

SALVAR
VIDAS
CAMBIAR
VIDAS



La respuesta de protección social a la pandemia COVID-19 en América Latina y el Caribe

Tendencias, innovaciones y aprendizajes en
curso

© Esta nota ha sido preparada por Rodolfo Beazley, consultor senior de Oxford Policy Management (OPM), y fue comisionada por la Oficina Regional de WFP para América Latina y el Caribe, como parte de la serie Protección Social Reactiva a Emergencias en el marco de la pandemia COVID-19.

Las opiniones expresadas en esta publicación son del autor y no reflejan necesariamente las del Programa Mundial de Alimentos.





La respuesta de protección social a la pandemia COVID-19 en América Latina y el Caribe

La pandemia COVID-19, y las medidas tomadas por los gobiernos de América Latina y el Caribe (ALC) en respuesta a ella, han generado efectos económicos y sociales muy adversos en la población. La CEPAL estima que la contracción del Producto Interno Bruto (PIB) de la región será de 5.3% en 2020, lo que hará que casi 30 millones de personas caigan en la pobreza (CEPAL, 2020). El Programa Mundial de Alimentos (WFP) ha estimado que, como consecuencia de la pandemia, el número de personas en inseguridad alimentaria severa en la región subirá a 15 millones en el 2020 (comparado con 5 millones en 2019). Es probable que con el correr de los meses, si se mantiene la situación de emergencia, estos pronósticos se agraven. A su vez, la pandemia coincide con otras crisis que afectan a la región, desde choques hidrometeorológicos más frecuentes hasta el flujo migratorio de Venezuela, cuya escala no tiene precedentes recientes en ALC. La vulnerabilidad de los migrantes puede verse exacerbada por la crisis del COVID-19.

En este contexto, los países de ALC han recurrido a los sistemas nacionales de protección social para dar asistencia a la población. La cantidad de programas nuevos y de respuestas por parte de la protección social no tiene precedentes recientes: prácticamente todos los países de la región han adoptado al menos una medida de protección social, y la mayoría ha implementado varias (Gentilini *et al.*, 2020).

Los choques de gran escala, como la pandemia COVID-19, presentan un gran desafío operativo para los programas de protección social. Esto se debe a que los mismos programas pueden ser afectados por el choque, como por ejemplo los programas de alimentación escolar fueron afectados por el cierre de las escuelas como respuesta a la pandemia, y también por la demanda adicional de beneficios y servicios: la crisis económica y social ocasionada por la pandemia afectó a diferentes segmentos de la población, desde los pobres y vulnerables y los adultos mayores, hasta los trabajadores de sectores formales e informales, entre otros, lo que condujo a un aumento extraordinario en la demanda de protección social. Asimismo, la

misma respuesta sanitaria impuso restricciones y desafíos adicionales a la respuesta de la protección social en comparación con otras crisis. Además de la gran cantidad de población afectada, el distanciamiento social, las cuarentenas, las restricciones de movilidad y el cierre de escuelas, entre otras medidas, dificultaron procesos clave de la implementación de programas de protección social desde la identificación y el registro de personas afectadas, hasta la entrega de las transferencias (en dinero o en especie). A su vez, la incertidumbre respecto de la duración de la crisis y de las medidas sanitarias dificulta la planificación del rol y el financiamiento de la protección social.

El uso de los sistemas nacionales de protección social en respuesta a COVID-19 se da luego de varios años de generación de evidencia en el área de protección social reactiva ante emergencias y de respuestas de gobiernos y aliados a choques de gran escala, sobre todo a desastres de origen natural. En cuanto a la generación de evidencia, se destaca el estudio regional que WFP realiza junto con Oxford Policy Management (OPM) desde el año 2016, que incluye casos de estudio en doce países e informes regionales y subregionales¹. En cuanto a las experiencias anteriores a la pandemia actual, varios países de ALC utilizaron los sistemas de protección social para responder a desastres de origen natural. Entre ellos se destacan la respuesta de Ecuador al terremoto de 2016, la de Dominica al Huracán María de 2017, la de Perú a las inundaciones de 2017, y la de El Salvador a la sequía de 2018².

