 Active Response and Expenditure Support Program: Report and Recommendation of the President*. Manila: Banco Asiático de Desarrollo. <<https://www.adb.org/projects/documents/cam-54195-001-rrp>>. Consultado el 29 de noviembre de 2020.

Banco Mundial. 2017. *Cambodia—sustaining strong growth for the benefit of all*. Washington, D. C.: Banco Mundial. <<https://bit.ly/3kADInu>>. Consultado el 2 de marzo de 2021.

Organización Mundial de la Salud. 2020. “Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard.” Sitio web de la Organización Mundial de la Salud. <<https://covid19.who.int/table>>. Consultado el 29 de noviembre de 2020.

1. Delegado del Gobierno Real de Camboya a cargo de la Dirección General de Planificación.
2. Asesora de Protección Social, Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ).
3. Consultora independiente.
4. Estos estudios de caso formaban parte de un proyecto fotográfico más amplio en el que la GIZ, en nombre del Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio de Australia (DFAT) y del Ministerio Federal de Cooperación y Desarrollo Económicos de Alemania (BMZ), y en cooperación con el MOP, captó las voces de los beneficiarios.

# ¿Cómo superar el impacto de la COVID-19 en la pobreza en Indonesia?

Fisca Aulia y Maliki<sup>1</sup>

## Introducción

La pandemia de COVID-19 ha provocado un descenso del crecimiento económico debido a la limitación a gran escala de la movilidad física de las personas, con la consiguiente restricción de su actividad laboral y su producción económica y la disminución de sus ingresos. Aunque todas las economías se han visto afectadas en mayor o menor medida, la crisis perjudicará más a los pobres, especialmente en los países en desarrollo. Esto es cierto incluso para las regiones que han logrado avances significativos en la reducción de la pobreza durante la era de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Según Sumner, Hoy y Ortiz-Juarez (2020), por ejemplo, el número de pobres podría aumentar por primera vez desde 1990 en Asia Oriental y el Pacífico.

Según la Agencia Central de Estadística (BPS), Indonesia hizo historia en 2018 al alcanzar el hito de la pobreza de un solo dígito (9,82%) por primera vez desde su independencia en 1945 (Secretaría del Gabinete de la República de Indonesia 2019). Aunque es un logro impresionante teniendo en cuenta el lento crecimiento macroeconómico del país y su enorme población, puede ser una conquista efímera. Tras la pandemia, la pobreza podría aumentar, deshaciendo años de tendencias positivas en la reducción de la pobreza.

En este artículo se pretende arrojar luz sobre qué debe hacerse para que Indonesia mantenga su actual lucha contra la pobreza y mitigue los efectos adversos de la pandemia de COVID-19 sobre los pobres. Además, se ofrecen reflexiones sobre algunas de las enseñanzas extraídas de la pandemia que Indonesia puede tomar para hacer que su sistema de protección social sea más sensible a las crisis en el futuro.

## La respuesta de Indonesia a la COVID-19 en materia de protección social

A fin de evitar una mayor propagación del virus, el gobierno ha puesto en marcha una serie de medidas, como restricciones

sociales a gran escala y el fomento del uso de transacciones financieras sin dinero en efectivo. Tales medidas se han aplicado especialmente en las zonas que han tenido un elevado número de casos confirmados de COVID-19, como Yakarta y Java Occidental.

El primer caso de COVID-19 en Indonesia se registró a principios de marzo de 2020. Hasta noviembre de 2020, más de 510.000 personas habían dado positivo, de las cuales al menos 16.350 habían muerto. La crisis ha afectado a todos los niveles de la sociedad, pero las personas pobres y vulnerables han sido las más duramente golpeadas.

