



PNUD LAC C19 PDS N°. 24

Respuestas para enfrentar la pandemia en América Latina y el Caribe: el uso de programas de transferencias monetarias y de sistemas de información de protección social

Guillermo M. Cejudo, Cynthia L. Michel y Pablo de los Cobos
Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE

Resumen

La pandemia por COVID-19 ha hecho evidente la promesa incumplida de la protección social en América Latina y el Caribe. Los gobiernos de la región han utilizado primordialmente programas de transferencias monetarias para amortiguar los efectos sociales y económicos de la pandemia. En este documento describimos cómo estos programas han servido como vehículo para llegar a la población vulnerable. Mostramos que los países de la región han usado los sistemas de información de protección social existentes para identificar o afiliar a la población, así como para entregar las transferencias, aunque condicionados por la cobertura previa de los programas y la interoperabilidad de los registros con otras fuentes de información.

Para ello, analizamos las respuestas a la pandemia, distinguiendo las formas en las que los países innovaron con sus programas, las coberturas y montos de las transferencias entregadas, y estudiamos las características de los sistemas de información social. En concreto, revisamos la existencia de registros sociales y padrones únicos, analizamos su cobertura, así como su interoperabilidad con otros sistemas de información. Encontramos que, en total, fueron utilizados 64 programas de transferencias monetarias en América Latina y el Caribe (en 24 de 33 países), 37 de los cuales consistieron en bonos de emergencia (implementados en 21 países). Sin embargo, más de la mitad de las intervenciones benefició directamente a menos del 10% de la población, y consistió en montos totales adicionales menores a un salario mínimo mensual.

Mostramos que la mayoría de los programas de transferencias monetarias para responder a la pandemia utilizó información previa, tanto para registrar y seleccionar a las personas beneficiarias (81% de los programas) como para realizar las transferencias (73%).

A partir de este trabajo, proponemos tres tareas de mediano plazo: consolidar sistemas de información de protección social de calidad, promover que esta información sea efectivamente usada para diseñar, implementar y evaluar las intervenciones públicas, y redefinir el papel de los programas de transferencias monetarias como parte de los sistemas de protección social.



PNUD América Latina y el Caribe

#COVID19 | SERIE DE DOCUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA



PNUD LAC C19 PDS N°. 1

Un marco conceptual para analizar el impacto económico del COVID-19 y sus repercusiones en las políticas

Por Constantino Hevia y Andy Neumeyer

PNUD LAC C19 PDS N°. 2

Sugerencias para la Emergencia

Por Santiago Levy

PNUD LAC C19 PDS N°. 3

El impacto económico del COVID-19 en Venezuela: la urgencia del financiamiento externo

Por Daniel Barráez y Ana María Chirinos-Leañez

PNUD LAC C19 PDS N°. 4

Impacto socioeconómico del COVID-19 y opciones de política en Honduras

Por Andrés Ham

PNUD LAC C19 PDS N°. 5

Covid-19 y el shock externo: Impactos económicos y opciones de política en el Perú

Por Miguel Jaramillo y Hugo Ñopo

PNUD LAC C19 PDS N°. 6

Impacto Social y Económico de la COVID-19 y opciones de políticas en Argentina

Por María Laura Alzúa y Paula Gosis

PNUD LAC C19 PDS N°. 7

La cooperación financiera internacional frente a la crisis económica latinoamericana

Por José Antonio Ocampo

PNUD LAC C19 PDS N°. 8

COVID-19 y la protección social de las personas pobres y los grupos vulnerables en América Latina: un marco conceptual

Por Nora Lustig y Mariano Tommasi

PNUD LAC C19 PDS N°. 9

Impacto social y económico de COVID-19 y opciones de políticas públicas en Jamaica

Por Manuel Mera

PNUD LAC C19 PDS N°. 10

Impacto Social y Económico de la COVID-19 y opciones de políticas en Uruguay

Por Alfonso Capurro, Germán Deagosto, Federico Ferro, Sebastián Ithurralde y Gabriel Oddone

PNUD LAC C19 PDS N°. 11

El coronavirus en Colombia: vulnerabilidad y opciones de política

Por Andrés Álvarez, Diana León, María Medellín, Andrés Zambrano y Hernando Zuleta

PNUD LAC C19 PDS N°. 12

COVID-19 y vulnerabilidad: una mirada desde la pobreza multidimensional en El Salvador

Por Rodrigo Barraza, Rafael Barrientos, Xenia Díaz, Rafael Pleitez y Víctor Tablas



PNUD América Latina y el Caribe

#COVID19 | SERIE DE DOCUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA



PNUD LAC C19 PDS N°. 13

Desafíos de desarrollo ante la COVID-19 en México. Panorama socioeconómico

Oficina del PNUD en México

PNUD LAC C19 PDS N°. 14 A

Lecciones del COVID-19 para una agenda de sostenibilidad en América Latina & Caribe

Por Diana Carolina León y Juan Camilo Cárdenas

PNUD LAC C19 PDS N°. 14 B

Latinoamérica y el Caribe: Riqueza natural y degradación ambiental en siglo XXI

Por Diana Carolina León y Juan Camilo Cárdenas

PNUD LAC C19 PDS N°. 15

Impacto económico y social del COVID-19 y opciones de política en la República Dominicana

Por Sócrates Barinas y Mariana Viollaz

PNUD LAC C19 PDS N°. 16

Nota técnica de Las Bahamas: Impacto del COVID-19 y opciones de políticas públicas

Por Manuel Mera

PNUD LAC C19 PDS N°. 17

Impulsando la recuperación socioeconómica en Paraguay – Estrategias de reactivación frente al COVID-19

Oficina del PNUD en Paraguay

PNUD LAC C19 PDS N°. 18

El Coronavirus y los retos para el trabajo de las mujeres en América Latina

Diana Gutiérrez, Guillermina Martín, Hugo Ñopo

PNUD LAC C19 PDS N°. 20

Desafíos de la pandemia de COVID-19 en la salud de la mujer, de la niñez y de la adolescencia en América Latina y el Caribe

Por Arachu Castro

PNUD LAC C19 PDS N°. 19

COVID-19 y educación primaria y secundaria: repercusiones de la crisis e implicaciones de política pública para América Latina y el Caribe

Por Sandra García Jaramillo

PNUD LAC C19 PDS N°. 21

Planeando una recuperación sostenible para la pospandemia en América Latina y el Caribe

Por Mauricio Cárdenas and Juan José Guzmán Ayala

PNUD LAC C19 PDS N°. 22

COVID-19 en Bolivia: En la senda de la recuperación del desarrollo

Oficina de PNUD Bolivia



PNUD América Latina y el Caribe

#COVID19 | SERIE DE DOCUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA



PNUD LAC C19 PDS N°. 23

¿Necesitamos repensar la política de deuda en Latinoamérica?

Por Federico Sturzenegger

PNUD LAC C19 PDS N°. 24

Respuestas para enfrentar la pandemia en América Latina y el Caribe: el uso de programas de transferencias monetarias y de sistemas de información de protección social

Por Guillermo M. Cejudo, Cynthia L. Michel y Pablo de los Cobos

Aviso Legal:

Respuestas para enfrentar la pandemia en América Latina y el Caribe: el uso de programas de transferencias monetarias y de sistemas de información de protección social

El PNUD forja alianzas con todos los niveles de la sociedad para ayudar a construir naciones que puedan resistir las crisis; promueve y sostiene un tipo de crecimiento que mejora la calidad de vida de todos. Presentes sobre el terreno en unos 170 países y territorios, ofrecemos una perspectiva global y un conocimiento local al servicio de las personas y las naciones.

Copyright © PNUD 2020 Todos los derechos reservados. Producido en EE.UU. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo | One United Nations Plaza, Nueva York, NY 10017, Estados Unidos

Los puntos de vista, las designaciones y las recomendaciones presentadas en este informe no reflejan necesariamente la postura oficial del PNUD.



Introducción a la serie:

Evidencia, experiencia, y pertinencia en busca de alternativas de política eficaces

La pandemia del COVID-19 es uno de los desafíos más serios que ha enfrentado la humanidad en tiempos recientes. Todavía se desconoce lo que podrá ser su costo total en vidas humanas. De manera simultánea a la pérdida de vidas y a la profunda crisis de salud, el mundo está siendo testigo de un colapso económico que impactará de manera severa el bienestar de grandes segmentos de la población durante los próximos años. Algunas de las medidas que se están tomando para contrarrestar la pandemia afectarán nuestras vidas en el futuro de manera no trivial. Entender la relación entre los diferentes elementos del problema para ampliar el espacio de la política con una comprensión completa de los efectos sociales y económicos que las medidas que se adopten pueden traer consigo, es el propósito de esta serie.

Hasta el momento, la imposibilidad de utilizar el aislamiento selectivo con las personas y grupos contagiados ha llevado a la aplicación de medidas de distanciamiento social que están imponiendo un costo económico y social excesivamente desproporcionado en todo el mundo. La combinación de políticas como el distanciamiento social, el confinamiento y las cuarentenas implican una reducción, cuando no una parada total, de las actividades de producción y consumo por un periodo de tiempo incierto, que desploma los mercados y puede llevar al cierre de empresas, llevando al desempleo a millones de trabajadores. El trabajo, factor esencial de la producción, está en cuarentena en la mayoría de los sectores de la economía. Las fronteras se han cerrado, y las cadenas globales de valor se han interrumpido. La mayoría de las estimaciones muestran una contracción del producto global. En la región de América Latina y el Caribe, las predicciones muestran un consenso alrededor del -3% o -4%, y se espera que solo en 2022 la región recupere los niveles de actividad previos a la crisis, en escenarios que prevén una crisis en forma de “U”. Según la CEPAL, más de 30 millones de personas podrían caer en la pobreza si no se ponen en marcha políticas activas para proteger o sustituir el ingreso de los grupos vulnerables.

Enfrentamos una crisis que exige respuestas no convencionales. Nos preocupa el efecto nivel: el impacto de la crisis sobre el tamaño de las economías y su capacidad para recuperar el crecimiento tras el choque. Pero nos preocupa igualmente su impacto distributivo. La crisis interactúa con la heterogeneidad preexistente en tenencia de activos, capacidad de generación de ingresos, condiciones de trabajo,

acceso a servicios públicos y muchos otros aspectos que hacen que algunos individuos y hogares sean particularmente vulnerables a una parálisis de la economía como ésta. Las personas que dependen de los mercados informales, los micro y pequeños empresarios, las mujeres en situación de empleo precario, los grupos históricamente excluidos, como los pueblos indígenas y los afrodescendientes, deben estar al centro de la respuesta de política.

Como agencia de desarrollo de las Naciones Unidas, el PNUD tiene una larga tradición de acompañar el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de la política pública. Tiene el mandato de responder a circunstancias cambiantes, desplegando su capacidad para apoyar a nuestros estados miembros en la búsqueda de soluciones integrales a problemas complejos. Esta serie busca aprovechar la experiencia y conocimientos del PNUD a nivel global y la experticia y capacidad de nuestra red de centros de investigación e instituciones académicas aliadas de América Latina y el Caribe. Es un intento por promover una reflexión colectiva sobre la respuesta a la crisis de salud del COVID-19 y sus efectos económicos y sociales sobre nuestras sociedades. Es necesario pensar rápido. Las soluciones basadas en evidencia, la experiencia y la intuición política razonada –con origen en una larga historia de experiencia en política– son esenciales para guiar este esfuerzo. Esta serie contribuye, además, al enfoque integral establecido por la reforma de la ONU y aspira a ser un insumo importante para la respuesta coherente del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas a los niveles global, regional y nacional.

Ben Bernanke, antiguo gobernador de la Reserva Federal de los Estados Unidos, nos recuerda en su libro *El valor de actuar* que durante las crisis las personas se distinguen entre quienes actúan y quienes temen actuar. Esperamos que estos documentos de política contribuyan al debate público con la entrega de propuestas oportunas y sólidas para apoyar a todos aquellos que están tomando decisiones con el fin de proteger a los más vulnerables de nuestra región.