Esta nota presenta:

- 1 Tendencias en el uso de sistemas nacionales de protección social
- 2 Innovaciones operativas en la respuesta
- 3 Lecciones que surgen de esta experiencia

¹ El estudio incluye el marco teórico para el análisis de protección social reactiva ante emergencias, dos revisiones de literatura (una para toda la región y la otra enfocada en el Caribe), doce casos de estudio (Belice, Dominica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Jamaica, Perú, República Dominicana, Saint Lucia, y Trinidad y Tobago) y dos informes con los principales hallazgos del estudio y recomendaciones. Los reportes y el material desarrollado en el estudio se encuentra disponible [aquí](#).

² Para más información sobre estas experiencias ver [aquí](#).

1. PRINCIPALES ESTRATEGIAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN RESPUESTA AL COVID-19

Las respuestas de protección social de los gobiernos de ALC consistieron principalmente en tres tipos:



Realizar ajustes a programas pero otorgando esencialmente el mismo servicio o beneficio a las mismas personas.



Dar asistencia adicional a los beneficiarios de programas (expansión vertical).



Asistir a nuevos beneficiarios a través del aumento de cobertura de programas existentes (expansión horizontal) o, lo que ocurrió con más frecuencia, creando nuevos programas que se montaron sobre la capacidad administrativa de los programas existentes (procesos, sistemas, recursos).

A continuación, se describe cómo fueron implementados estos tipos de estrategias:

- **Ajustes a programas** – El caso más paradigmático fue el de los programas de alimentación escolar, ya que el cierre de escuelas en 32 países de la región hizo que los programas debieran ajustar su implementación. La mayoría de los programas (17 en total) otorgó raciones de alimentos crudos o industrializados en lugar de la alimentación en las escuelas; por lo general estas raciones debían ser recolectadas en las escuelas u otros puntos de distribución. En pocos casos, como Bolivia o Trinidad y Tobago, se optó por dar transferencias monetarias para compensar la falta de alimentación escolar. En Colombia, por ejemplo, se optó por una estrategia mixta, dónde las entidades correspondientes podían elegir entre tres opciones: raciones industrializadas, raciones para preparar en casa o un bono alimentario (Rubio *et al.*, 2020). Para posibilitar los nuevos mecanismos de entrega de alimentos, algunos países debieron reglamentar decretos y hacer ajustes normativos, así como también revisar los contratos con los proveedores (Colombia y Perú)³.

La implementación de otros programas de transferencias en especie también debió ser ajustada substancialmente. En República Dominicana, por ejemplo, la asistencia con alimentos fortificados que reciben los beneficiarios del programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI) en los centros de salud debió ser canalizada a través de organizaciones de la sociedad civil (Beazley, 2020). Otros tipos de ajustes consistieron en adelantar los pagos de programas de transferencias monetarias y de pensiones sociales, como en el caso de Costa Rica, Perú, México, o en suspender las condicionalidades de los programas de transferencias monetarias condicionadas (República Dominicana). A su vez, los programas establecieron medidas de sanidad e higiene adicionales, así como protocolos de bioseguridad para programas de alimentación escolar ajustados (Costa Rica, Honduras y Perú) o para programas de entrega en especie (Comedores Económicos en República Dominicana).

- **Expansiones verticales** – Más de diez países de la región aumentaron temporalmente los montos de los programas de transferencias monetarias, con el objetivo de dar una asistencia adicional rápida a los beneficiarios. Esto ocurrió en, por ejemplo, Argentina, Belice, Brasil, Colombia, Jamaica, Perú, Paraguay, Trinidad y Tobago y Uruguay. La expansión vertical de programas de transferencias monetarias se diseña sobre la base del supuesto de que los más pobres y vulnerables, que son la población objetivo de muchos de estos programas, requieren asistencia adicional. Esta estrategia de respuesta alcanza solamente a quienes están dentro del programa que se expande, por lo tanto, los países las combinaron con estrategias complementarias. Algunas respuestas de protección social consistieron en el lanzamiento de nuevos programas que dieron transferencias adicionales a personas que ya estaban en otros programas. Esta es un tipo de respuesta similar a la expansión vertical, ya que implica una transferencia suplementaria a quienes ya participaban de algún programa.

