

DOCUMENTOS DE **PROYECTOS**

Protección social de emergencia frente a los impactos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe

Evidencia y aprendizajes sobre sistemas
universales, integrales, sostenibles
y resilientes de protección social

Bernardo Atuesta
Tamara Van Hemelryck



COVID-19
RESPUESTA



 Instrumento regional
de la Unión Europea para
América Latina y el Caribe

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps

Protección social de emergencia frente a los impactos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe

Evidencia y aprendizajes sobre sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes de protección social

Bernardo Atuesta
Tamara Van Hemelryck



**COVID-19
RESPUESTA**



DESARROLLO en transición



Instrumento regional
de la Unión Europea para
América Latina y el Caribe

Este documento fue elaborado por Bernardo Atuesta, Asistente de Investigación, y Tamara Van Hemelryck, Consultora, ambos de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), bajo la supervisión, en una primera etapa (hasta septiembre de 2021), de Simone Cecchini, actualmente Director del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, y, en una segunda etapa, de Claudia Robles, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. El trabajo se realizó en el marco del proyecto “Protección social y vulnerabilidad”, financiado por la Unión Europea.

Los autores agradecen especialmente a Camilo Cid, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, por la orientación brindada para el diseño de este estudio. Los autores agradecen, asimismo, los comentarios de Alberto Arenas de Mesa, Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, Raúl Holz, Daniela Huneeus y Daniela Trucco, funcionarios de la misma División, Simone Cecchini y Sonia Gontero, Oficial de Asuntos Económicos de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL, Sebastián Nieto Parra, Jefe para América Latina y el Caribe del Centro de Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), y Nathalia Montoya y Juan Vázquez, de la misma entidad. Los autores también agradecen los aportes para la sistematización de información de Beatriz Morales, Asistente de Investigación de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, y a Nicole Araya y Florencia Rebolledo, Consultoras de la misma División.

Ni la Unión Europea ni ninguna persona que actúe en su nombre es responsable del uso que pueda hacerse de la información contenida en esta publicación. Los puntos de vista expresados en este estudio son de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Unión Europea.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de las Naciones Unidas o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2022/143
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2022
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.22-00801

Esta publicación debe citarse como: B. Atuesta y T. Van Hemelryck, “Protección social de emergencia frente a los impactos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe: evidencia y aprendizajes sobre sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes de protección social”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/143), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
Introducción	9
I. Medidas de emergencia adoptadas en América Latina y el Caribe	13
A. Población objetivo de las medidas de protección social no contributiva de emergencia	21
B. Cobertura	25
C. Estimaciones de gasto	28
D. Suficiencia	32
E. Institucionalidad	36
F. Registros de información social	39
G. Forma y lugar de entrega	43
H. Programas continuos de transferencias no contributivas y su rol en las medidas de emergencia por COVID-19	44
I. Principales medidas de emergencia dirigidas a trabajadores informales	48
J. Principales medidas de emergencia dirigidas a trabajadores formales	51
II. Primeros resultados de las medidas de emergencia	55
A. Respuesta oportuna, rápida y suficiente de las medidas de emergencia	56
B. Efecto de las medidas de protección social de emergencia sobre las tasas de pobreza y la desigualdad	58
III. Desafíos e innovaciones operacionales	65
A. Innovaciones en la identificación de la población en situación de mayor vulnerabilidad y potenciales usuarios de los programas sociales	66
1. Uso de registros sociales y combinación de otras fuentes de información	68
2. Cambios en los protocolos de los sistemas de información de protección social	69
3. Uso de cartografía y organizaciones locales para complementar información	69

4.	Uso de las tecnologías de información y comunicación (TIC) para la identificación de participantes	70
5.	Nuevos registros sociales.....	71
6.	Estrategias para incorporar nuevos grupos de la población: el caso de los trabajadores informales y por cuenta propia	72
B.	Innovaciones en la elegibilidad y determinación de los participantes de las prestaciones sociales	76
1.	Nuevos mecanismos de medición de la situación socioeconómica de los hogares	76
2.	Mayor inclusividad como consecuencia de una mayor cobertura	77
C.	Innovaciones en los canales de información, el financiamiento, los métodos de pago y las formas de entrega	78
1.	Canales de información y uso de las tecnologías de información	78
2.	Inscripción de los participantes	79
3.	Aportes de la sociedad civil, la cooperación internacional y la colaboración público-privada	80
4.	Modalidades de pago	82
5.	Lugar de entrega	83
IV.	Conclusiones y recomendaciones.....	85
	Bibliografía.....	95
	Anexos	101
Cuadros		
Cuadro 1	América Latina (15 países): pobreza extrema y pobreza, 2017 a 2020	59
Cuadro 2	América Latina y el Caribe (13 países): medidas dirigidas prioritariamente a trabajadores informales, 2020-2021.....	73
Cuadro 3	América Latina y el Caribe (9 países): ejemplos de cambios en los requisitos de acceso a los programas de protección social al 31 de octubre de 2021.....	80
Cuadro A1	América Latina y el Caribe (33 países): principales medidas adoptadas para sostener el empleo en el contexto de la crisis generada por la pandemia de COVID-19, 2020-2021	102
Cuadro A2	América Latina y el Caribe (33 países): innovaciones en el registro e identificación de los destinatarios potenciales al 31 de octubre de 2021.....	103
Cuadro A3	América Latina y el Caribe (33 países): características principales de las transferencias monetarias y en especie de emergencia anunciadas entre marzo de 2020 y octubre de 2021	105
Gráficos		
Gráfico 1	América Latina y el Caribe (33 países): número acumulado de medidas de protección social no contributiva de emergencia y otros apoyos para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, anunciadas desde el 1 de marzo de 2020 al 31 de octubre de 2021, según cierre de mes.....	14
Gráfico 2	América Latina y el Caribe (33 países): medidas de protección social no contributiva de emergencia y otros apoyos para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, por tipo de medida, del 1 de marzo de 2020 al 31 de octubre de 2021.....	17

Gráfico 3	América Latina y el Caribe (32 países): medidas de transferencias monetarias y en especie de emergencia para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, por tipo de medida, activas entre enero y octubre de 2021.....	18
Gráfico 4	América Latina y el Caribe (29 países): número de entregas por destinatario y duración en meses de las medidas de transferencias monetarias de emergencia activas entre marzo de 2020 y diciembre de 2021	19
Gráfico 5	América Latina y el Caribe (27 países): número de entregas por destinatario y duración en meses de las medidas de transferencias en especie de emergencia activas entre marzo de 2020 y octubre de 2021	20
Gráfico 6	América Latina y el Caribe (32 países): número de medidas de transferencias monetarias y en especie de emergencia por grupo de población objetivo, según el tipo de medida, del 1 de marzo de 2020 al 31 de octubre de 2021.....	21
Gráfico 7	América Latina y el Caribe (32 países): número de medidas de emergencia por tipo de situación económica y laboral, según la región, del 1 de marzo de 2020 al 31 de octubre de 2021	23
Gráfico 8	América Latina y el Caribe (32 países): número de medidas de emergencia por características individuales y residenciales, según la región, del 1 de marzo de 2020 al 31 de octubre de 2021	24
Gráfico 9	América Latina y el Caribe (32 países): cobertura de las transferencias monetarias y en especie de emergencia (marzo a diciembre de 2020 y enero a octubre de 2021).....	25
Gráfico 10	América Latina y el Caribe (32 países): personas en hogares receptores de transferencias monetarias y en especie de emergencia (marzo de 2020 a octubre de 2021) y de programas de transferencias condicionadas (último año disponible), por subregiones.....	26
Gráfico 11	América Latina y el Caribe (15 países): personas en hogares receptores de las transferencias monetarias y en especie de emergencia (marzo de 2020 a octubre de 2021).....	27
Gráfico 12	América Latina y el Caribe (32 países): distribución del gasto estimado en transferencias de emergencia (monetarias y en especie), 2020 y 2021	29
Gráfico 13	América Latina y el Caribe (30 países): gasto promedio estimado en transferencias de emergencia monetarias y en especie entre marzo y diciembre de 2020, por tipo de transferencia	30
Gráfico 14	América Latina (27 países): monto promedio mensual de las transferencias monetarias de mayor cobertura para enfrentar la pandemia de COVID-19, por país	32
Gráfico 15	América Latina (16 países): monto promedio mensual de las transferencias monetarias de mayor cobertura para enfrentar la pandemia de COVID-19 en el período del 1 de marzo de 2020 al 31 de diciembre de 2021, según país.....	33
Gráfico 16	América Latina y el Caribe (11 países): principales transferencias monetarias de emergencia dirigidas a trabajadores informales, según tipo de receptor (persona u hogar) y duración, entre marzo de 2020 y octubre de 2021.....	35
Gráfico 17	América Latina y el Caribe (32 países): número de medidas según tipo de entidades responsables y ejecutoras de las transferencias monetarias y en especie de emergencia, según tipo de medida, entre marzo de 2020 y el 31 de octubre de 2021.....	37