La COVID-19 ha tenido un impacto en los pobres de varias maneras: la reducción de la actividad laboral, la reducción de las horas de trabajo, los recortes salariales y la disminución de los ingresos no laborales, las enfermedades (no solo la COVID-19, sino también otras enfermedades como resultado de la restricción del acceso a los servicios sanitarios), el alza de los gastos sanitarios por cuenta propia y del gasto relativo al consumo de alimentos, así como la escasez de suministro de bienes de consumo esenciales. Estos factores explican por qué la pandemia ha afectado más al sector informal.

Es innegable la importancia de contar con programas de protección social eficaces para proteger a los más vulnerables, así como de garantizar que la ayuda llegue a los que más la necesitan: el 40% inferior en la distribución de ingresos. Para ello, el gobierno indonesio ha lanzado un paquete de estímulo fiscal en forma de ampliación de la asistencia social y aumento de las prestaciones, que comprende las medidas siguientes:

- Las prestaciones del programa regular de transferencias monetarias condicionadas (Programa Keluarga Harapan, o Programa de Esperanza Familiar), que cubre a 10 millones de familias beneficiarias, lo que supone el 20% de la población más pobre, se incrementaron en un 25%. También se distribuyeron mensualmente, en lugar de trimestralmente, hasta diciembre de 2020.

- El programa de asistencia alimentaria Sembako se amplió de 15,5 millones a 20 millones de familias, cubriendo al 30% de la población más desfavorecida, y sus prestaciones aumentaron de 150.000 a 200.000 rupias indonesias (de unos 10 a 12 dólares al mes).
- La ayuda social en efectivo, que iba dirigida a zonas fuera de Yakarta y de las áreas metropolitanas, se pagó a 9 millones de familias del percentil 30 al 40 de la población, que no recibían prestaciones del Programa de Esperanza Familiar ni del Programa Sembako. Se trata de uno de los nuevos programas previstos en la COVID-19, que paga 600.000 rupias indonesias (43 dólares) al mes de abril a diciembre de 2020.
- De abril a diciembre de 2020 se pagó mensualmente una ayuda alimentaria equivalente a 600.000 rupias indonesias (43 dólares) a 1,9 millones de familias afectadas en Yakarta y las áreas metropolitanas. Los beneficiarios eran microempresas, trabajadores artísticos de temporada y otros trabajadores informales que no eran beneficiarios del Programa de Esperanza Familiar ni de Sembako.
- También se concedieron subsidios para la electricidad, que consisten en ofrecer electricidad gratuita (para los consumidores de la categoría de potencia de 450 VA) o a mitad de precio (en la categoría de potencia de 900 VA), que llegaron a 27,7 millones de hogares con rentas bajas (el 40% más pobre de la población).
- Se realizaron transferencias monetarias incondicionales del Fondo para Aldeas (BLT Dana Desa) a entre 10 y 12 millones de familias, pagando 300.000 rupias indonesias (20 dólares) al mes desde abril hasta diciembre de 2020.<sup>2</sup>

Mientras que los cinco primeros programas mencionados utilizan la Base de Datos Integrada de Bienestar Social (*Data Terpadu Kesejahteraan Sosial*, o DTKS), las transferencias monetarias incondicionales del Fondo para Aldeas se proporcionaron a quienes no estaban registrados en la DTKS. En cambio, se identificaron a través de los gobiernos locales, como los jefes de aldea, que identificaron a los “nuevos pobres”, dirigiéndose principalmente a los trabajadores informales (puede verse más información sobre la DTKS más adelante en este artículo).