Luis F. Lopez-Calva

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Director Regional, América Latina y el Caribe

Nueva York, marzo 2020



1. Introducción

La pandemia por COVID-19 ha hecho evidente la promesa incumplida de la protección social en América Latina y el Caribe.¹ En la región, no todas las personas tienen garantizado su derecho a la salud, los ingresos de muchos hogares son especialmente vulnerables a la disminución de la actividad económica, y perder un trabajo formal significa la pérdida inmediata de ingreso y de beneficios de seguridad social contributiva. En este contexto, los gobiernos latinoamericanos y caribeños han respondido a la pandemia con intervenciones que buscan disminuir sus efectos económicos y sociales, particularmente en las personas en pobreza o que han tenido reducción en sus ingresos (Lustig *et al.*, 2020). Algunas de ellas, son intervenciones que se activan ante ciertos eventos inesperados (como una enfermedad o la pérdida de trabajo) previa cotización y afiliación de las personas a instituciones de seguridad social: por ejemplo, los seguros de desempleo. Otras han consistido en medidas para que las personas preserven su empleo —como los subsidios a salarios, descuentos en las contribuciones a la seguridad social o créditos a las empresas—. Finalmente, la apuesta de la mayoría de los gobiernos ha sido hacer uso de los programas de transferencias (existentes o nuevos) para llegar a la población más vulnerable o desprotegida, que generalmente no está cubierta por los esquemas contributivos de seguridad social (Rubio *et al.*, 2020).

Aunque las transferencias monetarias no son equivalentes a los sistemas de protección social, son el instrumento con el que ya contaban los países de la región, y mediante el cual era posible llegar a la población de forma casi inmediata, atendiendo una de las consecuencias más generalizadas de la pandemia: la pérdida de ingreso. Si bien estas transferencias han sido pensadas como elementos secundarios de la protección social, el gran número de trabajadores y trabajadoras que se desempeñan en la economía informal en Latinoamérica (53%) ha vuelto las transferencias monetarias un recurso cada vez más utilizado por los gobiernos (Cecchini *et al.*, 2015). Más importante aún, estos programas contaban ya con sistemas de información y con canales para entregar los pagos, con que los gobiernos pudieron identificar, incorporar y atender a un sector de la población, especialmente vulnerable por su nivel de pobreza y por no contar con seguridad social. Estas virtudes, sin embargo, exponen al mismo tiempo el principal límite de los programas de transferencias monetarias: excluyen a trabajadores informales que no vivían en pobreza, o a aquellos que tenían un empleo formal, pero lo perdieron durante la pandemia.

Los gobiernos han usado programas de transferencias en función de sus preferencias políticas y de su capacidad fiscal. Pero el alcance de estas medidas ha dependido también de su capacidad para identificar y atender a las personas afectadas. Esta capacidad está asociada a la información con la que cuentan sobre dichas personas. En este documento analizamos cómo se han utilizado los programas de transferencias monetarias para hacer frente a las consecuencias económicas y sociales de la pandemia por COVID-19. En concreto, nos concentramos en la forma en que crearon o adaptaron programas de transferencias, así como en el uso que dieron a los sistemas de información social para identificar, incorporar y atender a las personas destinatarias.

Argumentamos que, si bien la efectividad de dichas intervenciones para compensar la pérdida de ingresos de las personas está determinada por los atributos de diseño de cada una (i. e., los montos, la frecuencia de entrega, y cobertura), antes lo están por la posibilidad de los gobiernos para identificar a la población en necesidad. Exponemos, entonces, cómo la existencia de programas de transferencias monetarias sirvió como vehículo para identificar y atender a la población más vulnerable, con mayor o menor éxito según su cobertura previa a la pandemia, y a la interoperabilidad de los registros de esos programas con otras fuentes de información de protección social existentes.

Encontramos que 24 de 33 países innovaron en sus intervenciones con transferencias monetarias con programas nuevos (bonos de emergencia), expansiones verticales (aumentar montos), expansiones horizontales (incorporar a nueva población

¹ La protección social implica garantizar el bienestar de las personas. Esto ocurre, a veces, a través de la seguridad social contributiva —con programas generalmente vinculados al trabajo que requieren de cotización— y, otras, mediante la asistencia social —con programas no contributivos y generalmente focalizados— (Organización Internacional del Trabajo, 2014).



beneficiaria a programas existentes), o adaptaciones (adelantar pagos o cambiar modalidad de pago). La creación de programas nuevos fue el tipo de intervención más frecuente: 21 países implementaron 37 bonos de emergencia nuevos (57 por ciento de las innovaciones). Encontramos también que, para los países con información disponible, más de la mitad de las intervenciones benefició directamente a menos del 10% de la población, y consistió en montos totales adicionales menores a un salario mínimo mensual. Finalmente, el análisis muestra que la mayoría de los programas de transferencias monetarias usados para responder a la pandemia utilizó información previa, tanto para registrar y seleccionar a las personas beneficiarias (81% de los programas) como para realizar las transferencias (73%).

En la siguiente sección explicamos qué son los sistemas de información de protección social y cuáles son sus principales atributos de calidad. Después, describimos los distintos escenarios que enfrentaron las personas para ser beneficiadas con apoyos extraordinarios por sus gobiernos, según la afectación de sus ingresos tras la pandemia y el régimen de protección social al que pertenecen dadas sus condiciones laborales. Enseguida, presentamos la metodología que empleamos para analizar la forma en que los gobiernos utilizaron los programas de transferencias y sistemas de información durante la pandemia. En los dos apartados posteriores, mostramos los resultados de dicho análisis, distinguiendo las formas en las que los países innovaron con sus programas, las coberturas y montos de las transferencias entregadas y la calidad de sus sistemas de información social con que contaban para informar sus decisiones. Por último, en la reflexión final, resumimos los hallazgos y proponemos tres agendas para consolidar el papel de las transferencias monetarias y de los sistemas de información social como parte de los sistemas de protección social en América Latina y el Caribe.

Los sistemas de información de protección social

La disminución en el ingreso de los hogares provocada por la pandemia ha resultado en el despliegue de distintos instrumentos de política (particularmente programas de transferencias monetarias) por parte de los gobiernos de todo el mundo (ECLAC, 2020; Gentilini *et al.*, 2020; Rubio *et al.*, 2020). Su eficacia para contrarrestar las afectaciones en los hogares, sin embargo, ha variado entre países pues, incluso si existen los recursos económicos y la voluntad política para apoyar a la población, la implementación de este tipo de programas requiere de una amplia capacidad administrativa, que es distinta en cada caso (López-Calva, 2020).

Esta capacidad administrativa está determinada en buena medida por la posibilidad efectiva que tienen los gobiernos para identificar y atender a la población en necesidad (Lodge y Wegrich, 2014; Wu *et al.*, 2015). Por ello, los sistemas de información de protección social tienen el potencial de convertirse en poderosas plataformas de inclusión (Leite *et al.*, 2017). Esto es especialmente cierto en países en donde la oferta de beneficios sociales es provista por distintas fuentes, y no predominantemente por un solo sistema de protección social. En estos casos, los sistemas de información pueden servir para brindar respuestas más eficientes –al disminuir las cargas administrativas tanto para la ciudadanía como para las burocracias– y más eficaces –para llegar a las personas que se busca atender–.

En efecto, cuando la provisión de beneficios sociales está fragmentada, es la ciudadanía la que –al tener que llevar a cabo trámites con distintas agencias– termina asumiendo los costos (de tiempo y dinero) para acceder a ellos (Moynihan y Herd, 2010; Peeters y Nieto 2020; Chudnovsky y Peeters, 2019). Los sistemas de información actualizados también permiten hacer más eficientes los procesos para las burocracias: les facilita la tarea de identificar a la población deseada al contener información de las características socioeconómicas de las personas, con la cual pueden determinar a quiénes focalizar cada beneficio, así como conocer dónde se ubican (Leite *et al.*, 2017) (véase el recuadro 1).



Recuadro 1. ¿Qué son los sistemas de información de protección social?

Los sistemas de información de protección social suelen estar compuestos por varias fuentes de información: los registros de los institutos de seguridad social, los registros sociales –información socioeconómica de la población potencialmente beneficiaria de los programas de asistencia social– y los padrones únicos de personas beneficiarias –información de quienes son atendidos por programas sociales (Beazley *et al.*, 2019; Lindert *et al.*, 2020)–.

Entre más integrados estén los sistemas, mejores serán para brindar una gama amplia de bienes y servicios a las poblaciones previstas. Los sistemas integrados de información de protección social son más que un listado de (potenciales) personas beneficiarias; son registros que articulan tres procesos distintos: identificación de personas, admisión y registro de posibles beneficiarios, y valoración de necesidades y condiciones para determinar su elegibilidad.

Cuando estos sistemas funcionan, las agencias responsables de los programas sociales pueden tomar decisiones sobre la elegibilidad de las personas, atenderlas y conocer cómo van evolucionando sus condiciones socioeconómicas, y con ello tomar decisiones de la misma naturaleza en el futuro (Leite *et al.*, 2017). Aunque difícilmente pueden actualizar la información en tiempo real, estos sistemas suelen mantenerse al día gracias a los padrones únicos, los cuales guardan registro de la población que recibe la oferta de programas sociales (Barca, 2017; Chirchir y Farooq, 2016).

Un buen sistema de información normalmente está compuesto por los registros sociales, por padrones (únicos)² de personas beneficiarias de programas de asistencia social, y por registros administrativos de seguridad social y de los servicios de salud. Los registros sociales deben contar con mecanismos para registrar y evaluar las necesidades de potenciales personas beneficiarias de un programa de asistencia social (Barca, 2017; Beazley *et al.*, 2019; Chirchir y Farooq, 2016). Existen dos modalidades de registros sociales (Leite *et al.*, 2017; Lindert *et al.*, 2020): los que usan los gobiernos para activamente allegarse de información sobre las condiciones de vida de los hogares o de las personas, mediante censos o búsquedas focalizadas en territorios con mayor pobreza; y los que operan bajo demanda, cuando las personas que requieren asistencia social proveen información para que sean registradas con la posibilidad de ser beneficiarias en un futuro. La mayoría de los países de la región cuenta con una combinación de ambas modalidades.

Los padrones únicos de personas beneficiarias, que consisten en la sistematización de la información de personas que ya reciben (al menos) un programa social (Barca, 2018; Chirchir y Farooq, 2016), permiten identificar qué personas reciben cuáles programas sociales y pueden servir para coordinar los diversos programas que buscan llegar a la misma persona y evitar duplicidades. Asimismo, cuentan con información de los métodos de pago (que pueden ser aprovechados por otros programas), reduciendo con ello la carga administrativa tanto para el gobierno como para las personas. Cuando son interoperables con los registros sociales pueden monitorear mejor las necesidades de protección social que tiene cubierta cada persona.

La interoperabilidad de los registros sociales y padrones únicos puede incluir también otros registros de información administrativa (Chirchir y Farooq, 2016; Lindert *et al.*, 2020). Puede haber interoperabilidad con los sistemas de identificación única poblacional (cédulas o carnés de identidad) que permiten diferenciar entre personas de forma inequívoca. También puede haberla con otros registros administrativos como los de seguridad social, impuestos o registros civiles, que sirven para identificar a personas que requieran el acercamiento gubernamental a través de asistencia social por haber cambiado sus condiciones de vida y para evitar duplicidades. Finalmente, podría existir interoperabilidad con información recopilada mediante censos poblacionales y encuestas, lo que permitiría sistematizar información acerca de las condiciones de territorios específicos y, en contextos de emergencia, complementar los diagnósticos realizados a partir de registros sociales o padrones únicos. Desde luego, la interoperabilidad no garantiza la actualización de la información en tiempo real y, por lo tanto, la posibilidad de generar respuestas oportunas.