Gráfico 18	América Latina y el Caribe (19 países): número de medidas de transferencias monetarias y en especie de emergencia, según tipo de instrumento legal y según tipo de medida, entre marzo de 2020 y el 31 de octubre de 2021.....	38
Gráfico 19	América Latina y el Caribe (30 países): número de medidas de transferencias monetarias y en especie de emergencia, según tipo de registro de información y según tipo de medida, entre marzo de 2020 y 31 de octubre de 2021	40
Gráfico 20	América Latina y el Caribe (32 países): número de medidas de transferencias monetarias y en especie de emergencia, según la forma y el lugar de entrega, y según tipo de medida, entre marzo de 2020 y el 31 de octubre de 2021.....	44
Gráfico 21	América Latina y el Caribe (21 países): evolución del gasto estimado en los programas de transferencias condicionadas, 2000-2019.....	45
Gráfico 22	América Latina y el Caribe (25 países): evolución del gasto estimado en los programas de pensiones no contributivas, 2000-2019	46
Gráfico 23	América Latina y el Caribe (33 países): número de países que han adoptado las principales medidas para sostener el empleo formal durante la pandemia de COVID-19, 2020-2021.....	52
Gráfico 24	América Latina (7 países): diferencia en la incidencia de la pobreza extrema y la pobreza, sin y con transferencias de emergencia por COVID-19, 2020.....	60
Gráfico 25	América Latina (7 países): índice de Gini con y sin transferencias monetarias de emergencia, 2019 y 2020.....	62
Gráfico 26	América Latina (27 países): innovaciones en el registro e identificación de los destinatarios potenciales al 31 de octubre 2021	68
Gráfico 27	América Latina y el Caribe (14 países): número de medidas existentes de transferencias monetarias y en especie de emergencia que ampliaron cobertura, según la subregión de América Latina, entre marzo de 2020 y el 31 de octubre de 2021.....	78
Recuadros		
Recuadro 1	Medidas de protección e inclusión laboral y productiva	15
Recuadro 2	Planes fiscales de emergencia	31
Recuadro 3	Medidas de protección social en Europa	41
Recuadro 4	Medidas de protección social en Europa para trabajadores informales	50
Recuadro 5	Medidas dirigidas a trabajadores formales en Europa	53
Recuadro 6	Medidas de protección social en Europa: efectos sobre los niveles de pobreza	63
Recuadro 7	Medidas de protección social en Europa: innovaciones.....	84

Resumen

Las medidas de protección social implementadas durante la pandemia han demostrado tener un papel medular en la mitigación de los devastadores efectos económicos y sociales que ha dejado el coronavirus (COVID-19) en los países de América Latina y el Caribe. La reacción fue rápida, toda vez que tan solo entre marzo y mayo de 2020, 33 países de la región habían anunciado 300 medidas de protección social no contributiva. Los anuncios continuaron, pero con un ritmo cada vez menor, hasta llegar a un acumulado de 468 medidas a octubre de 2021, de las que 67 fueron anunciadas en 2021. En respuesta a la prolongación de la crisis, las características de las medidas fueron variando a través del tiempo, en términos de cobertura (extensiones o modificaciones a los criterios de elegibilidad), duración (número de entregas) y magnitud (incremento o disminución de los montos y de los servicios entregados). Las medidas de protección social no contributiva de emergencia estuvieron marcadas por el uso de las transferencias monetarias (45% de las medidas hasta octubre de 2021) y por su rapidez en el diseño, puesta en marcha y entrega, con alta heterogeneidad en los montos, cobertura, suficiencia y duración de las prestaciones implementadas. Los países de la región complementaron sus prestaciones con transferencias en especies (26%) y otros apoyos (19%), como alivios tributarios, facilidades de pago o fijación de precios, y el aseguramiento de la continuidad de los servicios básicos (10%) (CEPAL, 2022a). También, fueron clave las innovaciones llevadas a cabo, al incorporar tecnologías de información y comunicación, perfeccionar los registros o sistemas de información social, crear nuevos registros de potenciales participantes o incorporar nuevos enfoques o instrumentos para caracterizar a los destinatarios potenciales de los programas de emergencia.

La implementación de estas medidas, preexistentes y nuevas, ha permitido alcanzar coberturas totales bastante elevadas de la población en la región que, por la búsqueda más activa de potenciales destinatarios, incorpora a poblaciones invisibilizadas previamente por los registros de información (trabajadores informales, personas migrantes y jóvenes, entre otros). En América Latina y el Caribe se estima que las medidas de transferencias monetarias y en especie cubrieron, en promedio, 64,4% de la población desde el inicio de la pandemia (111,5 millones de hogares a los que pertenecen 422 millones de personas), gracias a la inversión estimada tanto de 89.700 millones de dólares en 2020, como de 45.300 millones de dólares en 2021 (CEPAL, 2022), cuya responsabilidad recayó principalmente en las instituciones del sector social de los gobiernos. La mayoría de estas medidas han estado dirigidas específicamente a la población en situación de

pobreza y vulnerabilidad. Las evaluaciones de las medidas de protección social de emergencia indican que han permitido contener los efectos adversos sobre las tasas de pobreza y desigualdad, pero no lo suficiente para evitar su alza, particularmente, en la pobreza extrema (CEPAL, 2022a).

Este documento se enfoca principalmente en el análisis de las respuestas en protección social no contributiva de emergencia y otros apoyos a los hogares anunciados en los países de América Latina y el Caribe en 2020 y 2021. En la medida que la información lo permite, se alude también a la experiencia de los países europeos frente a la pandemia, la que revela el papel central adquirido en esta región de medidas vinculadas principalmente a la protección del empleo y la seguridad social. Por lo mismo, este documento también hace mención a las medidas vinculadas a la protección social contributiva en América Latina y el Caribe, teniendo como foco a los trabajadores formales a través de distintos instrumentos, como los seguros de desempleo (CEPAL, 2022a y 2021c), y destacando sus principales características e innovaciones en diseño e implementación. El análisis permite extraer lecciones ante futuras crisis para avanzar hacia garantías de ingresos y protección social de emergencia, que permitan proteger a las personas y a sus hogares en situaciones futuras de crisis en las que desaparecen o se reducen los ingresos laborales. Se busca con ello contribuir a la discusión sobre posibles vías para avanzar hacia sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes de protección social (CEPAL, 2021a), que permitan responder mejor y más rápido a contextos de crisis y alta incertidumbre.