### Perspectivas respecto a la pobreza

Se espera que Indonesia experimente un descenso del 2% en el crecimiento del PIB a finales de 2020. No hay duda de que eso influirá en la tasa de pobreza. Según un ejercicio de simulación del Ministerio de Planificación del Desarrollo Nacional (Bappenas), si no se realiza ninguna intervención especial la tasa de pobreza nacional se situará en torno al 11,12%, lo que implica un aumento potencial de 5,2 millones en el número de pobres. De ser cierto, esto dificultará el objetivo de la tasa de pobreza establecido

en el Plan de Trabajo Anual del Gobierno para 2020, que se sitúa entre el 8,5% y el 9,0% para finales de 2020. No obstante, considerando las diversas intervenciones (véase el gráfico 1), las estimaciones del Ministerio de Planificación del Desarrollo Nacional sugieren una tasa de pobreza de entre el 9,7% y el 10,2% a finales de 2020. Pero es imposible estar seguro de la magnitud del impacto; por ejemplo, si la pandemia no se suprime en el próximo mes aproximadamente, la economía de Indonesia podría contraerse más allá de lo previsto por el gobierno.

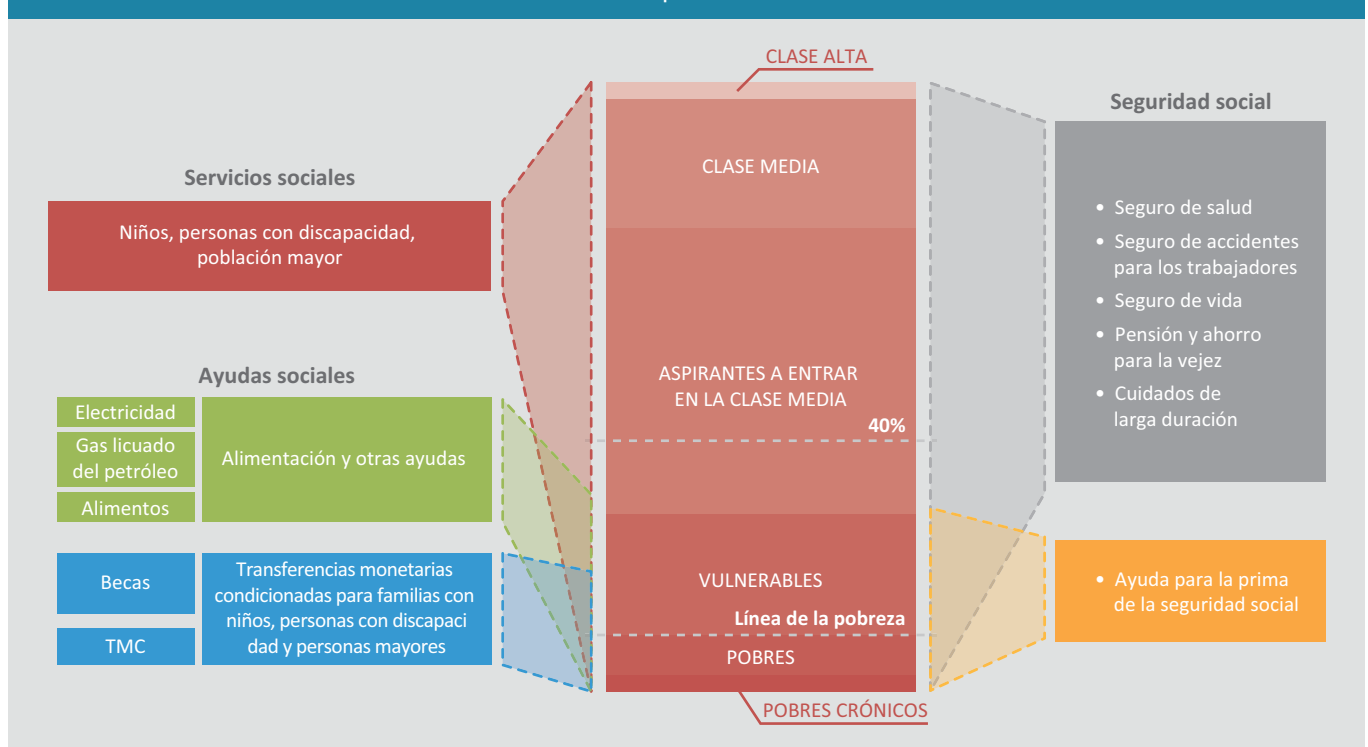
En agosto de 2020, el presidente Joko Widodo anunció ante el Parlamento que el Gobierno destinaría 366,5 billones de rupias indonesias (24.000 millones de dólares) para acelerar el programa de Recuperación Económica Nacional (PEN) en 2021, destinando 110,2 billones de rupias indonesias para la protección social. Con la reforma de los programas de protección social y las intervenciones adicionales, Indonesia podría limitar el número de nuevos pobres a solo 1,92 millones. Si se llevan a cabo unos esfuerzos bien coordinados y