² Como lo mencionan Leite *et al.* (2017), la literatura de sistemas de información de protección social tiende a usar como sinónimos los términos único, unificado o integrado para hablar de los procesos de sistematización de información para múltiples programas o de la recolección de información estandarizada en una misma base de datos.



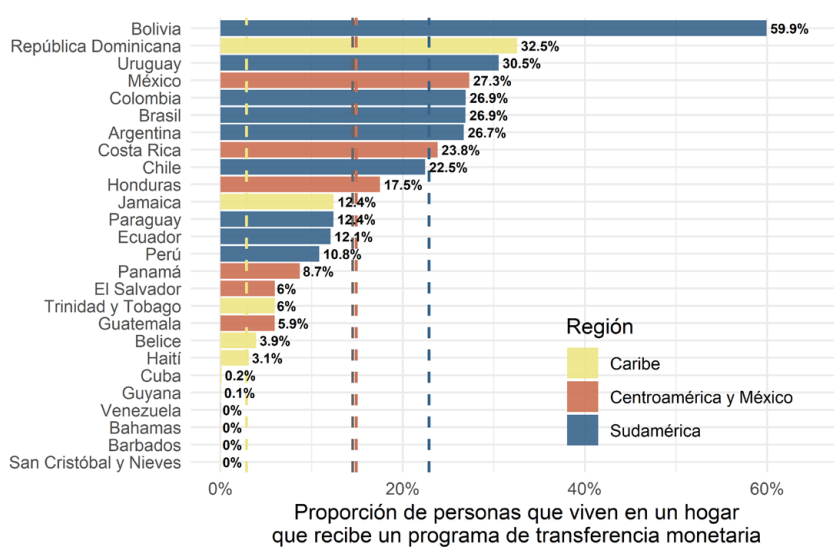
No solo es importante contar con sistemas de información para la protección social, sino también que contengan información de calidad (Barca y O'Brien, 2017; Beazley *et al.*, 2019). Entre los atributos que definen la calidad de los sistemas están las tasas de cobertura, los datos que se tienen de las personas, y los mecanismos de validación y actualización de la información. De igual forma, importa saber qué uso tiene esta información: cuántos programas o instituciones la usan o reportan, así como si la información es de carácter obligatorio u optativo al diseñar e implementar programas sociales.

La fragmentación de los sistemas de protección social en América Latina y el Caribe implica que la información social de las personas está dispersa en distintas fuentes: en sistemas de seguridad social contributiva para una parte de la población, y en programas no contributivos para el resto. La necesidad de coordinación y de intercambio de información entre agencias gubernamentales y ámbitos de gobierno es primordial para atender a la población más afectada por la emergencia. En estos casos, los gobiernos enfrentan mayor dificultad para conocer las características socioeconómicas específicas de la población en general: particularmente cuando, por alguna crisis, los trabajadores migran de un sistema a otro. Incluso en países como Colombia, Ecuador, México o Perú en los que existen sistemas de salud (no contributivos) que, para su operación, cuentan con registros de una importante proporción de la población, su utilidad para focalizar nuevos apoyos sociales dependerá de la capacidad de los gobiernos para vincularlos con otras fuentes de información. Entre más fragmentada esté la oferta institucional para garantizar la protección social de la población, mayor será la necesidad de que los sistemas de información estén integrados.

Las experiencias de las personas en sistemas de protección social fragmentados

En algunos países latinoamericanos y caribeños, la protección social está garantizada principalmente mediante un sistema de seguridad social contributiva, mientras que en otros la población está cubierta con programas de asistencia social no contributivos (universales o focalizados), incluidos los de transferencias monetarias. Aunque los programas de transferencias monetarias se han expandido en la región, el peso que tienen como componente de los regímenes de protección social, varía entre los países (véase la gráfica 1).

■ Gráfica 1. Porcentaje de personas en países de América Latina y el Caribe que viven en un hogar que recibe un programa de transferencias monetarias 2017-2018



Nota 1 (cálculos): este cálculo es la suma del porcentaje de personas que viven en un hogar que recibe un programa nacional de transferencias condicionadas, así como del porcentaje de personas que reciben una pensión social no contributiva.

Nota 2 (visualización): las líneas punteadas indican los promedios subregionales (colores) y el general (gris).

Nota 3 (fechas): en general, el año de información para los países es el dato más actualizado de 2017 o 2018. No obstante, en el caso de Barbados y Bermudas es de 2014; de San Cristóbal y Nieves y San Vicente y las Granadinas es 2015; de Bahamas, El Salvador (Apoyo a Comunidades Solidarias), Ecuador (Bono Joaquín Gallegos Lara y Complemento del Bono de Desarrollo Humano) y Venezuela es 2016. Por tener programas de reciente creación, la información para México es de 2019 y para Costa Rica (Creceamos) es de 2020.

Fuente: elaboración propia con datos de la CEPAL (2020a y 2020b).



Estas diferencias son relevantes para dimensionar la importancia relativa de cada una de las fuentes que conforman los sistemas de información de protección social en los países de América Latina y el Caribe. Para los países con una amplia cobertura en sus sistemas de seguridad social contributiva, la importancia de los padrones de beneficiarios de los programas de transferencias monetarias, por ejemplo, será menor a la de los registros de las instituciones de seguridad social. Debido a que la seguridad social está vinculada al empleo, en estos casos los gobiernos podrían conocer de forma más o menos rápida quién ha perdido su trabajo o, bien, ha tenido una reducción de su salario: ambos escenarios deben ser registrados en el sistema de seguridad social para deslindar a los patrones de las contribuciones. En cambio, en los casos en los que la cobertura de seguridad social contributiva es menor, garantizar la protección social recae principalmente en programas sociales no contributivos. Cuando estos últimos tienen amplia cobertura, la importancia relativa de los padrones únicos, por ejemplo, será mayor a la de los registros de las instituciones de seguridad social.

Mantener la protección social de las personas requiere de gobiernos con instrumentos capaces no solo de identificar y atender a la población que ya tienen registrada, sino de reaccionar a cambios en sus condiciones laborales, de formalidad y de pobreza. Para ello, debe haber procesos claros y eficientes de identificación y registro de la población, que permitan mantener actualizada la información socioeconómica de las personas o los hogares. Esto es aún más importante en caso de crisis, cuando estos cambios ocurren para un número importante de personas, casi de manera simultánea.

La pandemia por COVID-19 ha detonado cambios en las condiciones socioeconómicas de un gran número de personas (véase la tabla 1). Hay, por ejemplo, personas que tenían un trabajo formal y acceso a seguridad social y que, frente a la crisis, han perdido su empleo, por lo que ya no pueden mantener los beneficios de la seguridad social y presentan afectaciones en sus ingresos. También están quienes tenían ingresos derivados de actividades informales y los han perdido, además de que no recibían beneficios de programas de asistencia social –a quienes López-Calva (2020) refiere como “la clase media invisibilizada” (missing middle)–. Para quienes están en estos dos grupos, mantener un piso de protección social depende de la capacidad y flexibilidad de los gobiernos para identificarles e incorporarles, pues no se encuentran, en automático, bajo la cobertura de los programas de transferencias monetarias que entregan dinero para garantizar cierto nivel de ingreso. En tercer lugar, están las personas que no estaban cubiertas ni por la seguridad social ni mediante programas de asistencia social y que tanto antes como después de la pandemia requerirían de una intervención pública que modificara las condiciones estructurales de la falta de ingreso y acceso a servicios de salud –los pobres ocultos (hidden poor) en términos de López-Calva (2020)–. Finalmente, están las personas que no contaban con protección social, pero cuyas condiciones de vida no dependen, ni antes ni después de la pandemia, directamente de intervenciones públicas. Junto con este grupo, están las personas que ya contaban con seguridad social o con asistencia social y que, tras el impacto de la pandemia, mantienen las mismas condiciones de vida, es decir, continúan con seguridad social por no haber perdido sus trabajos o por seguir recibiendo los beneficios de algún programa social.

■ **Tabla 1.** Población y experiencias diferenciadas ante COVID-19

Protección social de las personas antes de COVID-19	Población sin cambio de ingresos por COVID-19	Población con ingresos disminuidos por COVID-19	
		Población en pobreza antes de COVID-19	Población no pobre antes de COVID-19
Con cobertura de seguridad social	Mantienen empleo formal y beneficios de seguridad social	Pierden empleo formal y beneficios de seguridad social. Se acentúa el nivel de pobreza o vulnerabilidad	Pierden empleo formal y beneficios de seguridad social. Pueden caer en pobreza o vulnerabilidad ante la pandemia
Sin cobertura de seguridad social, pero con cobertura de asistencia social	Mantienen empleo informal. Continúan recibiendo asistencia social	Pierden empleo informal. Continúan recibiendo asistencia social. Se acentúa el nivel de pobreza o vulnerabilidad	Pierden empleo informal. Continúan recibiendo asistencia social. Pueden caer en pobreza o vulnerabilidad ante la pandemia



Sin cobertura de seguridad social ni de asistencia sociales, pero identificados en registro social	Mantienen empleo informal. No se benefician de programas de asistencia social	Pierden empleo informal. Carecen de protección social y se acentúa el nivel de pobreza o vulnerabilidad. Fácilmente identificables para recibir asistencia social	Pierden empleo informal. Carecen de protección social y pueden caer en pobreza ante la pandemia. Fácilmente identificables para recibir asistencia social (<i>missing middle</i>)
Sin cobertura de seguridad social ni de asistencia social y sin ser identificados en registro social	Mantienen empleo informal. No se benefician de programas de asistencia social (incluye a los <i>hidden poor</i>)	Pierden empleo informal. No se benefician de programas de asistencia social. Se acentúa el nivel de pobreza o vulnerabilidad (<i>hidden poor</i> en peores condiciones)	Pierden empleo informal. No se benefician de programas de asistencia social. Puede caer en pobreza o vulnerabilidad ante la pandemia (<i>missing middle</i>)

Fuente: elaboración propia con base en las ideas de López-Calva (2020).

En las siguientes páginas analizamos cómo los países de la región respondieron mediante programas de transferencias monetarias ante la pandemia de COVID-19. Identificamos, asimismo, el uso que dieron a sus sistemas de información de protección social para identificar, incorporar y atender a la población.

Metodología

La investigación que realizamos tiene por objeto conocer la forma en la que los países han podido responder ante la pandemia por COVID-19 en materia de protección social, considerando los programas de transferencias monetarias y los sistemas de información social con que cuentan para poder identificar y atender a la población. Por ello, en un primer momento analizamos las respuestas llevadas a cabo por los países latinoamericanos y caribeños y, posteriormente, estudiamos las características específicas de los sistemas de información social de cada país para ver cómo incidieron en las respuestas de política.

La primera sección del análisis, relativa a las respuestas de transferencias monetarias de los países frente a la pandemia, parte de esfuerzos previos de sistematización (Blofield *et al.*, 2020; ECLAC, 2020; Gentilini *et al.*, 2020; Rubio *et al.*, 2020) y de la revisión de los portales gubernamentales de los países, de la información provista por las autoridades a través de redes sociales y de comunicados de prensa.³ El análisis se centra en el uso de los programas de transferencias monetarias (condicionadas o no condicionadas), particularmente en los que son nuevos o que modificaron algún atributo de su diseño a partir de la pandemia. Esto significa que excluimos del estudio a los programas existentes que no tuvieron ningún cambio, pues asumimos que esto es indicativo de que no fueron utilizados por los gobiernos como vehículos para atender a la población afectada por la pandemia.⁴ Asimismo, excluimos aquellas respuestas que requerían de la afiliación a un sistema de seguridad social contributivo o de cotización previa, aquellas que –en lugar de entregar dinero o vales de compra– entregaron bienes o comida, o que garantizaron servicios como agua, electricidad o internet, así como las que otorgaron créditos o subsidios con la finalidad de preservar el empleo o la existencia de empresas.

Para determinar las distintas formas en las que dichos programas podrían haber sido modificados por los gobiernos para responder a la pandemia, categorizamos los programas con base en la tipología de las respuestas de política social en contextos de emergencia desarrollada por Oxford Policy Management (2015) (véase la tabla 2).