Introducción¹

América Latina y el Caribe es indiscutiblemente una de las regiones más golpeadas por la crisis sanitaria y económica generada por la pandemia por enfermedad del coronavirus (COVID-19) (CEPAL, 2022a; OCDE y otros, 2021). Durante el año 2020, el PIB y la inversión regional se redujeron un 6,8% y casi un 20%, respectivamente (CEPAL, 2020a; CEPAL, 2021c y CEPAL, 2022c). La pandemia también ha generado impactos muy importantes en el mercado del trabajo, con notorias caídas de la ocupación y la participación laboral, conduciendo a aumentos históricos en la desocupación y afectando en mayor grado a las mujeres, las y los jóvenes y trabajadores del sector informal y de bajos ingresos (CEPAL, 2022a, 2021b; OCDE y otros, 2021). Además, la riqueza mundial aumentó un 7,4% en 2020 por el movimiento de los mercados bursátiles lo que, junto al escenario del primer año de pandemia, ha tenido efectos distributivos negativos, particularmente en los países en que las medidas de protección social llegaron con demora y no tuvieron ni la magnitud ni la cobertura suficiente para absorber las consecuencias de la crisis. Sumado a lo anterior, cabe destacar que el impacto de la crisis se acrecentó debido al casi nulo crecimiento de los países previo a 2020, las debilidades del sistema de protección social y de los sistemas de salud (CEPAL, 2021c).

La evolución de los mecanismos adoptados para hacer frente a la emergencia ha sido evidente en toda América Latina y el Caribe, tanto en magnitud como en diversidad. Se destaca, en una primera etapa, por la rapidez y la focalización en ciertas poblaciones específicas para compensar el efecto inicial de la aparición del COVID-19 y de las medidas de aislamiento, distanciamiento y de reducción de la movilidad aplicadas. En una segunda etapa, se distingue por la ampliación de estos mecanismos de protección social a otros grupos en situación de vulnerabilidad de la población que vieron afectados sus ingresos laborales, sufrieron la suspensión de las remuneraciones o las pérdidas de empleo (Blofield y otros, 2020)². En 2020, en promedio, un 4,6% del PIB

¹ Los análisis realizados en este documento se basan en información oficial de los países recopilada en el Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe de la CEPAL, base de datos [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>; y el sitio "Medidas de protección social para enfrentar el COVID-19", del portal Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe, Observatorio de Desarrollo Social América Latina y el Caribe, base de datos [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>.

² En este documento, por población en situación de mayor vulnerabilidad se hace referencia a los hogares y personas que sin encontrarse en situación de pobreza, tienen un alto riesgo de caer en pobreza al experimentar riesgos como la crisis experimentada. Tal es el caso de un gran porcentaje de trabajadores informales, jóvenes con bajos niveles educativos, adultos mayores y hogares en zonas rurales alejadas, entre otras poblaciones.

de los países de la región fue utilizado para desarrollar los importantes paquetes de medidas fiscales que incluyeron programas de salud pública, de compensación por las pérdidas y disminuciones de ingresos y de protección a la estructura productiva (CEPAL, 2021d).

Sin embargo, como se muestra en este documento, a pesar de la capacidad de adaptación que han mostrado la mayoría de los países para implementar medidas de protección social para mitigar el impacto de las reducciones de ingresos en los hogares y el aumento de incertidumbre en los mercados de capitales, la debilidad de los sistemas de protección social en la región se hizo evidente. La insuficiencia de las prestaciones sociales entregadas antes y durante la pandemia se conjugó con la baja cobertura de los sistemas de información social y los desafíos de la institucionalidad social, lo que impidió en muchos casos identificar a la población que estaba siendo más afectada por la crisis. Los altos niveles de informalidad dejaron a una buena parte de la población particularmente expuesta al impacto de la pandemia. Según estimaciones de la OCDE, un 38% de la población no estaba cubierta por ningún mecanismo de protección social en 2019, justo antes de la pandemia (OCDE y otros, 2020). La heterogeneidad de los contextos nacionales y de los regímenes de bienestar también repercutió en cómo algunos países pudieron contener los efectos económicos y sociales de la crisis mejor que otros.

Por otro lado, la pandemia profundizó las brechas existentes, ya que tuvo un mayor impacto sobre el empleo femenino, juvenil e informal (CEPAL, 2021b). Para mitigar esos efectos los países han buscado distintas formas de incluir estas poblaciones especialmente vulnerables en las medidas de emergencia. En particular, como se destaca en este documento, resaltan las innovaciones realizadas por todos los países de América Latina y el Caribe tanto a nivel de los mecanismos para identificar y seleccionar a la población más afectada, como en los métodos aplicados para la provisión de los bienes y servicios entregados por los programas sociales que se implementaron (véase también Atuesta, Holz y Hemelryck, en prensa; Berner y Van Hemelryck, 2020; OCDE y otros, 2021). Estas nuevas formas de ejecutar programas de protección social constituyen un elemento de interés por su novedad en cuanto a la generación de prestaciones sociales y de apoyo a la población ante situaciones adversas. A su vez, han servido como aprendizaje para mejorar los sistemas de protección social y para incorporar mecanismos que permitan anteponerse, adaptarse y sobreponerse a situaciones que generen importantes consecuencias en los niveles de ingresos y por tanto en el bienestar de la población. Otro argumento para el estudio de las innovaciones de las medidas de emergencia es que se han creado nuevas herramientas y posibilidades para ejecutar políticas sociales que permiten aumentar los niveles de cobertura e incorporar nuevos grupos que antes no eran destinatarios o no eran prioritarios de los programas de protección social. Así, el surgimiento de estas innovaciones genera presiones positivas para desarrollar nuevas herramientas, generar procesos más eficientes, levantar nuevos datos y generar información que permita identificar con mayor precisión tanto a las poblaciones que requieren el apoyo del Estado como las necesidades que tienen.

Estas medidas nuevas e innovadoras, en conjunto con las medidas de protección social diseñadas e implementadas previo a la pandemia y sus respectivas modificaciones, lograron tener un efecto positivo en varios países de la región al reducir los niveles de pobreza, pobreza extrema y desigualdad que se hubiesen alcanzado en ausencia de estos mecanismos (CEPAL, 2021b; 2022a). No obstante, a pesar del crecimiento experimentado durante 2021 y el crecimiento del 4,5% de la economía mundial que se espera para 2022, es probable que no se logre alcanzar en todos los países de la región los niveles de actividad y de empleo que existían previo a la crisis. A ello se agrega que la tasa de crecimiento de 5,9% en 2021 para los países de América Latina y el Caribe disminuiría a una tasa promedio del 2,9% en 2022 (CEPAL, 2022c)³. Estas proyecciones anuncian un panorama complejo, especialmente para revertir los impactos en la pobreza extrema que, según las proyecciones de la CEPAL para 2021, se incrementaría de 13,1% a 13,8% entre 2020 y 2021 (CEPAL, 2022a), así como los efectos globales en la desigualdad. Además, más allá de las condiciones materiales, en las que se han enfocado las medidas de protección social de emergencia, la pandemia tuvo efectos en las múltiples dimensiones del bienestar de las personas en la región. Por esta razón,

³ Véase [en línea] www.cepal.org/es/comunicados/se-profundiza-la-desaceleracion-america-latina-caribe-2022-se-espera-un-crecimiento.

es importante también contar con datos más detallados sobre los efectos a corto, mediano y largo plazo de la pandemia sobre dimensiones subjetivas del bienestar de las personas, como la salud mental (OCDE, 2021), así como otras dimensiones fuertemente afectadas, incluyendo la educación y las diversas facetas requeridas para avanzar hacia un desarrollo sostenible con igualdad (CEPAL 2021b y 2022a).