la economía se recupera en 2021, la tasa de pobreza podría situarse en torno al 9,2%-9,7% en 2021, y es muy probable que pueda mantenerse la tendencia actual de reducción del número de pobres en una media de un millón de personas al año.

### Enseñanzas extraídas de la crisis y retos futuros

Las enseñanzas de las pasadas crisis económicas de 1997-1998 y 2005 han dado lugar a importantes mejoras en la planificación de políticas. Algunos ejemplos concretos son la Base de Datos Integrada de Bienestar Social y la digitalización del sistema de asistencia social. Esa base de datos fue creada en 2005 a partir de la encuesta *Pendataan Sosial Ekonomi*, que incluía información básica sobre 19 millones de hogares situados en el 30% inferior de la distribución de ingresos. Posteriormente se amplió y actualmente contiene información social, económica y demográfica de 24,7 millones de hogares, que representan el 40% más pobre de la población (OCDE 2019). Es la principal base de datos de varios programas de protección social.

**GRÁFICO 1:** La visión de Indonesia sobre la reforma de la protección social



Fuente: Presentación interna, Dirección de Alivio de la Pobreza y Capacitación de la Comunidad, Bappenas.





Foto: OIT/F. Latief. Hombre con discapacidad durante la pandemia de COVID-19, Indonesia, 2020 <<https://is.gd/LNU8l4>>.

“Reconstruir un sistema de protección social que se adapte a las necesidades de los pobres a medida que la pandemia se va extendiendo sigue siendo el principal reto.

La COVID-19 ha llevado al gobierno a aumentar el número de hogares en la Base de Datos Integrada de Bienestar Social, registrando los nombres y direcciones no solo de los hogares pobres y vulnerables, sino también de los hogares de clase media baja que corren el riesgo de caer en la categoría de vulnerables en caso de crisis (los que aspiran a convertirse en clase media; véase el gráfico 1). Esto permitirá al gobierno responder al efecto de la actual pandemia u otros eventos catastróficos en el futuro. El Ministerio de Planificación del Desarrollo Nacional tiene el mandato del Presidente de ampliar esa base de datos actual, con el objetivo de cubrir hasta el 100% de la población en 2024.

Indonesia cuenta hoy con mayor capacidad administrativa que nunca para ayudar a sus ciudadanos pobres. Además de utilizar un sistema de base de datos nacional unificada y un sistema de servicio y remisión para dar una respuesta rápida a las reclamaciones, ahora cuenta con un sistema mejorado de verificación y validación. Además, el país cuenta con una medición indirecta de los recursos disponibles más consolidada, que utiliza la Base de Datos Integrada de Bienestar Social para seleccionar a los beneficiarios, y un sistema de selección más integrado para los programas que aún no utilizan esa medición indirecta. La COVID-19 también ha fomentado algunas innovaciones que pueden aprovecharse en un futuro próximo, como la creación de sistemas interoperables para avanzar en la prestación de servicios eficaz.

No obstante, reconstruir un sistema de protección social que se adapte a las necesidades de los pobres a medida que la pandemia se va extendiendo sigue siendo el principal reto. Para integrar plenamente toda la asistencia social y los seguros sociales para formar un sistema de protección social global, todos los programas ofrecidos por el gobierno central, los gobiernos locales y otros deben integrarse utilizando un sistema de datos que garantice una focalización precisa y que todos los hogares reciban la intervención adecuada. Además, será necesaria la plena digitalización de los mecanismos de pago y la revisión de la concepción sobre la graduación del programa.