³ Las características de los programas estudiados son las reportadas por los propios países.

⁴ Las bases de datos –así como los códigos de análisis– de los países junto con sus sistemas de información de protección social y sus intervenciones ante la pandemia de COVID-19 están disponibles en: github.com/pCobosAlcala/CashTransfers_COVID19



■ **Tabla 2.** Categorización de respuestas innovadoras a la pandemia

Variable	Definición	Categorías
Innovación	Atributo novedoso del programa de transferencia monetaria	<ul style="list-style-type: none"> - Programa nuevo: intervención diseñada ex profeso como respuesta a la pandemia - Expansión vertical: aumentar monto de transferencia a todas las personas beneficiarias o a un subconjunto de éstas - Expansión horizontal: aumentar cobertura - Adaptación: adelantar, agrupar o diferir fechas de pago⁵
Información para identificar y registrar	Uso de información existente para seleccionar personas beneficiarias	- Sí ⁶
Información para atender	Uso de información existente para hacer llegar la transferencia a las personas	- No

Fuente: elaboración propia.

Posteriormente, para el análisis de los sistemas de información social de los países, distinguimos las categorías analíticas relevantes para su estudio, a partir de las utilizadas por Barca y O'Brien (2017) y Lindert *et al.* (2020): a) existencia de registros sociales, junto con porcentajes poblacionales de cobertura; b) existencia de padrones únicos o integrales de personas beneficiarias; y c) interoperabilidad con otros sistemas de información, es decir, si los sistemas de información social pueden ser utilizados por otros registros administrativos y viceversa.⁷

Una vez que las respuestas de política de los países y sus respectivos sistemas de información fueron analizados, contrastamos sus características con el objetivo de identificar tanto las alternativas como las limitaciones que cada país tenía al momento de diseñar e implementar sus programas de transferencias monetarias en el contexto de emergencia.

En el siguiente apartado, mostramos el análisis de las respuestas de política de los países de la región y, después, describimos el uso de los sistemas de información social que hicieron estos países para responder a la pandemia.

Las transferencias monetarias como instrumento frente a la pandemia

Con la intención de disminuir la cadena de contagios entre las personas, los países de América Latina y el Caribe impusieron medidas para restringir la movilidad en los espacios públicos, laborales o educativos. Lo anterior significó una importante reducción de la actividad económica, que a su vez resultó en la disminución del ingreso para buena parte de la población. Para compensar este efecto y satisfacer condiciones de vida decentes para las personas, los gobiernos pusieron en marcha diversas respuestas de política: programas nuevos, expansiones verticales, expansiones horizontales y adaptaciones (véase la tabla 3).

Dada la limitada cobertura de los sistemas de seguridad social contributiva de la mayoría de los países de la región,⁸ estos optaron por utilizar programas de transferencias monetarias. A inicios de agosto de 2020 (aproximadamente cinco

⁵ No consideramos como adaptación el que los programas existentes suspendieran la condicionalidad de transferencias a la asistencia escolar, pues esto fue motivado por el cierre de centros educativos (Blofield *et al.*, 2020).

⁶ Como algunos programas tenían abordajes mixtos, es decir, utilizaban información existente a la par que establecían nuevos mecanismos para allegarse de nueva información, las categorías pueden ser entendidas de la siguiente forma dicotómica: programas que en algún punto utilizaron información existente o programas en los que todo el mecanismo de selección o pago fue completamente nuevo.

⁷ Los datos recolectados corresponden a lo reportado por los propios países en documentos públicos o en sus plataformas de información social.

⁸ La necesidad de respuesta ante la pandemia ha hecho evidente que los países con una amplia cobertura en sus sistemas de seguridad social contributiva tienen menos personas en necesidad de recibir una intervención en respuesta a la pandemia y mayor capacidad de hacerlo, y viceversa (Oxford Policy Management, 2015). La población con seguridad social contributiva tiene garantizado un piso de protección que la hace menos vulnerable ante afectaciones en su ingreso y salud por alguna emergencia. Además, esa población tiene la posibilidad de ser identificada y atendida para recibir nuevos o mejores beneficios gubernamentales, pues ya se encuentra en los registros sociales. Por ello, los países con bajos niveles de cobertura tienen menos margen de maniobra —en términos administrativos— para responder de forma rápida y eficaz a la emergencia, pero mayor necesidad de hacerlo, pues existe una mayor proporción de su población cuyos ingresos y bienestar en general son particularmente vulnerables frente a las crisis (económica y sanitaria).



meses después de los primeros casos detectados en los países de la región), 24 de 33 países de América Latina y el Caribe habían utilizado 64 programas de transferencias monetarias para responder a la pandemia por COVID-19.⁹ Sin embargo, el número de programas de transferencias monetarias no es el mejor indicador de la magnitud de la respuesta. También importa el alcance –en términos de cobertura y del monto de las transferencias– de estas intervenciones. Por ello, en esta sección estudiamos, primero, las innovaciones realizadas por los gobiernos en sus programas de transferencias, pues son indicativas de las poblaciones que fueron prioritarias de cada gobierno. Después, analizamos la cobertura y el monto de las transferencias, para poner en perspectiva la magnitud de las respuestas.

Innovaciones en los programas de transferencias monetarias para responder a la pandemia

Para enfrentar la pandemia, la mayor parte de los países respondió con nuevos programas de transferencias monetarias. En total, 21 países crearon 37 programas nuevos. En general, estos programas fueron bonos extraordinarios –la mayoría transferidos una, dos o tres veces hasta la fecha de análisis de la información a inicios de agosto– que buscaron compensar la pérdida tentativamente temporal de ingresos durante los confinamientos, así como permitir que las personas pudieran quedarse en sus hogares. Estos programas, si bien son nuevos por su nombre, población atendida y montos de apoyo, se auxiliaron de mecanismos de información social o de pago ya existentes.

Además de crear nuevas intervenciones, los gobiernos de la región también incrementaron los montos de transferencias en sus programas existentes: 17 programas en 7 países fueron expandidos verticalmente. Estas respuestas implicaron aumentar los montos de las transferencias para las personas que ya eran beneficiarias, y eran consideradas como población objetivo. Por ejemplo, Jamaica aumentó los montos de su programa de transferencias condicionadas, PATH, con la intención de compensar la alimentación escolar que dejaron de recibir los estudiantes al cerrar las escuelas. Este tipo de respuesta es sencilla administrativamente porque los programas ya cuentan con información en padrones de su población beneficiaria, y con métodos de pago con los que la población está familiarizada.

En otros casos, los gobiernos expandieron horizontalmente los programas, es decir, aumentaron la cobertura de los programas de transferencias monetarias ya existentes. Este tipo de innovación fue el menos frecuente (solo tres programas innovaron de esta forma). El programa Bolsa Familia en Brasil amplió las transferencias a personas que estaban en el registro social (Cadastro Único), pero que todavía no eran beneficiarias pues estaban en lista de espera. De forma similar, Guatemala duplicó el número de personas adultas mayores que cada mes selecciona para comenzar a recibir pensiones no contributivas con el efecto potencial de proteger a un grupo en situación de riesgo en la pandemia. Finalmente, Belice expandió la cobertura del programa Boost mediante la utilización del padrón de otro programa: el de asistencia alimentaria. Los tres programas que ampliaron su cobertura utilizaron información previa para registrar y seleccionar a nuevas personas beneficiarias, aunque en el caso brasileño fueron adaptados mecanismos adicionales en línea para que quienes no estuvieran en el registro social también pudieran solicitar el apoyo.

Finalmente, algunos países hicieron solo adaptaciones menores. Costa Rica y México adelantaron las transferencias de programas existentes, pero sin modificar la cobertura ni el monto del apoyo. En el mismo sentido, Trinidad y Tobago cambió la entrega a estudiantes de alimentos en especie por dinero. Este tipo de intervenciones utilizó información previa de sus padrones de personas beneficiarias y, salvo el caso de Trinidad y Tobago, utilizó los mismos métodos para realizar el pago.

⁹ Como fue mencionado anteriormente, quedan excluidos del análisis aquellos programas de transferencias que siguieron operando regularmente, sin modificación alguna, pues no pueden considerarse como parte de la respuesta a la pandemia.



■ **Tabla 3.** Número de programas de transferencias monetarias en América Latina y el Caribe para responder a COVID-19, por forma de innovación

	Programa nuevo	Expansión vertical	Expansión horizontal	Adaptación
Argentina	2	3	0	0
Bahamas	2	0	0	0
Barbados	1	0	0	0
Belice	0	0	1	0
Bolivia	3	0	0	0
Brasil	1	0	1	0
Chile	3	0	0	0
Colombia	2	3	0	0
Costa Rica	2	0	0	1
Ecuador	1	0	0	0
El Salvador	1	0	0	0
Guatemala	2	0	1	0
Haití	1	0	0	0
Jamaica	1	1	0	0
México	0	0	0	5
Panamá	1	0	0	0
Paraguay	2	1	0	0
Perú	4	0	0	0
República Dominicana	2	0	0	0
San Cristóbal y Nieves	1	0	0	0
Surinam	0	4	0	0
Trinidad y Tobago	2	3	0	1
Uruguay	1	2	0	0
Venezuela	2	0	0	0

Fuente: estimación y elaboración propia. La lista completa de los programas está en la tabla 4 y la recopilación con todas las variables está disponible en el repositorio en línea (github.com/pCobosAlcala/CashTransfers_COVID19)

Cobertura y monto de las transferencias monetarias

Además del número y el tipo de innovación con que cada país respondió a la pandemia, para dimensionar las respuestas importa tener una idea de la cobertura de la población beneficiaria y la magnitud de los montos. En este sentido, con excepciones muy notables, la mayoría de las intervenciones fueron poco ambiciosas: entregaron apoyos a menos del 10% de la población por un monto total menor a un salario mínimo mensual de cada país.

En las gráficas 2 y 3 se representa, en el eje horizontal, la cobertura, entendida como el número de beneficiarios directos (ya sea en programas dirigidos a hogares o individuos) entre la población total de un país (The World Bank, 2020a).¹⁰ Por su parte, el eje vertical muestra los montos adicionales entregados entre el salario mínimo mensual del país en la gráfica 2 (International Labour Organization, 2020) y el PIB per cápita mensual en la gráfica 3 (The World Bank, 2020b).¹¹

Algunos bonos de emergencia (programas de nueva creación) representaron las respuestas más ambiciosas. El programa Auxilio Emergencial en Brasil no solo es la intervención que en términos absolutos tuvo el mayor número de beneficiarios directos (80 millones de individuos [Rubio *et al.*, 2020]), y en la que el número de apoyos como proporción de la población representa un porcentaje mayor (37%), sino también en la que el monto del apoyo fue de los más altos (1.73 salarios mínimos mensuales). Esto contrastó con el programa Bolsa Familia, intervención que incorporó a nuevas personas beneficiarias que estaban en lista de espera (1.2 millones de familias [Rubio *et al.*, 2020]), pero cuyo monto no se modificó (se entregó el mismo monto con el que opera el programa, que equivale aproximadamente a un tercio del salario mínimo mensual). Esto

¹⁰ En el caso de los programas que tuvieron una expansión horizontal (es decir, que ampliaron su cobertura), únicamente se considera el número de personas u hogares beneficiados tras la pandemia.

¹¹ Cuando los programas son nuevos, el monto reflejado en la gráfica equivale al monto total del apoyo desde abril hasta inicios de agosto. En cambio, cuando los programas ampliaron el número de personas u hogares beneficiados (expansión horizontal), el monto considerado en la gráfica refleja el que recibió la nueva población. Finalmente, para los programas que aumentaron el monto de los apoyos que daban (expansión vertical), en la gráfica solo se considera el monto adicionado al apoyo. En todos los casos, cuando el monto de los apoyos dependía de la composición familiar o su nivel de ingresos, para la gráfica se consideró el monto promedio. Los programas de adaptaciones no aparecen en la gráfica por no representar aumentos en la cobertura ni en los montos.



es posible porque Auxilio Emergencial es un programa de carácter extraordinario, mientras que Bolsa Familia incorpora a personas beneficiarias de forma permanente.