El documento se desarrolla en tres partes que buscan reflejar la respuesta de los países de América Latina y el Caribe frente al COVID-19, con foco en la población en mayor situación de pobreza y vulnerabilidad, y compararla con la situación vivida por los países europeos, así como dar cuenta de sus avances y desafíos en materia de institucionalidad social e innovaciones operacionales. En particular, el documento analiza transversalmente en sus secciones las cuatro dimensiones de la institucionalidad social (Martínez y Maldonado, 2019) vinculadas a las respuestas en protección social en pandemia, abordando su dimensión jurídico-normativa a través de los marcos legales utilizados para el diseño de las medidas; la dimensión organizacional, relacionada con la estructura adoptada para su implementación; la dimensión técnico-operativa, en cuanto a las innovaciones operacionales puestas en marcha y su vínculo con la ampliación de los registros sociales; y la dimensión del financiamiento de las medidas anunciadas.

La primera parte del documento describe las 468 medidas de emergencia no contributivas y otros apoyos a las familias adoptadas en 33 países de América Latina y el Caribe desde marzo de 2020 hasta octubre de 2021⁴. El énfasis en medidas de emergencia no contributivas obedece a su rol clave en la mantención de los ingresos y niveles básicos de consumo, especialmente para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, en un contexto de altos déficit en cobertura de la protección social contributiva⁵. Se realiza una caracterización que permite identificar en qué consistieron cada una de estas medidas en los diferentes países y si existen, a priori, patrones en común que expliquen el diseño e implementación de ciertas medidas en función del desarrollo de los sistemas de protección social y su sistema o registros de información. En especial, se hace énfasis en la cobertura, duración y suficiencia de las medidas de emergencia, elementos clave que, junto a la rapidez de respuesta, permiten evaluar posteriormente el grado en el que pueden mitigar los impactos asociados a la pandemia. Para ello, se presentan indicadores como los tipos de medidas implementadas, el número promedio de entregas por usuario, la duración promedio de las medidas entregadas, su cobertura y su magnitud en cuanto al gasto estimado. Como parte del diagnóstico también se caracteriza la institucionalidad, el uso de la información disponible y las formas y lugar de entrega de las medidas de emergencia.

Además, se presentan las principales medidas de emergencia dirigidas a trabajadores formales y a trabajadores informales, entendiendo que el mercado laboral fue fuertemente afectado por la crisis sanitaria debido a las restricciones de movilidad y distanciamiento impuestas por los distintos gobiernos de la región. Con lo anterior, se busca visibilizar cómo en la respuesta de los países se destacó la situación de especial vulnerabilidad que enfrentaron las y los trabajadores, especialmente, las y los informales, a partir de los efectos de la pandemia y de las desigualdades que preexistían en el mercado del trabajo. Gran parte de los trabajadores informales hacen parte del denominado "missing middle" (o medio faltante), pues no tienen un ingreso lo suficientemente bajo como para ser considerados pobres y acceder a programas sociales, pero tampoco están protegidos a través de la seguridad social formal, lo que los deja completamente expuestos ante crisis y pérdidas de ingreso, como en el caso de la pandemia por COVID-19 (IPC-IG y UNICEF, 2020).

⁴ Este documento se enfoca en las medidas de emergencia no contributivas dirigidas principalmente a las personas y los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad durante la pandemia por COVID-19. Se consideran las medidas anunciadas por los gobiernos nacionales entre el 1 de marzo de 2020 y el 31 de octubre de 2021. No se incluyen medidas de los gobiernos subnacionales ni medidas orientadas a las empresas u otros entes que tienen un efecto indirecto en los hogares y las personas. La sección I.J presenta un panorama de las medidas de emergencia contributivas del mercado laboral, pero no es exhaustiva en este tipo de medidas. La información de todas las medidas aquí presentadas se encuentra en el Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe, base de datos [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>; "Medidas de protección social para enfrentar el COVID-19", Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe, base de datos [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>.

⁵ Las medidas contributivas abarcan un espectro muy amplio, fuera del marco de este estudio, por lo que solamente se hace alusión a medidas contributivas específicas del mercado laboral, relevantes para este estudio.

En la segunda parte se hace una revisión de los primeros resultados de las medidas de emergencia, presentando estimaciones realizadas por la CEPAL y análisis provenientes de estudios secundarios.

La tercera sección presenta los desafíos que enfrentaron los países de América Latina y el Caribe para sostener los apoyos a través del tiempo y para reestructurar los sistemas de protección social de modo que puedan responder de mejor manera a situaciones complejas en el futuro. Asimismo, en esta parte, se presentan las principales innovaciones operacionales que ayudaron a dar una respuesta a la situación de la población y a mitigar los efectos de la pandemia. Para ello, se presentan los casos en que se utilizaron sistemas de información, registros y pago de una manera distinta a la habitual, los casos en que se modificaron protocolos, dónde se usaron nuevos instrumentos de identificación y selección de destinatarios de los programas y cómo se incorporó la tecnología digital, entre otras innovaciones desarrolladas.

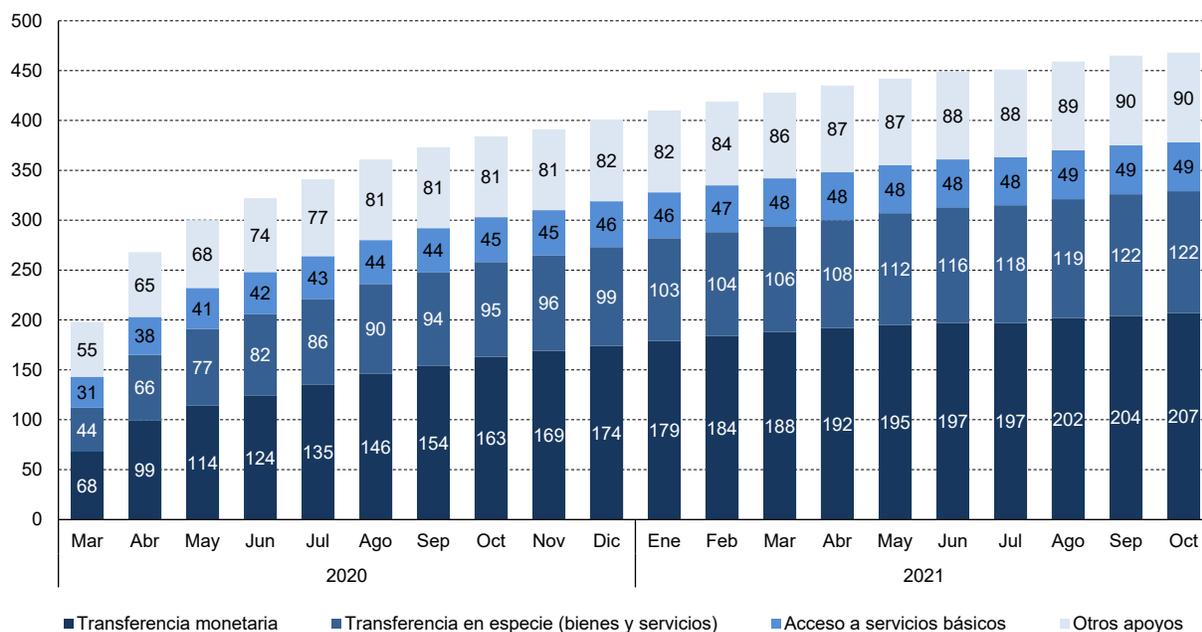
Por último, se concluye el documento destacando la importancia de las prestaciones no contributivas para garantizar las necesidades básicas frente a crisis, las limitaciones en términos de cobertura, suficiencia y duración de las medidas de emergencia implementadas durante la pandemia, y se entregan algunas recomendaciones que se desprenden de las distintas maneras de actuar de los países de América Latina, el Caribe y los países de Europa. Estas recomendaciones se realizan a partir de las lecciones aprendidas durante la pandemia, en especial en lo que concierne la reestructuración de sistemas de protección social que apunten hacia la universalización, el fortalecimiento de la institucionalidad social de estos sistemas, la inclusión, la mejora en la suficiencia y la sostenibilidad de las prestaciones entregadas, la puesta en marcha de protocolos o formas de responder mejor y más rápido ante situaciones de crisis, catástrofe o desastres y la creación de mecanismos de ingresos garantizados en situaciones de emergencia que respondan a un enfoque de derechos humanos.