Por otro lado, el éxito sigue dependiendo de la capacidad del Estado a nivel local para la ejecución y gestión eficaces de los programas de la red de seguridad. Incluso para que las proyecciones del Ministerio de Planificación del Desarrollo Nacional se materialicen en un escenario de crecimiento no negativo, los funcionarios del gobierno local deberán ser proactivos a la hora de identificar y orientar a las personas que caen en la pobreza debido a la pandemia, que se encuentran en su mayoría en el sector informal. Tras varios meses de intervenciones de asistencia social y el fin de las restricciones de movimiento a gran escala, los programas de capacitación económica para los trabajadores informales son esenciales para ayudarles a volver a trabajar cuando se reanude la actividad económica.

En resumen, esta crisis ha demostrado que se necesitan datos precisos para dirigirse a los más pobres de la población. La coordinación entre las partes interesadas también es crucial para garantizar que los programas estén bien integrados, y la financiación debe ser sostenible. Otro factor importante es el desarrollo de programas de protección social adaptables; la actual pandemia nos ha mostrado que son una herramienta de mitigación crucial para minimizar el efecto de las catástrofes.

OCDE. 2019. *Social Protection System Review of Indonesia*. París; OECD Development Pathways, OECD Publishing, París. <<https://doi.org/10.1787/788e9d71-en>>. Consultado el 3 de febrero de 2021.

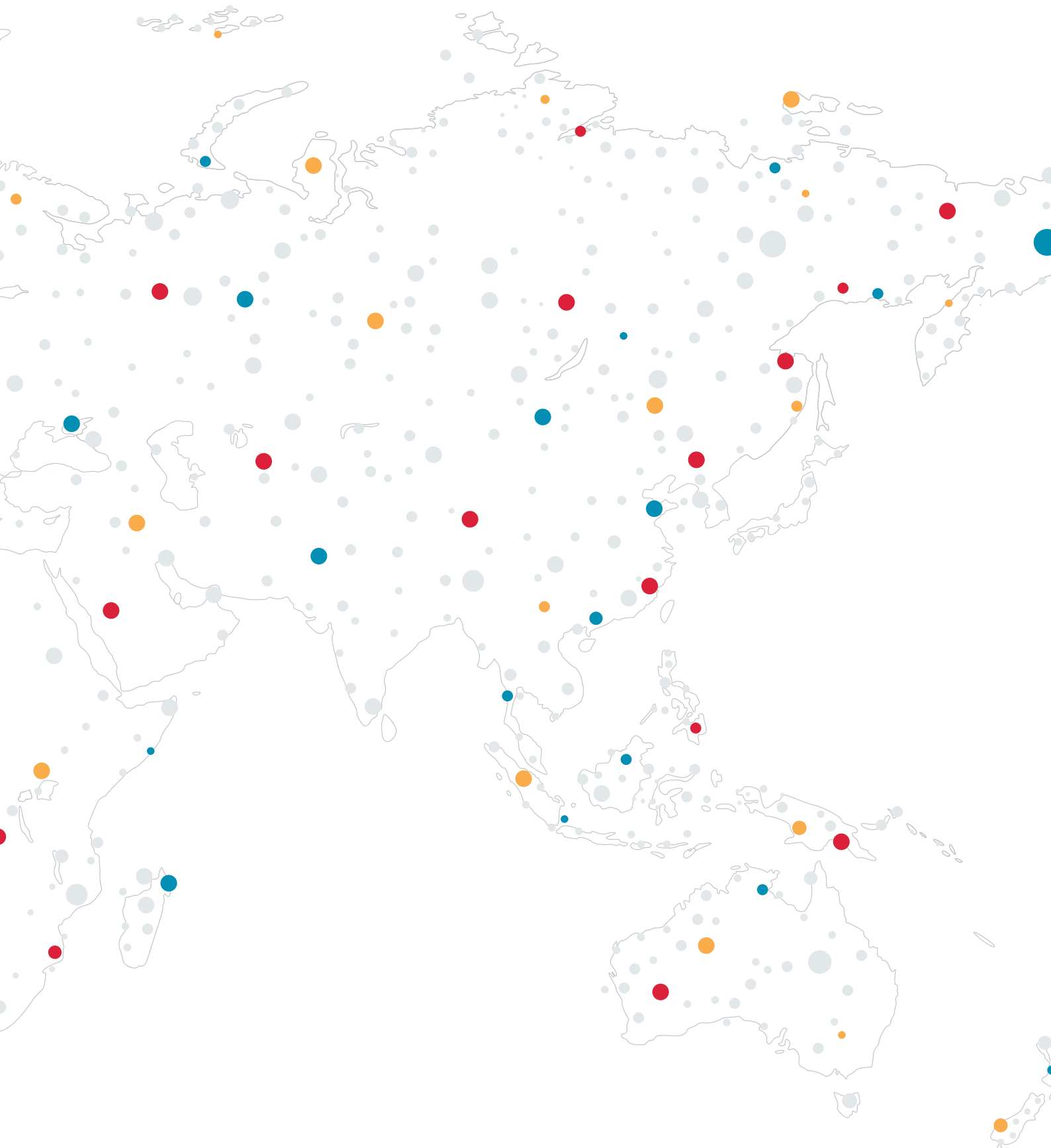
Secretaría del Gabinete de la República de Indonesia. 2019. “BPS: Poverty Rate in Indonesia Decreases.” Sitio web de la Secretaría del Gabinete de la República de Indonesia, 15 de enero. <<https://setkab.go.id/en/bps-poverty-rate-in-indonesia-decreases/>>. Consultado el 2 de febrero de 2021.