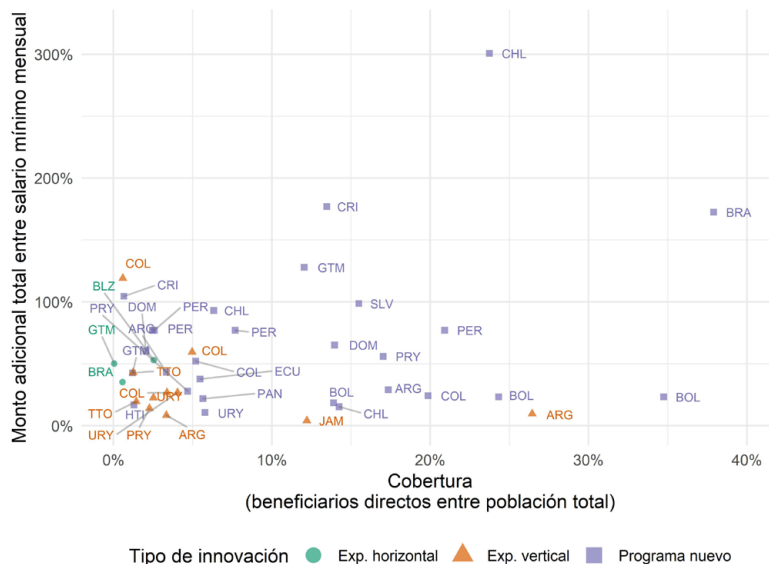
Esta situación es similar a la del caso guatemalteco que expandió horizontalmente su programa de pensiones no contributivas (a un número relativamente pequeño de la población) y a la vez incorporó un bono extraordinario superior al salario mínimo mensual a una mayor cantidad de personas.

Los programas que tuvieron expansiones verticales (es decir, que aumentaron el monto de los apoyos a las personas que ya eran beneficiarias) lo hicieron por montos relativamente bajos. Colombia y Surinam destacan por la magnitud del aumento (en el caso de Jóvenes en Acción en Colombia de 98 dólares mensuales por el estado de emergencia, y en el de Surinam fue de 134 dólares por 6 meses en su programa de asignaciones para niñas y niños [Directorate National Security, 2020; Gobierno de Colombia, 2020; Vishmohanie, 2019]). Sin embargo, en ambos casos se trata de programas con una cobertura muy reducida (296 mil beneficiarios directos en el caso de Colombia y 45 mil en el caso de Surinam [Directorate National Security, 2020; Gobierno de Colombia, 2020; Vishmohanie, 2019]). Argentina tuvo la experiencia opuesta: usó sus programas de asignaciones universales (Asignación Universal por Embarazo y Asignación Universal por Hijo), que tienen una cobertura conjunta amplia (26% de la población) para hacer llegar un monto adicional relativamente menor (46 dólares, lo que equivale a 9.7% del salario mínimo [Rubio et al., 2020]).

Finalmente, hubo algunos países como México, Costa Rica y Trinidad y Tobago, que adaptaron sus programas de transferencias, pero no incrementaron los montos ni ampliaron su cobertura. El objetivo, en estos casos, fue garantizar liquidez a las familias durante la pandemia.

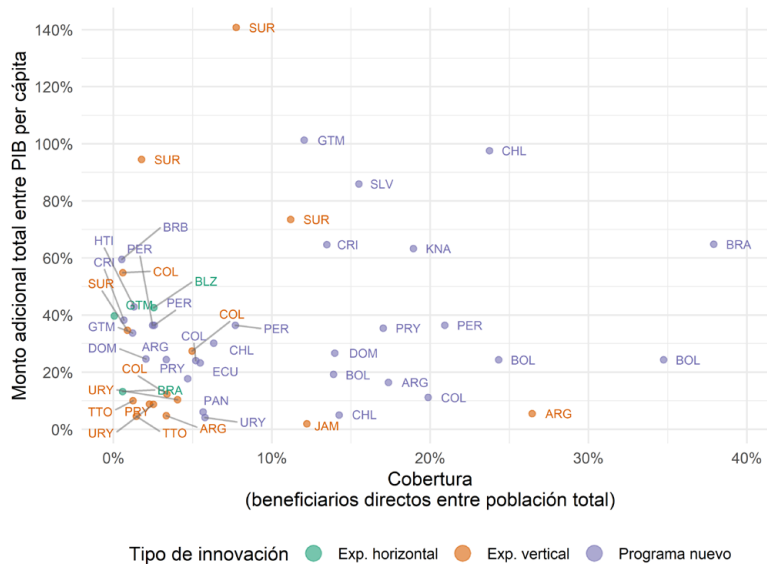
En la gráfica 3 presentamos información similar a la de la gráfica 2, pero tomando como referencia el PIB per cápita mensual de cada país para comparar el monto de los apoyos adicionales totales entregados. Esto permitió incluir en el análisis a los países caribeños (que tienen criterios para definir el salario mínimo que no son comparables con los países del resto de la región). Las tendencias que se observan en esta gráfica son similares a las de la gráfica 2: los montos entregados por los programas se concentran en parte inferior de las gráficas (están, en su mayoría, por debajo del 60% del PIB per cápita mensual) y es evidente que los programas creados ex profeso son los que tuvieron mayor cobertura.

■ Gráfica 2. Beneficiarios directos entre población total y montos adicionales entregados en relación con el salario mínimo en los programas de transferencias monetarias como respuesta a COVID-19





■ **Gráfica 3.** Beneficiarios directos entre población total y montos adicionales entregados en relación con el PIB per cápita mensual en los programas de transferencias monetarias como respuesta a COVID-19



Nota 1 (cálculos): los montos adicionales son las expansiones verticales o beneficios nuevos promedios durante el tiempo que fueron proporcionados para los programas con información disponible para ambos ejes. No obstante, algunos programas hacían mención que los beneficios serían otorgados mientras durara el estado de emergencia, por lo que fueron considerados como si hubieran durado tres meses (un apoyo por mes).

Nota 2 (cálculos): la cobertura corresponde a la población beneficiada por la innovación.

Nota 3 (cálculos): en el caso de los programas de Asignación Universal por Embarazo y Asignación Universal por Hijo de Argentina, la cobertura es la suma de las coberturas de ambos programas y están representados como si fueran un solo programa.

Nota 4 (cálculos): en el caso de las expansiones horizontales, el monto es el de la transferencia habitual, pero únicamente para la nueva población incorporada por un plazo de tres meses.

Nota 5 (interpretación): es importante mencionar que cualquier interpretación sobre estos datos debe considerar que los programas tienen diferentes diseños, en algunos casos dirigidos hacia familias y en otros hacia personas, así como a enfoques universales o focalizados hacia personas que perdieron sus ingresos. La intención de las gráficas 2 y 3, entonces, es la de mostrar un panorama de los programas mediante métricas similares con la intención de tener una idea comprensible de la región, sin considerar los pormenores de cada uno de los programas.

Nota 6 (fechas): el PIB per cápita es del año 2019 (The World Bank, 2020b). Por su parte, las fechas de salarios mínimos son de 2011 para Haití; de 2012 para Belice; de 2013 para Costa Rica, Ecuador*, Guatemala*, Jamaica, México*, Panamá*, y Trinidad y Tobago; de 2015 para Paraguay* y República Dominicana*; de 2017 para Argentina* y Colombia*; de 2018 para Brasil, Chile*, Costa Rica*, El Salvador*, Perú* y Uruguay*; y de 2019 para Bolivia* (International Labour Organization, 2020). La fuente de información de salarios mínimos de los países con asterisco contenía información en moneda local, por lo que los montos fueron convertidos a dólares a mediados de octubre de 2020.

Fuente: estimación y elaboración propia con datos de International Labour Organization (2020) y The World Bank Group (2020a, 2020b). La recopilación completa de los programas y de los sistemas de información está disponible en el repositorio en línea (github.com/pCobosAlcala/CashTransfers_COVID19).

Las distintas configuraciones de las respuestas de los países frente a la pandemia, que se observan en las gráficas 2 y 3, son reflejo de decisiones de política previas, sobre qué poblaciones debían ser atendidas prioritariamente (las familias en general, las personas más pobres o las que perdieron su trabajo, por ejemplo) y con qué propósito (i. e., amortiguar la pérdida del ingreso o garantizar un ingreso suficiente para vivir). Estas decisiones, aunque responden a cuestiones políticas, se explican también por las capacidades de cada país. La decisión sobre la magnitud de las expansiones verticales de los programas, por ejemplo, dependió de la suficiencia presupuestal con que contaban los gobiernos. La medida en la que los países expandieron sus programas y crearon nuevos, en cambio, estuvo facilitada por la información que tenían para identificar y atender a las personas. En el siguiente apartado detallamos cómo los distintos gobiernos de la región usaron sus sistemas de información social para enfrentar la pandemia.



El uso de información existente para responder a la pandemia

Los sistemas de información para la protección social abrieron la posibilidad de responder ágilmente en un contexto de emergencia en el que las alternativas eran limitadas. Los registros sociales de latinoamericanos y caribeños ya contenían información de 227 millones de personas. Si bien estos sistemas de información no garantizaban respuestas eficaces, sí las facilitaban. Por ejemplo, quienes han sido afectados por la pandemia y están cubiertos por los sistemas de protección social tenían la posibilidad de ser identificados y atendidos para recibir nuevos o mejores beneficios gubernamentales, pues ya se encontraban en los sistemas de información social.

Los sistemas de información social utilizados para responder a la pandemia tenían diferencias en su cobertura, en la calidad de su información y en la interoperabilidad con otros registros, lo cual incidió en su potencial uso. Para analizar los sistemas, primero, identificamos con qué sistemas de información de protección social cuenta cada país y, segundo, qué uso le dieron los programas con que respondieron a la pandemia, a partir de los datos disponibles y reportados por sus gobiernos nacionales (véase la tabla 4).

Los sistemas de información de los programas de transferencias monetarias

Identificamos dieciséis países con registros sociales en la región, doce con registros únicos de personas beneficiarias y seis con sistemas interoperables con otras fuentes de información, adicionales a las cédulas de identidad. Aunque no todos los países utilizan sus sistemas de información para todos sus programas de asistencia social en todos los niveles de gobierno, sí son un instrumento generalizado en América Latina y el Caribe, que tiende a estar ligado a los programas de mayor cobertura en asistencia social. Asimismo, siete de los registros sociales tienen un mecanismo de llenado de la información de carácter mixto: tanto búsquedas activas desde el gobierno como solicitudes bajo demanda de la población.