I. Medidas de emergencia adoptadas en América Latina y el Caribe

Los gobiernos de América Latina y el Caribe han anunciado diversas medidas de emergencia destinadas a contener los efectos negativos de la crisis económica y social ocasionada por las necesarias disposiciones sanitarias impuestas a raíz de la pandemia de COVID-19, incluyendo las cuarentenas y el distanciamiento físico. Los anuncios de estas medidas aumentaron rápidamente entre marzo y mayo de 2020, período en el que se registró un total de 300 medidas de protección social no contributiva y de otros apoyos a los hogares y personas afectadas⁶. Dentro de las primeras medidas anunciadas se encuentra, por ejemplo, el reintegro del 15% para compras con tarjeta de débito en la Argentina, dirigido a jubilados y pensionados que cobran el haber mínimo y a los titulares de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y de la Asignación Universal por Embarazo (AUE). Asimismo, en marzo de 2020, se anunció el Proyecto de Apoyo a Comedores de Organizaciones Comunitarias (Pacoc) en el Paraguay, que buscó mejorar las condiciones de seguridad alimentaria y nutricional de las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad atendidas en los comedores comunitarios. Entre junio y agosto de 2020, los países de la región anunciaron 20 medidas mensuales en promedio, llegando a un total de 361 medidas. En este momento ya era evidente la importancia que le dieron los países a las transferencias monetarias y en especie que alcanzaban, respectivamente, 146 y 90 medidas, es decir 40% y 25% del total de medidas. Si bien los anuncios de este tipo de medidas de emergencia no han cesado, fueron bajando en frecuencia, con un promedio cercano a 10 medidas mensuales entre septiembre de 2020 y marzo de 2021, y de 6 medidas mensuales entre abril de 2021 y octubre de 2021 (véase el gráfico 1).

⁶ Se consideran únicamente las medidas de protección social no contributiva y otros apoyos directos a las personas y los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, anunciados por los gobiernos nacionales entre el 1 de marzo de 2020 y el 31 de octubre de 2021. No se incluyen medidas de los gobiernos subnacionales ni medidas orientadas a las empresas u otros entes que tienen un efecto indirecto en los hogares y las personas. Para consultar una información más detallada de las medidas de protección social no contributiva anunciadas por los países de la región en el marco de la pandemia de COVID-19, véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe" [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/>.

Gráfico 1
América Latina y el Caribe (33 países): número acumulado de medidas de protección social no contributiva de emergencia y otros apoyos para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, anunciadas desde el 1 de marzo de 2020 al 31 de octubre de 2021, según cierre de mes^{a,b}



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe, base de datos [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>; "Medidas de protección social para enfrentar el COVID-19", Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe [base de datos en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>.

^a Los países considerados son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (Rep. Bol. de).

^b Las transferencias en especie incluyen bienes tales como la entrega de alimentos, medicinas o equipos de trabajo o de tecnología, entre otros, y servicios, tales como cursos de capacitación y formación profesional, intermediación laboral, cursos educativos gratuitos y apoyos de atención en salud, entre otros.

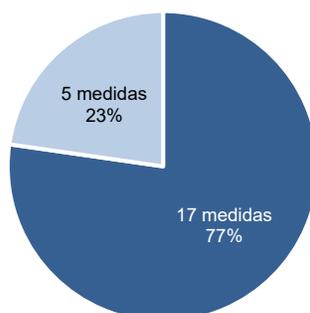
El 85,7% de las medidas de emergencia se anunció en 2020, mientras que en 2021 se divulgaron 67 medidas adicionales, de las cuales cerca de la mitad corresponden a transferencias monetarias y un tercio a transferencias en especie. Estas últimas incluyen la entrega de alimentos y medicamentos, la entrega de equipos electrónicos de apoyo a los procesos de educación en línea y, con cada vez más presencia, apoyos para la inclusión laboral y productiva, como becas de capacitación y formación en línea y la entrega de insumos para el emprendimiento (CEPAL, 2021a). Las medidas destinadas a la entrega de equipos electrónicos, ya sea de manera gratuita o en préstamo, se han llevado a cabo, por ejemplo, en Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador y Honduras. Incluso, algunos países como Chile y Santa Lucía entregaron recursos tecnológicos y servicios de apoyo a los estudiantes con discapacidad. Se trata de una población especialmente vulnerable frente a la crisis, por lo que cabe destacar estos ejemplos y considerar su mayor visibilización e inclusión ante futuras crisis.

En relación con la inclusión laboral y productiva, 13 países han implementado medidas de este tipo. Por ejemplo, la Argentina desarrolló el programa Jóvenes y MIPYMES en el que se articulan los programas de formación profesional y promoción del empleo con las políticas y herramientas para el microemprendimiento. Con esta medida se añan fuerzas con el sector privado, específicamente, con las microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes) formalizadas que deseen emplear a jóvenes de 18 a 24 años (véase el recuadro 1).

Recuadro 1 Medidas de protección e inclusión laboral y productiva

Para contrarrestar los efectos socioeconómicos del COVID-19, los países de América Latina y el Caribe implementaron medidas dirigidas a la reactivación económica y la recuperación de empleos, recurriendo a los programas sociales existentes de inclusión laboral y productiva o diseñando nuevos programas. Históricamente, estos programas han constituido un pilar importante de las estrategias de superación de la pobreza en América Latina y el Caribe, lo que puede tener efectos positivos en la mejora de indicadores laborales para los grupos más desventajados (Abramo, Cecchini y Morales, 2019). Entre marzo de 2020 y octubre de 2021, los países de la región han anunciado 22 medidas de emergencia de inclusión laboral y productiva, 5 de las cuales han consistido en transferencias monetarias y 17 en apoyos en especie, como becas de capacitación, formación en línea y la entrega de insumos para el emprendimiento.

América Latina y el Caribe (13 países)
Medidas de emergencia de inclusión laboral y productiva, según el tipo de medida,
del 1 de marzo de 2020 al 31 de octubre de 2021^a



■ Transferencia en especie ■ Transferencia monetaria

Fuente: Elaborado sobre la base de información oficial de los países; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe, base de datos [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>; "Medidas de protección social para enfrentar el COVID-19", Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe, base de datos [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>.

^a Los países considerados son: Antigua y Barbuda, Argentina, Barbados, Colombia, Costa Rica, Granada, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Perú, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía.