³ En el webinar de SocialProtection.org se presentaron las experiencias de Colombia, Honduras y Perú respecto de la adaptación de los programas de alimentación escolar: [aca](#).

- **Asistencia a nuevos beneficiarios** – La expansión horizontal de programas existentes fue mucho menos frecuente que la creación de nuevos programas para alcanzar a quienes no participaban de programas de protección social. Esto se debió a que la asistencia en respuesta a la pandemia fue en muchos casos esencialmente diferente a la de los programas existentes, en cuanto a los objetivos, criterios de elegibilidad, temporalidad y montos. De todos modos, los nuevos programas se implementaron sobre la base de la capacidad administrativa de los programas existentes. Así, por ejemplo, los programas de respuesta al COVID-19 Quédate en Casa de República Dominicana e Ingreso Solidario de Colombia se implementaron utilizando la capacidad operativa de PROSOLI y Familias en Acción respectivamente.

2. LA EXPANSIÓN HORIZONTAL DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN RESPUESTA A COVID-19

La asistencia a nuevos beneficiarios ya sea a través de programas existentes o de nuevos programas, requiere la creación o adaptación de los sistemas y procesos operativos, a fin de poder alcanzar a la población objetivo con celeridad. Esta necesidad condujo a una serie de innovaciones operativas en la región, en particular en cuanto a la identificación, registro e inscripción de nuevos beneficiarios a la entrega de las transferencias. Estas innovaciones se describen a continuación:

a. Identificación de nuevos beneficiarios

En cuanto a la identificación de nuevos beneficiarios y la evaluación de sus necesidades, varios países de la región utilizaron los registros sociales y otras bases de datos. Los registros sociales tienen información sobre las características socioeconómicas de los hogares, típicamente pobres o vulnerables, la cuál es utilizada, principalmente, para la focalización de los programas. Estos registros contienen información tanto de beneficiarios como de no beneficiarios de programas de protección social y, por lo tanto, pueden ser una fuente de información valiosa para respuestas rápidas. Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú y República Dominicana cuentan con bases de datos con gran cobertura y utilizaron los registros sociales u otras bases administrativas para identificar beneficiarios de nuevos programas en respuesta a la pandemia (Gentilini *et al.*, 2020 y Rubio *et al.*, 2020).

Más allá de los registros sociales, las bases de datos que fueron utilizadas para la identificación de nuevos beneficiarios incluyen bases de los propios programas de protección social (en Brasil, Bolsa Familia incluyó en el programa a más de un millón de familias que estaban en la lista de espera), bases con información tributaria, de seguridad social, del sector energético e incluso también de organizaciones de trabajadores informales.

El uso de los registros sociales y de otras bases de datos preexistentes para identificar nuevos beneficiarios fue una de las principales innovaciones de la respuesta de protección social a la pandemia en ALC. Antes de la crisis de COVID-19 esa estrategia era muy poco frecuente en ALC y en el mundo (Barca y Beazley, 2019)⁴. Los datos de los registros sociales acerca de las condiciones socioeconómicas de los hogares no pueden, desde ya, reflejar las condiciones de los mismos durante la emergencia. Sin embargo, su uso para la identificación de potenciales beneficiarios se basa en la necesidad de responder rápidamente y en el supuesto de que las personas más pobres y vulnerables necesitan asistencia.

Aprovechar los datos existentes tiene la limitación intrínseca de llegar sólo a aquellos que ya están "en el sistema". Asimismo, el uso de bases de datos existentes depende de la calidad de los mismos, en cuanto a cuán recientes y relevantes son, su cobertura, accesibilidad, precisión, seguridad y privacidad (Barca y Beazley, 2019). Además de estos factores limitantes, muchos países de la región no cuentan con registros sociales de gran cobertura. Por lo tanto, varios países establecieron mecanismos innovadores para registrar rápidamente a grandes segmentos de la población, como se describe en el siguiente punto, tanto como complemento o sustituto de la estrategia de uso de datos existentes.