Sumner, A., C. Hoy y E. Ortiz-Juárez. 2020. “Estimates of the impact of COVID-19 on global poverty.” Documento de trabajo de WIDER, n.º 2020/43. Helsinki: Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo de la Universidad de las Naciones Unidas <<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/wp2020-43.pdf>>. Consultado el 2 de febrero de 2021.

1. Ministerio de Planificación del Desarrollo Nacional (BAPPENAS).

2. La prestación inicial era de 600.000 rupias indonesias (43 dólares) al mes, pero debido a las restricciones presupuestarias se redujo a 300.000 rupias (21 dólares).





Es fundamental que las enseñanzas extraídas y los logros alcanzados durante las respuestas de la COVID-19 se incorporen a los sistemas nacionales de protección social.

”

**Charlotte Bilo, Maya Hammad, Anna Carolina Machado, Lucas Sato, Fábio Veras Soares y Marina Andrade**

Por último, a pesar del repentino interés por la protección social como herramienta de respuesta a las crisis (a escala comunitaria) es importante reconocer que su función principal es proporcionar un apoyo adecuado a los necesitados, independientemente de que la necesidad esté causada por una crisis individual, una gran crisis, una etapa del ciclo vital o una enfermedad crónica.

”

**Rodolfo Beazley, Valentina Barca y Martina Bergthaller**

Hoy nos encontramos en un punto de inflexión. Podemos convertir la crisis de la COVID-19 en una oportunidad para construir sistemas de protección social robustos, integrales y universales, y resistir al impulso autodestructivo de la austeridad que está en el horizonte, si es que no ha llegado ya.

”

**Shahra Razavi**



**Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG)**

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar  
70076-900 Brasília, DF - Brasil  
Teléfono: +55 61 2105 5000

[ipc@ipc-undp.org](mailto:ipc@ipc-undp.org) • [www.ipcig.org](http://www.ipcig.org)

© 2021 Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo  
ISSN: 2318-8995