Las transferencias monetarias de emergencia cuyo objetivo principal es la inclusión laboral y productiva se han realizado a través de programas existentes previo a la pandemia o de medidas nuevas. En el caso de programas existentes, se encuentra el programa Potenciar Trabajo de la Argentina que entregó dos transferencias adicionales a las que normalmente entrega a sus usuarios, una en diciembre de 2020 y otra en junio de 2021. Este programa busca mejorar la empleabilidad y promover la inclusión socioproductiva de las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad social y económica. Así mismo, se encuentra el programa Jóvenes en Acción de Colombia, que entregó cinco pagos extraordinarios a sus usuarios durante el año 2020 como parte de su componente de transferencias monetarias. El programa Sembrando Vida de México aumentó su cobertura en 200 mil agricultores adicionales que tienen derecho a un componente de transferencias monetarias mensuales y a otro que les proporciona empleo permanente en áreas rurales. En el caso de medidas de transferencias monetarias nuevas, se encuentra el programa MANTA Beca para el desarrollo productivo artesanal de la Argentina, cuyo objetivo es apoyar el sostenimiento de la actividad artesanal y contribuir a paliar el impacto económico que enfrentan los y las artesanas frente a la crisis por COVID-19. En contraprestación por la entrega de la beca, los artesanos tienen la opción de ofrecer una propuesta de capacitación virtual o presencial con base en sus saberes. También, en 2020 se diseñó la medida de promoción de microempresas juveniles (*Promoting Youth Micro Enterprises*, PRYME) en San Vicente y las Granadinas, que inicialmente entregó transferencias monetarias a potenciales emprendedores entre 18 y 40 años, y posteriormente se expandió a los mayores de 40 años bajo el nombre PRYME-plus.

La capacitación técnica y profesional, en este caso clasificada dentro de las transferencias en especie, es el componente más frecuente de los programas de inclusión laboral y productiva, así como de las intervenciones nuevas en este ámbito implementadas durante la emergencia. Países como Antigua y Barbuda, Barbados, Costa Rica, Granada, Guyana y Santa Lucía dispusieron de cursos gratuitos en línea para quienes quisieran adquirir conocimientos que complementarían sus estudios universitarios y mejorarían su empleabilidad y productividad, para así optar a mejores oportunidades laborales. Se destaca la experiencia de Costa Rica, que permitió que personas de desempleo accedieran al Plan Habilidades Proteger. Los usuarios de este programa, además de la transferencia monetaria que recibían por medio del Bono Proteger (tres pagos de aproximadamente 207 dólares), accedían a una formación con el objetivo de mejorar su empleabilidad^a. Con relación a adaptaciones de programas existentes, es relevante mencionar el fortalecimiento del programa Jóvenes Construyendo el Futuro de México. Mediante este programa, los y las jóvenes recibieron una transferencia monetaria mensual (equivalente a 196 dólares), tenían acceso gratuito al seguro de salud y podían acceder a cursos y seminarios virtuales cuya finalidad era contrarrestar la interrupción de su capacitación en las empresas que debieron suspender o alternar sus actividades.

En este periodo de pandemia algunos países de la región también implementaron programas de carácter más integral. Por ejemplo, el programa Jóvenes y MiPyMes de la Argentina busca articular los recursos de los programas de formación profesional y de promoción del empleo con las políticas y herramientas de promoción y financiamiento a las micro, pequeñas y medianas empresas. El objetivo de este programa es potenciar en forma conjunta la creación de nuevas fuentes de producción y de nuevos puestos de trabajo. Los y las jóvenes usuarias del programa tienen acceso a cursos de orientación e inducción ofrecidos por las oficinas de empleo, intermediación laboral, entrenamiento para el trabajo y promoción de su inserción laboral en las empresas participantes. Asimismo, las empresas que participen del programa y deseen formar o contratar trabajadores y trabajadores jóvenes pueden acceder, entre otros, a servicios de intermediación laboral y obtener una bonificación de tasa adicional sobre las líneas de financiamiento que soliciten en las entidades financieras autorizadas.

Con relación a los programas de apoyo al trabajo independiente, en Colombia se puso en marcha la estrategia “Economía para la Gente”. Su finalidad es apoyar la reactivación y el fortalecimiento de las unidades productivas de la población que enfrenta mayor vulnerabilidad y los micronegocios formales e informales afectados por la pandemia. Esta medida atiende cinco frentes: i) generación de ingresos, emprendimiento y formalización; ii) desarrollo productivo, asociatividad y acceso a mercados; iii) innovación y tecnología; iv) financiamiento; y v) entorno competitivo. Busca implementar programas de formación y emprendimientos adaptados a las competencias y experiencias de los participantes, así como intervenciones para diversificar el apoyo para ampliar su acceso a los mercados y promover asociaciones con el sector privado y el acceso a servicios financieros y tecnología.

El fortalecimiento y la adopción de medidas de inclusión laboral y productiva por parte de los países de América Latina y el Caribe son necesarios para garantizar el derecho de las familias más afectadas por la crisis a un trabajo decente y un ingreso digno, y así propiciar una recuperación transformadora. Las medidas de inclusión laboral y productiva entregan herramientas para el empleo, la generación de ingresos y la eventual salida de la pobreza de sus usuarios, que son parte de las poblaciones más vulnerables (jóvenes, mujeres, personas en situación de pobreza extrema, personas con bajo nivel educativo y personas con discapacidad). Por lo mismo, los países de la región aumentaron la proporción de este tipo de medidas de emergencia entre 2020 (4% de un total de 401 medidas anunciadas en 2020) y 2021 (12% de un total de 67 medidas anunciadas en 2021). Estas medidas deben fortalecerse y diseñarse considerando el nuevo contexto que ha impuesto la pandemia. Para ello, es necesaria la coordinación intersectorial y con los sistemas de protección social, siempre promoviendo y operando estándares de trabajo decente.

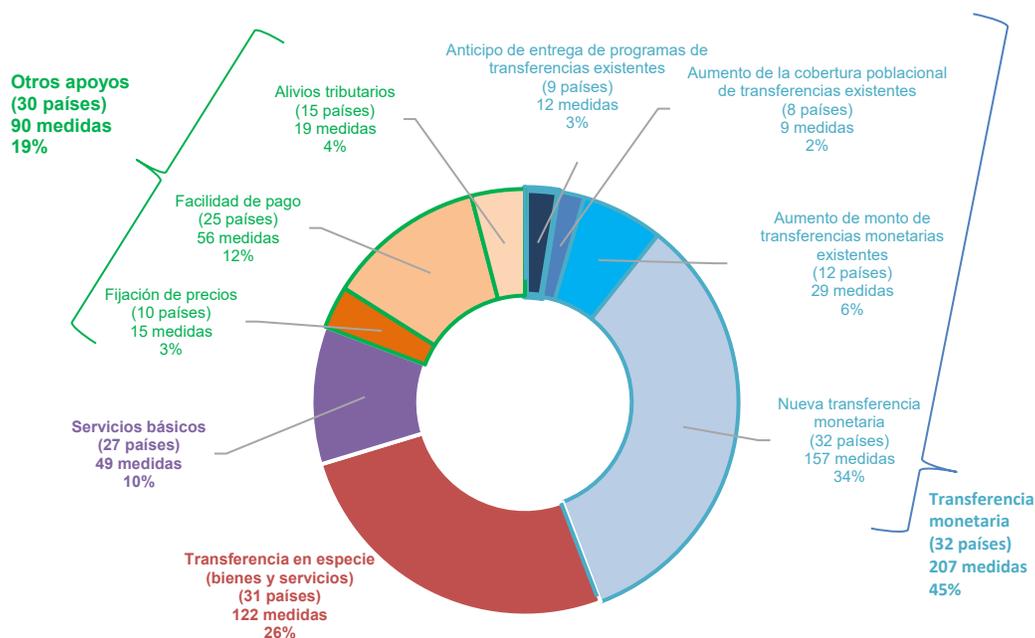
Fuente: Elaborado sobre la base de información oficial de los países; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe, base de datos [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>; “Medidas de protección social para enfrentar el COVID-19”, Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe, base de datos [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2021a), *Desastres y desigualdad en una crisis prolongada: hacia sistemas de protección social universales, integrales, resilientes y sostenibles en América Latina y el Caribe* (LC/CDS.4/3), Santiago.

^a A partir del 30 de junio de 2020 se amplió la cobertura a las personas que, aunque no hayan aplicado al Bono Proteger, hubieran sido despedidos y contaran con la secundaria completa.