■ **Tabla 4.** Tipo de uso de los sistemas de información de los programas de transferencias monetarias para responder a COVID-19

País	Sistema de información de protección social previo a COVID-19	Nombre del programa	Tipo de innovación	Información preexistente utilizada para registrar, seleccionar y atender
Argentina	Registro social, padrón único e interoperabilidad	Asignación Universal por Embarazo	Expansión vertical	Padrón del mismo programa
		Asignación Universal por Hijo	Expansión vertical	Padrón del mismo programa
		Ingreso Familiar de Emergencia	Nuevo	No se utilizó información preexistente
		Pensión No Contributiva	Expansión vertical	Padrón del mismo programa
		Tarjeta Alimentaria	Programa nuevo	Padrones para registro en el programa y selección
Bahamas	-	Unemployment Assistance for COVID-19	Programa nuevo	No se utilizó información preexistente
		Unemployment Programme for Self-Employed	Programa nuevo	No se utilizó información preexistente
Barbados	-	Vulnerable Family Survival Programme (nuevo)	Programa nuevo	No se utilizó información preexistente
Belice	-	The Boost Programme	Expansión horizontal	Padrones de otros programas para el registro y selección
Bolivia	Registro social y padrón único	Bono Canasta Familiar	Programa nuevo	Padrones para registro en el programa y selección
		Bono Familia	Programa nuevo	Registro social para registro en el programa y selección
		Bono Universal	Programa nuevo	Información financiera y laboral para registro en el programa, selección y pago



Brasil	Registro social	Auxilio Emergencial	Programa nuevo	Registro social y padrón de un programa para registro en el programa en el programa, selección y pago
		Bolsa Familia	Expansión horizontal	Registro social para registro en el programa, selección y pago
Chile	Registro social, padrón único e interoperabilidad	Bono de Apoyo a los Ingresos Familiares - Bono COVID	Programa nuevo	Registro social e información de seguridad social para registro en el programa, selección y pago
		Bono Independiente	Programa nuevo	Información fiscal para selección y pago
		Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)	Programa nuevo	Registro social para selección y pago
Colombia	Registro social	Colombia Mayor	Expansión vertical	Padrón del mismo programa
		Compensación del Impuesto sobre las ventas (IVA)	Programa nuevo	Registro social para selección y pago
		Familias en Acción	Expansión vertical	Padrón del mismo programa
		Ingreso Solidario	Programa nuevo	Registro social para registro en el programa, selección y pago
		Jóvenes en Acción	Expansión vertical	Padrón del mismo programa
Costa Rica	Registro social, padrón único e interoperabilidad	Pago adelantado de pensiones	Adaptación	Padrón del mismo programa
		Bono Proteger	Programa nuevo	No se utilizó información preexistente
		IMAS	Programa nuevo	Registro social para registro en el programa, selección y pago
Ecuador	Registro social y padrón único	Bono de protección familiar	Programa nuevo	Información de seguridad social para selección y pago
El Salvador	Registro social, padrón único e interoperabilidad	Programa de transferencias	Programa nuevo	No se utilizó información preexistente
Guatemala	-	Adulto Mayor	Expansión horizontal	Mecanismos convencionales de registro y selección
		Apoyo al Comercio Popular	Programa nuevo	Información municipal de comercio para registro en el programa y selección
		Bono Familia	Programa nuevo	Información de consumo eléctrico para selección
Haití	Registro social	Transferencias monetarias	Programa nuevo	Registro social para registro en el programa, selección y pago
Jamaica	-	CARE	Programa nuevo	No se utilizó información preexistente
		PATH	Expansión vertical	Padrones del mismo programa
México	Registro social y padrón único	Becas de Educación Básica Bienestar para las Familias	Adaptación	Padrón del mismo programa
		Beca Educación Media Superior Benito Juárez	Adaptación	Padrón del mismo programa
		Beca Educación Superior Jóvenes Escribiendo el Futuro	Adaptación	Padrón del mismo programa
		Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad	Adaptación	Padrón del mismo programa
		Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores	Adaptación	Padrón del mismo programa
Panamá	Registro social y padrón	Panamá Solidario	Programa nuevo	Información laboral pública y de seguridad social para selección



Paraguay	Registro social	Ñangareko (Programa de Seguridad Alimentaria)	Programa nuevo	Padrones, información laboral pública y de seguridad social para selección
		Programa Pytyvõ (Subsidio de Emergencia Sanitaria)	Programa nuevo	Padrones, información laboral pública y de seguridad social para selección
		Tekoporã	Expansión vertical	Padrón del mismo programa
Perú	Registro social, padrón único e interoperabilidad	Bono Yo me quedo en casa (Bono 280)	Programa nuevo	Registro social para registro en el programa, selección y pago
		Bono Familiar Universal	Programa nuevo	Registro social y padrón para registro en el programa, selección y pago
		Bono Independiente	Programa nuevo	Registro social y padrón para registro en el programa, selección y pago
		Bono rural	Programa nuevo	Registro social y padrones para registro en el programa, selección y pago
República Dominicana	Registro social y padrón único	Programa Pa'Ti	Programa nuevo	Información de seguridad social y padrón registro en el programa, selección y pago
		Programa Quédate en Casa	Programa nuevo	Registro social para registro en el programa, selección y pago
San Cristóbal y Nieves	-	COVID-19 Relief Fund	Programa nuevo	No se utilizó información preexistente
Surinam	-	Financiële Bijstand Mensen Met Een Beperking	Expansión vertical	Padrón del mismo programa
		Financiële Bijstand Zwakke Huishoudens	Expansión vertical	Padrón del mismo programa
		Algemene Kinderbijslag	Expansión vertical	Padrón del mismo programa
		Algemene Oudedagsvoorziening	Expansión vertical	Padrón del mismo programa
Trinidad y Tobago	-	Disability Assistance Grants	Expansión vertical	Padrón del mismo programa
		Food Support	Expansión vertical	Padrón del mismo programa
		Public Assistance	Expansión vertical	Padrón del mismo programa
		Rental Assistance Grant	Programa nuevo	No se utilizó información preexistente
		School Feeding Programme	Adaptación	Padrón del mismo programa
		Temporary Food Support Card	Programa nuevo	No se utilizó información preexistente
Uruguay	Registro social, padrón único e interoperabilidad	Canasta de Emergencia	Programa nuevo	Padrón e información de seguridad social para selección
		Plan de Equidad Social	Expansión vertical	Padrón del mismo programa
		Uruguay Social	Expansión vertical	Padrón del mismo programa
Venezuela	-	Bono Disciplina y Conciencia	Programa nuevo	Información de seguridad social para selección y pago
		Bono Especial Quédate en Casa – Sistema Patria	Programa nuevo	Información de seguridad social para selección y pago

Nota (-): el guion indica que no existe información en los portales de los países para determinar la respuesta.

Fuente: elaboración propia. La recopilación completa de los programas y de los sistemas de información está disponible en el repositorio en línea (github.com/pCobosAlcala/CashTransfers_COVID19)

Como se observa en la tabla, los países utilizaron registros sociales, padrones y otros sistemas de información para identificar e incorporar nueva población a los programas y para atender a la población seleccionada. Por ejemplo, algunas intervenciones de países como Colombia, Perú, Panamá y República Dominicana utilizaron la información de sus registros sociales o padrones de personas beneficiarias con la intención de incorporar a población que no recibía algún programa y de focalizar con base en ciertas características laborales o socioeconómicas. Esto permitió que los gobiernos pudieran seleccionar, de forma automática, a la nueva población e incluso notificarles sobre su nuevo beneficio. De forma similar, Paraguay utilizó su información para apoyar a quienes no contaban con algún otro programa y lo solicitaran. Por su parte, programas en Chile, Costa Rica, Ecuador y nuevamente Perú utilizaron sus sistemas de información social para seleccionar a la



población beneficiaria con base en ciertas características socioeconómicas de las que ya tenían registro, sin necesariamente excluir a quienes ya eran beneficiarias de algún otro programa. En algunos otros casos, como en Bolivia y Brasil, los nuevos programas utilizaron información de otros padrones de personas beneficiarias para integrar un nuevo padrón de población a la cual atender de forma extraordinaria. Brasil destaca porque, con el programa Auxilio Emergencial, había atendido a 59.3 millones de personas hasta finales de mayo, tras menos de dos meses de creación (Blofield *et al.*, 2020).

En otros casos, fue necesario que los programas incorporaran a nuevas personas a sus registros para poder atenderles. Así, algunos países de la región innovaron en formas de allegarse de información sobre las características socioeconómicas de la población potencialmente beneficiaria. Países caribeños como Bahamas, Barbados, San Cristóbal y Nieves, así como Trinidad y Tobago aprovecharon los mecanismos electrónicos, como correos o plataformas, para que las personas interesadas en un programa enviaran su información y pudieran ser seleccionadas para recibir transferencias monetarias para enfrentar la pandemia. En el mismo sentido, países sudamericanos como Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay establecieron plataformas en línea para que las personas pudieran solicitar su incorporación a los programas (o vía telefónica para las personas que no tuvieran acceso a internet). De nuevo, Brasil sobresale pues, además de utilizar información de los padrones existentes, incorporó mecanismos en línea, telefónicos y presenciales para solicitar apoyos del programa, con lo cual recibió (y analizó) 96 millones de solicitudes hasta finales de mayo, de las que aprobó 61% (Blofield *et al.*, 2020).

Además de servir para identificar e incorporar beneficiarios, los sistemas de información social también sirvieron como vehículo para atender a la población, aprovechando los métodos de pago existentes. Los países que ya contaban con información bancaria de la población pudieron transferir los beneficios de forma más sencilla, mediante las tarjetas en las que ya entregaban algún otro beneficio o en las cuentas que habían dado de alta en los registros sociales. Este fue el caso de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Perú y República Dominicana. Por su parte, tanto Haití como Uruguay utilizaron aplicaciones para celular que permiten cobrar los apoyos en lugares establecidos,¹² mientras que Guatemala envió códigos al celular para el retiro de dinero en cajeros automáticos (ATM) o puntos de cobro. Finalmente, Panamá y Paraguay diseñaron mecanismos de cobro del beneficio extraordinario en supermercados a través de la información contenida en sus tarjetas de identidad nacional.

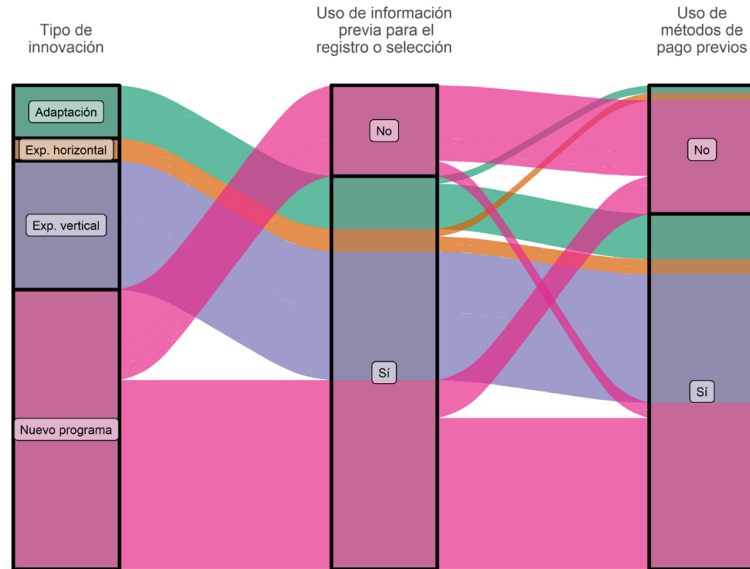
En el mismo sentido, los sistemas de información social sirvieron también para notificar a los beneficiarios de los apoyos que recibirían. La mayoría de los países habilitaron plataformas en línea para que las personas pudieran conocer si habían sido seleccionadas para recibir beneficios de algún programa, e incluso algunos, como Colombia, Costa Rica y Paraguay, contactaron a las personas por celular para notificarles del apoyo, y de la forma de acceder a él.

La gráfica 4 permite observar que en las respuestas a la pandemia fue frecuente el uso de información previa: 52 de 64 programas tomaron como base la información existente para identificar y seleccionar personas, así como para realizar los pagos (47 de 64). Todas las respuestas que consistieron en expansión vertical (17), expansión horizontal (3) y adaptación (7) usaron información existente para identificar y seleccionar personas y, salvo dos programas, todos utilizaron los mismos métodos de pago (25 de 27). Lo anterior fue viable administrativamente porque son programas con esquemas de operación en funcionamiento. A su vez, la mayor parte de los programas nuevos utilizaron información previa para identificar y seleccionar a las personas (25 de 37), y métodos de pago preexistentes (22 de 37). Así, si bien se trataba de programas que eran nuevos por su población, objetivos o estructura, también es cierto que estuvieron basados en esfuerzos previos de sistematización de información y métodos de pago que facilitaron su puesta en marcha de forma ágil.

¹² Aunque con diferencias considerables en términos de cobertura (tanto por las limitaciones de conectividad de la población como de la existencia de registros administrativos con los datos de contacto de las personas), lo cual permite un alcance más limitado en el caso de Haití.