⁴ Para más información respecto del uso de sistemas de información de protección social en respuesta a choques ver [acá](#).

b. Solicitud e inscripción de nuevos beneficiarios

También se vieron innovaciones importantes en cuanto a la inscripción de nuevos beneficiarios. En algunos casos las inscripciones fueron automáticas, es decir, los beneficiarios no tuvieron que solicitar la asistencia o brindar información adicional. Esto fue posible en los países que ya contaban con información de esas personas, típicamente a través de los registros sociales y otras bases de datos (Colombia, República Dominicana). En otros casos, se establecieron rápidamente nuevos mecanismos de inscripción, como por ejemplo plataformas en línea, *call centers*, a través de aplicativos de telefonía móvil e incluso por correo electrónico (Argentina, Bahamas, Belice, Costa Rica, Perú) (Gentilini *et al.*, 2020 y Rubio *et al.*, 2020).

Debido a la escala de la crisis ocasionada por el COVID-19 y a la gran cantidad de población que se encuentra fuera de la protección social y de las bases de datos existentes, estos nuevos mecanismos de inscripción fueron clave para alcanzar, por ejemplo, a los trabajadores del sector informal.

Sin embargo, en ocasiones los criterios de elegibilidad y los requisitos administrativos resultaron muy restrictivos. Por ejemplo, muchos programas buscaron dar asistencia a los trabajadores informales del sector de turismo, drásticamente afectado por la crisis, pero en algunos casos se establecieron requisitos de difícil cumplimiento para poblaciones vulnerables e informales, como presentar el número de registro tributario, la licencia de negocio, la membrecía a una organización de trabajadores, entre otros (Bahamas, Belice, San Vicente y las Granadinas).

c. Entrega de la asistencia

Una vez identificados e inscritos los nuevos beneficiarios, el desafío consistió en establecer mecanismos de pago efectivos, transparentes, que permitan mantener la distancia social y que sean accesibles a personas con bajo nivel de inclusión financiera. Algunas de las estrategias implementadas fueron:

- Transferencias bancarias a cuentas preexistentes, para lo cual las bases de datos ya debían tener los detalles de las cuentas o estos debían ser recolectados en el proceso de inscripción (Perú).
- La creación de nuevas cuentas de modo sencillo, por lo general remoto, flexibilizando los requisitos de elegibilidad y acceso (*Know-Your-Customer*) (Brasil, Colombia).
- Transferencias bancarias sin necesidad de cuenta bancaria o tarjeta de débito, que permitan extraer el dinero en ATMs y sucursales bancarias (*cardless transactions*) (Argentina, Guatemala).
- Transferencias bancarias que se cobran en días y sucursales bancarias preestablecidas, sin necesidad de cuentas o tarjetas (*over the counter*) (Ecuador, Perú).
- Transferencias a través de aplicativos de telefonía móvil (con o sin cuentas) (Colombia).
- Transferencias con cheques a través de la red de agentes de remesas (Jamaica).
- Transferencias a las que se accede en los comercios preestablecidos sólo con la cédula de identidad, sin necesidad de una tarjeta prepago o de débito (Panamá y República Dominicana).

Algunos países incluso combinaron diferentes mecanismos debido a las diferentes características, preferencias y necesidades de los beneficiarios (Argentina y Colombia). Algunas estrategias adicionales para adaptar la entrega de la asistencia consistieron en el aumento de los puntos de pago, para aumentar la accesibilidad y reducir la cantidad de gente en cada punto: Ecuador incrementó los puntos de acceso de 3.000 a 7.000 y en República Dominicana se añadieron 2.000 comercios nuevos para el programa *Quédate en Casa* (Beazley, 2020).

Por último, existieron otras innovaciones destacables, como por ejemplo el intercambio de información con compañías telefónicas o institutos nacionales de telecomunicaciones para obtener los números de teléfonos de las personas en los registros, el uso de telefonía móvil, de *chat boxes* y de mecanismos de comunicación de doble vía para el vínculo con los beneficiarios, y el desarrollo de protocolos de distribución de alimentos, entre otros.