En total, entre marzo de 2020 y octubre de 2021, 33 países de América Latina y el Caribe adoptaron 468 medidas dirigidas especialmente a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, que se ha visto particularmente afectada durante este período de crisis. De estas, 378 son medidas de protección social no contributiva, que incluyen 207 transferencias monetarias, 122 transferencias en especie y 49 medidas de aseguramiento y facilitación del acceso a los servicios básicos (agua, energía, teléfono e Internet), mediante la prohibición del corte de servicios, la reconexión por falta de pago y la postergación o los acuerdos para el pago de las facturas⁷. Las 90 medidas restantes corresponden a otros apoyos dirigidos a la contención del gasto de las familias afectadas por la crisis. Entre ellas, se han proporcionado alivios tributarios (mediante exoneración de multas, suspensión de fechas de cobranza y remates por falta de pago, y postergación del pago de impuestos), medidas de fijación y control de precios de los productos de la canasta básica y alquileres, y facilidades de pago (por ejemplo, el aplazamiento del pago de cuotas de créditos e hipotecas, la readecuación y el refinanciamiento de préstamos, la exención de pagos o la suspensión de intereses de mora y multas) (véase el gráfico 2).

⁷ Véase más información sobre el acceso a servicios básicos en el contexto de la pandemia en Filgueira y otros (2020).

Gráfico 2
América Latina y el Caribe (33 países): medidas de protección social no contributiva de emergencia y otros apoyos para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, por tipo de medida, del 1 de marzo de 2020 al 31 de octubre de 2021^a
(En número de países, medidas y porcentajes)



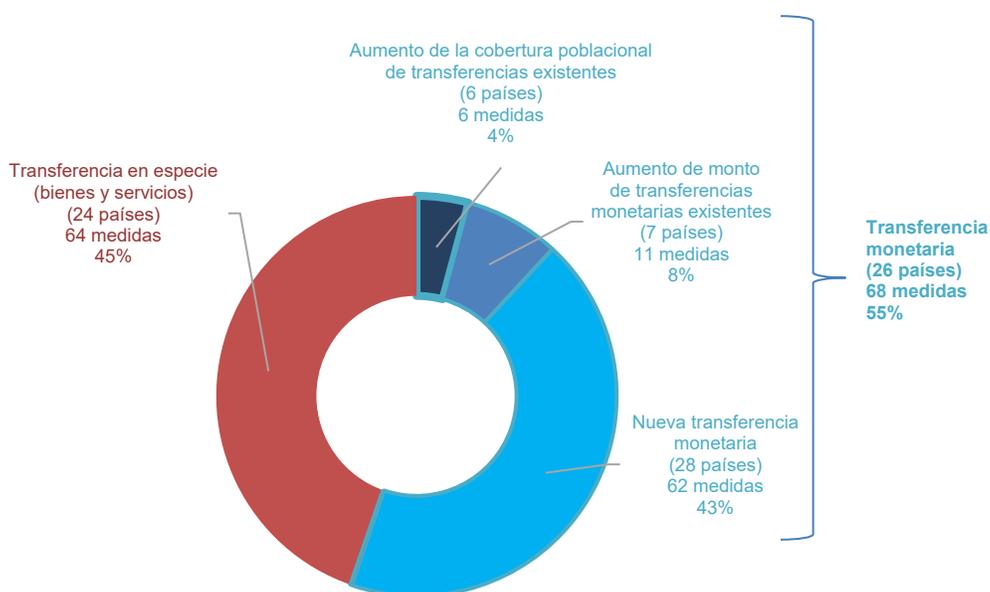
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países; CEPAL, Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe, base de datos [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>, y "Medidas de protección social para enfrentar el COVID-19", Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe, base de datos [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>.

^a Se incluyen las 468 medidas anunciadas entre el 1 de marzo de 2020 y el 31 de octubre de 2021. Los países considerados son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (Rep. Bol. de).

La prolongación de la crisis sanitaria incentivó extensiones y modificaciones de algunas de las medidas puestas en marcha en 2020, tanto en términos de duración como de número de entregas y cobertura, además de la implementación de nuevas medidas. Entre enero y octubre de 2021, 32 países de América Latina y el Caribe tuvieron activas un total de 132 medidas de transferencias monetarias y en especie (véase el gráfico 3). El 45% de estas medidas han sido transferencias en especie, el 43% han sido nuevas transferencias monetarias, mientras que el 12% restante se reparte entre un 8% de aumentos de montos de transferencias monetarias existentes y un 4% de un aumento de la cobertura poblacional de transferencias monetarias existentes. A manera de ilustración, entre las medidas activas en 2021 se encuentra la Asistencia gubernamental de desempleo por COVID-19 de las Bahamas, que aumentó los cupos disponibles para que pudieran postular quienes perdieron su trabajo durante la pandemia. También se encuentra el Programa de Transferencias Monetarias COVID-19 de Belice, que se ejecutó desde febrero de 2021 para brindar apoyos a los hogares vulnerables afectados por COVID-19 que no calificaron para otros esquemas de asistencia social. El *Auxilio Emergencial* del Brasil reinició sus entregas entre abril y octubre de 2021, con un monto reducido, que bajó de 600 a 250 reales (47 dólares) por persona y limitando la entrega a una persona por familia, pero manteniendo el diferencial para las mujeres proveedoras en hogares monoparentales (375 reales mensuales).

Entre otras, también vale la pena resaltar la continuidad en 2021 y los cambios de medidas como el Ingreso Solidario de Colombia⁸, el Plan Panamá Solidario⁹, el programa Quédate en Casa de la República Dominicana¹⁰, y el Ingreso Familiar de Emergencia de Chile¹¹. Considerando solamente las medidas de transferencias monetarias y en especie de emergencia, el porcentaje de anuncios de las primeras bajó de 64% a 59% entre 2020 y 2021, mientras el de las segundas aumentó de 36% a 41%. Este incremento del peso relativo de las transferencias en especie obedece principalmente a la puesta en marcha de medidas de entrega de equipos electrónicos de apoyo a los procesos de educación en línea, así como a las becas de capacitación y formación en línea y la entrega de insumos para el emprendimiento (sobre estos últimos, ver recuadro 1).

Gráfico 3
América Latina y el Caribe (32 países): medidas de transferencias monetarias y en especie de emergencia para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, por tipo de medida, activas entre enero y octubre de 2021^a
(En número de países, medidas y porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe, base de datos [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>; "Medidas de protección social para enfrentar el COVID-19", Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe, base de datos [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>.

^a Los países considerados son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (Rep. Bol. de).

⁸ En junio de 2021 se anunciaron pagos hasta agosto de 2021. El 14 de septiembre de 2021, por medio de la Ley de Inversión Social, se garantiza su duración hasta diciembre de 2022. En dicha fecha podrá establecerse la continuidad de la medida o su articulación con otros programas existentes.