■ **Gráfica 4.** Tipo de modificación de programas implementados por los países en respuesta a la pandemia y uso de información previa



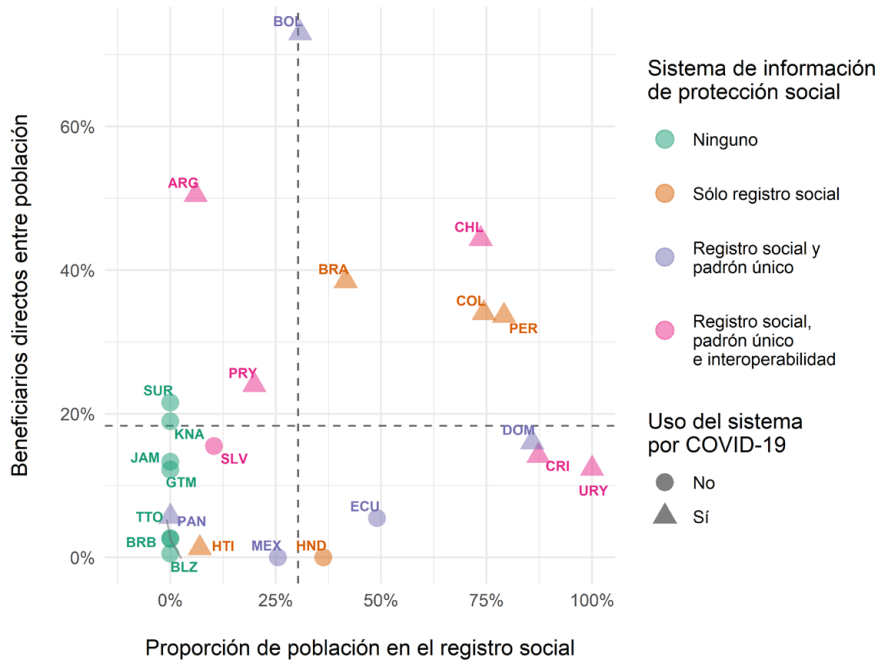
Fuente: estimación y elaboración propia. La lista completa de los programas está en la tabla 4 y la recopilación con todas las variables está disponible en el repositorio en línea (github.com/pCobosAlcala/CashTransfers_COVID19)

La calidad de los sistemas de información de los programas de transferencias monetarias: cobertura e interoperabilidad

En esta sección analizamos la calidad de los sistemas de información de los programas de transferencias monetarias utilizados para responder a la pandemia. Para ello, la gráfica 5 muestra, en el eje horizontal, la proporción de personas cuya información está contenida en el registro social de un país –un atributo de calidad de los sistemas de información de protección social–. El eje vertical representa la suma de personas u hogares que directamente recibieron transferencias monetarias en cada programa entre la población de un país. Esta métrica no debe ser interpretada necesariamente como cobertura de beneficios porque en algunos programas las personas podían recibir más de un programa, así como que algunos estaban destinados a familias en lugar de personas. Por su parte, los colores de la gráfica muestran la existencia de los componentes de los sistemas de información de protección social, mientras que el tipo de figura (triángulos o círculos) muestra si un país utilizó este sistema de información con alguno de sus programas de transferencias monetarias.



■ Gráfica 5. Uso de los sistemas de información en respuesta a COVID-19 y suma de beneficiarios directos entre población de un país



Nota 1 (países sin información): los países no visualizados de América Latina y el Caribe no presentan información sobre programas de transferencias monetarias con alguna característica de novedad, montos o coberturas de estos, ni sistema de información de protección social. La información de Belice, Jamaica y Trinidad y Tobago solo contiene la de los programas con información disponible en ambos ejes.

Nota 2 (cálculos): el número de beneficiarios directos corresponde a la suma de estos en cada programa para un país. Si un programa entregó dos o más apoyos, solo contemplamos uno. La población considerada es de mediados de 2019.

Nota 3 (visualización): las líneas punteadas representan las medias entre países de cada eje.

Nota 4 (fuentes): los componentes y datos corresponden a los reportados por los propios países.

Nota 5 (interpretación): cualquier interpretación sobre estos datos debe considerar que los programas tienen diferentes diseños, en algunos casos dirigidos hacia familias y en otros hacia personas, así como a enfoques universales o focalizados hacia personas que perdieron sus ingresos. La intención de la gráfica 4, entonces, es la de mostrar un panorama de los programas mediante métricas similares con la intención de tener una idea comprensible de la región, sin considerar los pormenores de cada uno de los programas.

Fuente: estimación y elaboración propia con datos de The World Bank Group (2020a). La recopilación completa de los programas y de los sistemas de información está disponible en el repositorio en línea (github.com/pCobosAlcala/CashTransfers_COVID19).

Como es posible apreciar en la gráfica 5, en el cuadrante superior derecho se ubican los países con una proporción de población en el registro social y una cantidad de beneficiarios directos entre población por encima de sus respectivas medias. Chile –con uno de los mejores sistemas de información de protección social en la región– logró tener una destacable cantidad relativa de beneficiarios directos con información que ya tenía de su población, así como Brasil, Colombia y Perú mediante el uso de registros sociales con buena cobertura o mediante expansiones verticales en programas de transferencias existentes. Por su parte, Bolivia, que está cerca de la media de cobertura del registro social, benefició directamente a la mayor cantidad de personas o familias entre su población con tres programas nuevos. Este país cuenta con un registro social de cobertura promedio, y con un padrón único que le permitió utilizar la información de personas que ya recibían un programa para responder con el Bono Canasta Familiar.

En el cuadrante superior izquierdo, conformado por países con una cobertura de registro social por debajo de la media, pero con una cantidad relativa de beneficiarios directos entre la población por encima de su respectiva media, sobresale que dos de ellos –Argentina y Paraguay– cuentan con los tres componentes estudiados de los sistemas de información de protección social. Ambos países intervinieron tanto con programas nuevos como con expansiones verticales. Los otros dos países que están ligeramente por encima de la media relativa de beneficiarios directos son Surinam y San Cristóbal y



Nieves. A pesar de no contar con sistemas de información de protección social robustos, estos dos últimos países decidieron responder: Surinam con la expansión vertical de programas existentes, y San Cristóbal y Nieves con la puesta en marcha de un programa nuevo relativamente ambicioso.¹³

Ahora bien, en el cuadrante inferior izquierdo están los países que contaban con baja cobertura de sus registros sociales y que presentaron una cantidad relativa de beneficiarios directos por debajo de la media. La mayoría de estos países (en su mayoría también del Caribe) no cuenta con sistemas de información de protección social desarrollados. No obstante, algunos de ellos, como Jamaica y Guatemala, pudieron implementar programas que beneficiaron directamente a una cantidad relativa de personas o familias cercanas a la de El Salvador, país con los tres componentes de los sistemas de información de protección social. De este cuadrante sobresale México pues, a pesar de contar con registro social y padrón único¹⁴, fue uno de los pocos países de América Latina y el Caribe que no entregó una mayor cantidad de transferencias monetarias a la población, sino que se limitó a adelantar fechas de cinco programas existentes.

Finalmente, el cuadrante inferior derecho contiene a los países con una cobertura de registro social por encima de la media, pero relativamente pocos beneficiarios directos. Es posible identificar dos grupos en este cuadrante. El primero, conformado por Honduras y Ecuador, con una respuesta poco ambiciosa (nula en el tema de transferencias monetarias en Honduras), a pesar de haber contado con ciertos elementos de sus sistemas de información de protección social que hubieran facilitado este tipo de programas. El segundo grupo, compuesto por Costa Rica, República Dominicana y Uruguay, presenta relativamente pocos beneficiarios directos con muy buenos sistemas de información de protección social, aunque también son países con buenos indicadores generales de protección social, lo cual podría explicar porque no fue tan necesaria la protección mediante programas de transferencias.

En todos los casos, sin embargo, se requiere analizar estas intervenciones no solo en términos de sus montos agregados como parte del presupuesto de cada país, sino en qué tan oportunas fueron y qué tan suficientes fueron los apoyos individuales para compensar las pérdidas de ingreso por la pandemia (para un trabajo que aborda este punto para diez países de la región, ver Blofield *et al.*, 2020). Aún más, será necesario evaluar los efectos de estas medidas en los niveles de pobreza, desigualdad o movilidad social. Aunque no es posible saber aún los efectos de las respuestas de cada país, es esperable que estas variaciones contrarresten de manera diferenciada la pérdida de ingresos de los hogares (Lustig *et al.*, 2020).

Los sistemas de información de protección social han facilitado las respuestas rápidas mediante transferencias monetarias, pero hay otras variables que limitaron que los gobiernos implementaran medidas de carácter extraordinario en la pandemia: la capacidad fiscal, la brecha digital o la penetración del sistema financiero y, en general, las restricciones legales y administrativas para la ejecución expedita de medidas innovadoras. Con todo, sí podemos afirmar que cualquier programa ambicioso de transferencias monetarias como respuesta a cualquier situación emergente, más allá de la pandemia por COVID-19, se vuelve más factible cuando los gobiernos cuentan con sistemas de información social amplios, actualizados y de calidad.

¹³ San Cristóbal y Nieves es el país con la menor población entre los estudiados en este artículo.

¹⁴ Para este artículo, consideramos el nuevo registro social del Gobierno de México (Censo del Bienestar) y el padrón único que reporta en su respectivo portal (Gobierno de México, s. f.-a, s. f.-b, s. f.-c).



Conclusiones

Para responder a los efectos sociales y económicos de un choque como el generado por COVID-19, que han sido imprevistos, masivos y diferenciados, los gobiernos en todo el mundo han tenido que construir, adaptar y escalar sus intervenciones. Los gobiernos de América Latina y el Caribe han utilizado los instrumentos de protección social para amortiguar los efectos sociales y económicos de la pandemia: han empleado los programas de transferencias monetarias como vehículo para llegar a la población vulnerable, y para ello han usado los sistemas de información social para identificar o afiliar a las personas que deberán ser atendidas. La calidad y utilidad de estos instrumentos varía entre los países, pues no todos cuentan con sistemas de información social completos y actualizados, ni pudieron desplegarlos para hacer frente a la pandemia. Como explican Blofield *et al.* (2020), una vez que los gobiernos decidieron actuar, algunos de ellos enfrentaron retrasos por no contar con información actualizada o mecanismos ágiles de incorporación.

La mayoría de los países mostró capacidad de innovación para responder a la pandemia. Las formas de innovación variaron en la región, aunque los bonos de emergencia fueron la medida más importante, con la puesta en marcha de programas nuevos en un contexto de emergencia con alternativas limitadas: 21 países respondieron con 37 programas nuevos de transferencias monetarias. No obstante, el número de respuestas no es sinónimo de la suficiencia de los programas: importa también conocer cifras de coberturas y montos para estimar si fueron adecuadas. Al respecto, más de la mitad de los programas para los que existe información disponible no beneficiaron directamente a más del 10% de la población y lo hicieron con montos inferiores totales en el periodo estudiado a un salario mínimo del país (o menos del 60% del PIB per cápita mensual para países con salarios mínimos no comparables).

Asimismo, la pandemia dejó de manifiesto la importancia de la existencia de información previa para implementar programas de forma ágil: por su naturaleza, prácticamente todas expansiones verticales, expansiones horizontales y adaptaciones se apoyaron en información preexistente para identificar, registrar o atender a la población. El gran hallazgo, empero, es que también los programas nuevos utilizaron información existente: 25 de 37 programas la utilizaron para identificar y registrar a las personas, mientras que 22 de 37 utilizaron métodos de pago previos. Esta información preexistente, contenida en sistemas de información de protección social, es una herramienta de gran utilidad: por ejemplo, los registros sociales de la región contienen información socioeconómica de 227 millones de personas, lo cual es una fuente invaluable para este tipo de intervenciones.