3. LECCIONES PARA EL FUTURO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN ALC

El rol de la protección social para mitigar los efectos de la crisis del COVID-19 ha sido fundamental. Si bien las respuestas fueron, por lo general, relativamente rápidas (Rubio *et al.*, 2020), no todos los segmentos de la población fueron asistidos al mismo tiempo. Naturalmente, asistir a quienes ya estaban en los programas de protección social era más fácil, y por lo tanto más rápido, que a otros grupos poblacionales afectados por la crisis.

Asimismo, la celeridad de la respuesta, si bien muy importante, no es la única dimensión a considerar. Será importante evaluar con detenimiento aspectos relacionados a la adecuación de las modalidades y duración de la asistencia, de los montos, de los alimentos entregados, de los criterios de elegibilidad, de los mecanismos de focalización, así como también la cobertura de las respuestas y la coordinación y complementariedad con otras respuestas dentro del sector de la protección social y con otros sectores.

Si bien las respuestas de protección social condujeron a innovaciones importantes, existieron también numerosas dificultades. Desde la aglomeración de personas en los puntos de pago y las dificultades de algunos beneficiarios para utilizar las nuevas tecnologías, hasta el colapso temporal de las plataformas *web* y los *call centers* y la falta de personal.

De la experiencia de respuesta al COVID-19 surgirán muchas lecciones que deberán ser tenidas en cuenta para fortalecer los sistemas de protección social. De todas esas lecciones, se destacan dos fundamentales.

La preparación de los sistemas es clave. Dicha preparación incluye el desarrollo de sistemas, procesos y capacidades para la implementación regular de los programas, así como la capacidad para atender la demanda adicional que surge en tiempos de crisis y para garantizar la continuidad de los programas. Las dificultades enfrentadas se debieron principalmente a la necesidad de diseñar nuevas políticas, de desarrollar sistemas, mecanismos y protocolos, de modificar la normativa, etc., durante la emergencia. Los países con registros sociales y mecanismos para el intercambio de información ya establecidos, así como aquellos con protocolos para respuestas a choques de origen natural pudieron desarrollar la respuesta a la pandemia sobre la base de esta capacidad preexistente. En la preparación de los sistemas de protección social, resulta importante no sólo desarrollar protocolos y capacidades, sino también otorgar al sistema la flexibilidad necesaria para afrontar crisis de diferente naturaleza y escala.

La fragmentación de los sistemas de protección social atenta contra la garantía de derechos fundamentales. La crisis ocasionada por el COVID-19 puso en evidencia la fragmentación de los sistemas de protección social de la región, la falta de coordinación aun dentro del sector y, en algunos países, la exclusión de grandes segmentos de la población, como por ejemplo los trabajadores del sector informal y los migrantes.

Será fundamental continuar invirtiendo en los sistemas nacionales de protección social, tomando en consideración las lecciones que surgen de esta crisis, hacia la construcción de sistemas que permitan dar asistencia adecuada en todo momento y garantizar derechos fundamentales.

REFERENCIAS

- Barca V. and Beazley R. (2019). Building on government systems for shock preparedness and response: the role of social assistance data and information systems. Canberra: Commonwealth of Australia, Department of Foreign Affairs and Trade.
- Beazley, R. (2020). Protección social reactiva ante emergencias en América Latina y el Caribe: la respuesta de República Dominicana a la pandemia COVID-19. OPM en colaboración con el WFP.
- Beazley, R., Solórzano, A. and Barca, V. (2019) Study on Shock-Responsive Social Protection in Latin America and the Caribbean: Summary of key findings and policy recommendations. OPM in collaboration with WFP.
- CEPAL (2020) Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación. Informe especial No 2. abril 2020.
- Gentilini, U. et al (2020). *Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures. Living paper version 10, 22 May 2020.* The World Bank.
- Rubio, M, Escaroz, G, Machado, A, Palomo, R, y Sato, L (2020) "Protección Social y Respuesta al COVID-19 en América Latina y el Caribe." Segunda Edición: Asistencia Social. UNICEF y International Policy Centre for Inclusive Growth.
- WFP (2020) Remote assessment COVID-19: Latin America and the Caribbean.



Programa Mundial de Alimentos

Unidad de Protección Social
División de Programa

Oficina Regional para América Latina y el Caribe

Ciudad del Saber
Panamá
www.wfp.org