La utilidad de los sistemas de información social y, en general, de las transferencias monetarias no se agota en la respuesta a la pandemia. A partir de este trabajo, proponemos tres tareas de mediano plazo para los países latinoamericanos y caribeños. La primera tarea para los gobiernos de la región es consolidar sistemas de información de protección social de calidad: con coberturas más amplias, fáciles de actualizar, con información más completa e interoperables. En un contexto de modelos de protección social mixtos –conformados por una combinación de esquemas de seguridad social contributiva y programas de asistencia social no contributivos–, la integración de información es el único recurso para dar seguimiento a las personas, con la posibilidad de protegerlas cuando pierden el empleo o migran de uno formal a uno informal, y viceversa.

Más aún, estos sistemas deben contar con información más completa de la población –incluida la posibilidad de georreferenciación–, pues esto permite dar mayor flexibilidad para el diseño y la implementación de programas. En algunos casos (como en Brasil o Chile) la información ya disponible mostró la enorme utilidad que tienen los sistemas de información para facilitar la toma de decisiones, identificar poblaciones y atenderlas. En otros, como en muchos países caribeños, la pandemia obligó a tomar decisiones con información nueva, que puede volverse el germen de sistemas de información para los próximos años. En suma, entre mayor calidad tengan los sistemas de información, los gobiernos ampliarán sus posibilidades de acción –tanto para la operación cotidiana de los programas, como para las innovaciones generadas por nuevas propuestas de política de protección social o por problemas imprevistos que requieren respuestas ágiles–.



La segunda tarea consiste en promover que esta información sea efectivamente usada para diseñar, implementar y evaluar las intervenciones públicas. En la medida en que más programas y agencias del gobierno vean valor en los sistemas de información social, su actualización será una tarea compartida y más actores colaborarán y vigilarán su buen funcionamiento. Esta no es tarea de un ministerio ni de un solo ámbito de gobierno; corresponde a todas las agencias involucradas en la provisión de protección social lograr la interoperabilidad de información ya existente para facilitar la toma de decisiones. Desde luego, no es un asunto solo de que la información esté disponible, sino de aprovecharla para hacer políticas públicas.

El uso de estos sistemas puede ser obligatorio u optativo para seleccionar a personas beneficiarias, y con ello facilitar procesos y disminuir tiempos. De igual forma, estos sistemas podrían disminuir las cargas administrativas al integrar la información y evitar que dos agencias levanten los mismos datos para determinar la elegibilidad de un mismo hogar o persona, o que una persona tenga que proporcionar dos veces la misma información al gobierno. Idealmente, estos sistemas también permitirían que las agencias puedan coordinarse entre sí para seguir a las personas en su ciclo de vida, para complementar esfuerzos o utilizar métodos de pago únicos.

La tercera tarea se refiere a redefinir el papel de los programas de transferencias monetarias como parte de los sistemas de protección social. Estos programas han sido cruciales para amortiguar los efectos económicos de la pandemia en la población más vulnerable. No obstante, estos programas no pueden entenderse solo como instrumentos para entregar dinero a cierta población; la eficacia de los programas de transferencia depende de sus atributos específicos de diseño: por tanto, las decisiones que se hagan sobre el monto, la periodicidad de las transferencias, el método de pago, entre otras cosas, tendrán efectos diferenciados en las personas (Bastagli *et al.*, 2016).

Pero esta redefinición supone también situar a las transferencias monetarias –condicionadas y no– como solo uno de los elementos del amplio menú de posibles instrumentos de protección social para enfrentar los riesgos de salud y de pérdida de ingreso. En efecto, estos programas deben entenderse como respuestas coyunturales a las crisis derivadas de la pandemia, y no como sustitutos de los sistemas integrales de protección social. La construcción de estos sistemas integrales sigue siendo un pendiente en América Latina y el Caribe. En otras palabras, no será posible construir sistemas de protección social sólidos en la región si se basan solo en transferencias monetarias. La siguiente discusión, ineludible, será el financiamiento de estos sistemas, pues los programas ambiciosos de transferencias monetarias impulsados en algunos países de la región no son viables financieramente por períodos más extensos a menos que haya ajustes fiscales importantes.

La región latinoamericana y caribeña ha sido gravemente afectada por la pandemia de COVID-19. Este fenómeno ha evidenciado la diversidad de avances entre estos países en reducción de pobreza, desigualdades, vulnerabilidad y capacidades administrativas para responder a nuevas adversidades. Si bien algunas de las respuestas y herramientas empleadas por los gobiernos frente a la pandemia permiten encontrar elementos que funcionan –como los registros sociales y los medios de pago– y otros que requieren una mayor atención –como la calidad de la información y el alcance de las respuestas–, la pandemia debería servir también para relanzar la discusión sobre la construcción de sistemas de protección social integrales, que tengan la capacidad para atender a todas las personas de acuerdo con sus condiciones específicas –independientemente de su condición laboral–, y para reaccionar a los cambios en el ciclo de vida y las trayectorias laborales de las personas.



Referencias

- Barca, V. (2017). Integrating Data and Information Management for Social Protection: Social Registries and Integrated Beneficiary Registries. Department of Foreign Affairs and Trade, Commonwealth of Australia. www.dfat.gov.au/about-us/publications/Pages/integrating-data-information-management-social-protection
- Barca, V. (2018). Information Systems for Social Protection: What Is All the Fuss? Social Protection. socialprotection.org/discover/blog/information-systems-social-protection-what-all-fuss
- Barca, V., y O'Brien, C. (2017). Factors Affecting the Usefulness of Existing Social Protection Databases in Disaster Preparedness and Response. Shock Responsive Social Protection Research. assets.publishing.service.gov.uk/media/5a942c50ed915d57d4d0ef98/Policy-Brief-Factors-affecting-usefulness-existing-social-protection-databases.pdf
- Bastagli, F., Hagen-Zanker, J., Harman, L., Barca, V., Sturge, G., y Pellerano, L. (2016) Cash transfers: what does the evidence say? A rigorous review of programme impact and of the role of design and implementation features. Overseas Development Institute, www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11316.pdf
- Beazley, R., Solórzano, A., y Barca, V. (2019). Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe. Oxford Policy Management Limited. www.opml.co.uk/files/Publications/a1537-shock-responsive-social-protection-latin-america-caribbean/hallazgos-principales-y-recomendaciones.pdf?noredirect=1
- Blofield, M., Giamb Bruno, C., y Filgueira, F. (2020). Policy expansion in compressed time: Assessing the speed, breadth and sufficiency of post-COVID-19 social protection measures in 10 Latin American countries (N° 235; Social Policy). ECLAC.
- Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R. y Rossel, C. (2015). Towards Universal Social Protection. Latin American Pathways and Policy Tools. ECLAC: Santiago, ssrn.com/abstract=2699403
- CEPAL (2020a). Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. Naciones Unidas. dds.cepal.org/bpsnc/ptc
- CEPAL (2020b). Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. Naciones Unidas. dds.cepal.org/bpsnc/ps
- Chirchir, R., y Farooq, S. (2016). Single Registries and Social Registries: Clarifying the Terminological Confusion. Development Pathways, 23, 8.
- Chudnovsky, M., y Peeters, R. (2019). Más allá de la focalización de la política pública: incidencia de factores extraorganizacionales en la falta de cobertura de ciudadanos elegibles en la asignación universal por hijo en Argentina. Estado, Gobierno y Gestión Pública, (33), pp. 5–37. doi:10.5354/0717-8980.2020.56465
- Directorate National Security. (2020). COVID-19 Noodfonds in uitvoering: Aanvang uitbetaling AKB, AOV, Financiële Bijstand en Pensioen. COVID SURINAME. covid-19.sr/covid-19-noodfonds-in-uitvoering-aanvang-uitbetaling-akb-aov-financiele-bijstand-en-pensioen/
- ECLAC (2020). COVID-19 Observatory for Latin America and the Caribbean: Measures by Country. eclac.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=57c96de0159641b095bd1c213c320ab9



Gentilini, U., Almenfi, M., Orton, I., y Dale, P. (2020). Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures. World Bank. openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33635

Gobierno de Colombia. (2020, mayo 17). Inició 2da entrega de ayudas sociales a Jóvenes en Acción. Prosperidad Social. prosperidadsocial.gov.co/Noticias/%e2%80%8b%e2%80%8binicio-la-segunda-entrega-de-ayudas-sociales-a-jovenes-en-accion-en-el-marco-de-la-emergencia-por-covid-19/

Gobierno de México. (s. f.-a). Consulta al Padrón Único de Beneficiarios. Recuperado 6 de septiembre de 2020, de pub.bienestar.gob.mx/pub

Gobierno de México. (s. f.-b). Estrategia y metodología: Censo del Bienestar. Recuperado 6 de septiembre de 2020, de www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/552532/CENSO_DEL_BIENESTAR_19_05_2020_hapf.pdf

Gobierno de México. (s. f.-c). Resultados del Censo del Bienestar. Recuperado 6 de septiembre de 2020, de www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/552529/Resultados_del_Censo_del_Bienestar.pdf

International Labour Organization. (2020). Statistics on Wages. ILOSTAT. ilostat.ilo.org/topics/wages

Leite, P., Karippacheril, T. G., Sun, C., Jones, T., y Lindert, K. (2017). Social Registries for Social Assistance and Beyond: A Guidance Note y Assessment Tool (Discussion Paper N.º 1704; Social Protection y Labor, p. 119). World Bank. documents1.worldbank.org/curated/en/698441502095248081/pdf/117971-REVISED-PUBLIC-Discussion-paper-1704.pdf#page=51

Lindert, K., Karippacheril, T., Nishikawa, K., y Rodríguez, I. (2020). Sourcebook on the Foundations of Social Protection Delivery Systems (K. Lindert, T. G. Karippacheril, I. R. Caillava, y K. N. Chávez, Eds.). International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34044/9781464815775.pdf?sequence=8&isAllowed=y

Lodge, M., y K. Wegrich (eds.) (2014). The Problem-Solving Capacity of the Modern State: Governance Challenges and Administrative Capacities. Oxford University Press.

López-Calva, L. F. (2020, septiembre 3). Inclusion requires capacity: The role of social registries in expanding cash transfers in the wake of COVID-19. UNDP. www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/presscenter/director-s-graph-for-thought/inclusion-requires-capacity---the-role-of-social-registries-in-e.html

Lustig, N., V. Martínez, F. Sanz, y S. Younger (2020). The impact of COVID-19 lockdowns and expanded social assistance on inequality, poverty and mobility in Argentina, Brazil, Colombia and Mexico. Tulane University, CEQ Institute.

Moynihan, D. P., y Herd, P. (2010). Red Tape and Democracy: How Rules Affect Citizenship Rights. American Review of Public Administration. 40(6), 654–70.

Organización Internacional del Trabajo. (2014). La Estrategia de Desarrollo de los Sistemas de Seguridad Social de la OIT. El Papel de los Pisos de Protección Social en América Latina y el Caribe. Organización Internacional del Trabajo. www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_317898/lang-es/index.htm

Oxford Policy Management. (2015). Shock-Responsive Social Protection Systems Research. Working Paper 1: Conceptualising Shock-Responsive Social Protection. Oxford Policy Management. www.opml.co.uk/files/Publications/a0408-shock-responsive-social-protection-systems/wp1-srsp-concept-note.pdf?noredirect=1



PNUD América Latina y el Caribe

#COVID19 | SERIE DE DOCUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA



Rubio, M., Escaroz, G., Machado, A., Palomo, N., y Sato, L. (2020). Protección social y respuesta al COVID-19 en América Latina y el Caribe. II Edición: Asistencia social. Social Protection, 53.

The World Bank Group. (2020a). Population, total | Data. data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=

The World Bank Group. (2020b). GDP per capita (current US\$) | Data. data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD

Vishmohanie, T. (2020, mayo 13). COVID-19 steun is geen permanente verhoging. Suriname Herald. www.srherald.com/suriname/2020/05/13/covid-19-steun-is-geen-permanente-verhoging



PNUD América Latina y el Caribe
COVID 19 | SERIE DE DOCUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA



www.latinamerica.undp.org

Agradecemos el apoyo de la Cooperación Española.