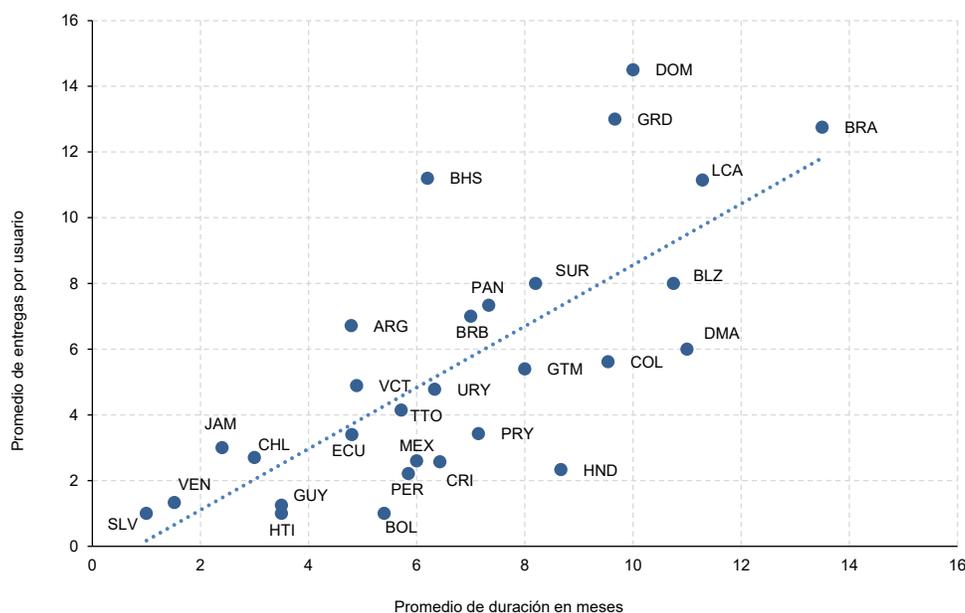
⁹ El valor del monto se fue incrementando en forma paulatina, y desde febrero de 2021 es de 120 dólares. Desde julio de 2021 esta medida ha sido reemplazada por el Nuevo Plan Panamá Solidario, que entrega los mismos montos.

¹⁰ El monto del programa se incrementó a partir de enero de 2021 y pasó de un pago quincenal de 2.500 pesos dominicanos (87 dólares mensuales) a 3.000 pesos dominicanos (105 dólares mensuales).

¹¹ Este programa ha realizado diversos cambios en cuanto al monto de las transferencias que reciben los usuarios y a su población objetivo, hasta llegar a su versión universal actual, con la que se ha alcanzado a 8,3 millones de hogares, con transferencias individuales superiores a la línea de pobreza.

El número de entregas de las medidas de transferencias monetarias de emergencia se relaciona positivamente con el número de meses de duración de las medidas. Los países de la región que han implementado medidas de transferencias monetarias de emergencia con un número alto de entregas tienden a tener medidas de alta duración. Por ejemplo, las medidas de transferencias monetarias en el Brasil - Ayuda de emergencia a familias indígenas del programa Bolsa Familia, Aumento de cobertura del programa Bolsa Familia, Transferencia anticipada del monto del *Benefício de Prestação Continuada* (BPC), y *Auxílio Emergencial*- tienen una duración promedio de 13,5 meses y un promedio de entregas de 12,8 veces por destinatario entre marzo de 2020 y diciembre de 2021 (véase el gráfico 4). Ello ocurre al considerar en el análisis de manera conjunta medidas como el aumento de cobertura del programa Bolsa Familia, que aplicó desde marzo de 2020 y que continuó con entregas mensuales; y las 16 entregas mensuales del programa *Auxílio Emergencial* en un período de 19 meses (entre abril de 2020 y octubre de 2021). Otros países con transferencias monetarias de alta duración y un número alto de entregas son la República Dominicana, Santa Lucía y Granada. Por otra parte, países como El Salvador, Venezuela (República Bolivariana de) y Jamaica tienen transferencias monetarias que, en promedio, tienen pocas entregas y son de corta duración. Algunos países, como Bolivia (Estado Plurinacional de), el Perú, México, Costa Rica y Honduras han implementado transferencias monetarias de emergencia de una duración promedio entre 5 y 10 meses, pero contemplando entre 1 y 3 entregas por usuario.

Gráfico 4
América Latina y el Caribe (29 países): número de entregas por destinatario y duración en meses de las medidas de transferencias monetarias de emergencia activas entre marzo de 2020 y diciembre de 2021^{a b c}
(En promedio por país)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe, base de datos [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>; "Medidas de protección social para enfrentar el COVID-19", Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe, base de datos [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>.

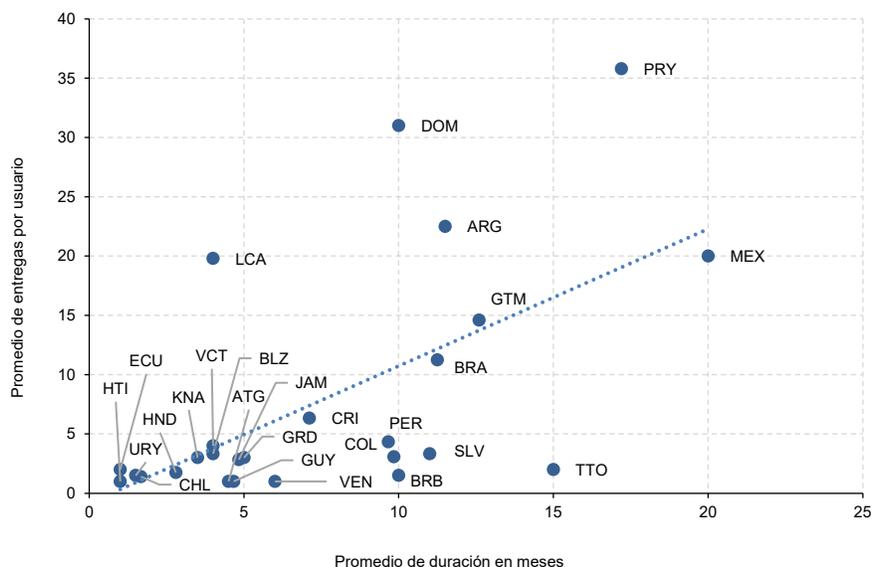
^a Los países considerados son: Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (Rep. Bol. de).

^b Las entregas por destinatario corresponden al número de entregas oficiales que se anuncia para cada medida.

^c El cuadro A3 en el anexo identifica a las medidas consideradas como transferencias monetarias y como transferencias en especie.

A diferencia de lo que ocurre con las transferencias monetarias, el caso de medidas de alta duración y pocas entregas es mucho más común entre las transferencias en especie. Países como el Perú, Colombia, Barbados, El Salvador y Trinidad y Tabago han puesto en marcha transferencias en especie con una duración promedio cercana o superior a 10 meses, pero con menos de 5 entregas por usuario (véase el gráfico 5). Sin embargo, la mayoría de los países de la región han proporcionado apoyos en especie con menos de 5 entregas, en promedio, y una duración menor a los 5 meses. Solo el Paraguay y México se destacan por haber diseñado transferencias en especie de emergencia con más de 20 entregas y una duración promedio superior a 17 meses. En el caso de México se fortaleció el programa Jóvenes Construyendo el Futuro, que ha otorgado capacitaciones mensuales desde finales de mayo de 2020. En el Paraguay, hay 5 medidas de entregas de alimentos con frecuencias altas y con entregas prolongadas, como por ejemplo los kits de alimentos "Mi almuerzo escolar en familia", que se entregan cada 10 días, por un periodo de 22 meses. El caso de la Argentina, la República Dominicana y Santa Lucía es particular porque el promedio de entregas por usuario de las transferencias en especie es superior al promedio de duración en meses, resultado impulsado principalmente por sus medidas de alimentación escolar, que tienen entregas quincenales, semanales o, incluso, diarias.

Gráfico 5
América Latina y el Caribe (27 países): número de entregas por destinatario y duración en meses de las medidas de transferencias en especie de emergencia activas entre marzo de 2020 y octubre de 2021^{a,b,c}
(En promedio por país)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe, base de datos [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>; "Medidas de protección social para enfrentar el COVID-19", Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe, base de datos [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>.

^a Los países considerados son: Antigua y Barbuda, Argentina, Barbados, Belice, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (Rep. Bol. de).

^b Las entregas por destinatario corresponden al número de entregas oficiales que se anuncia para cada medida.

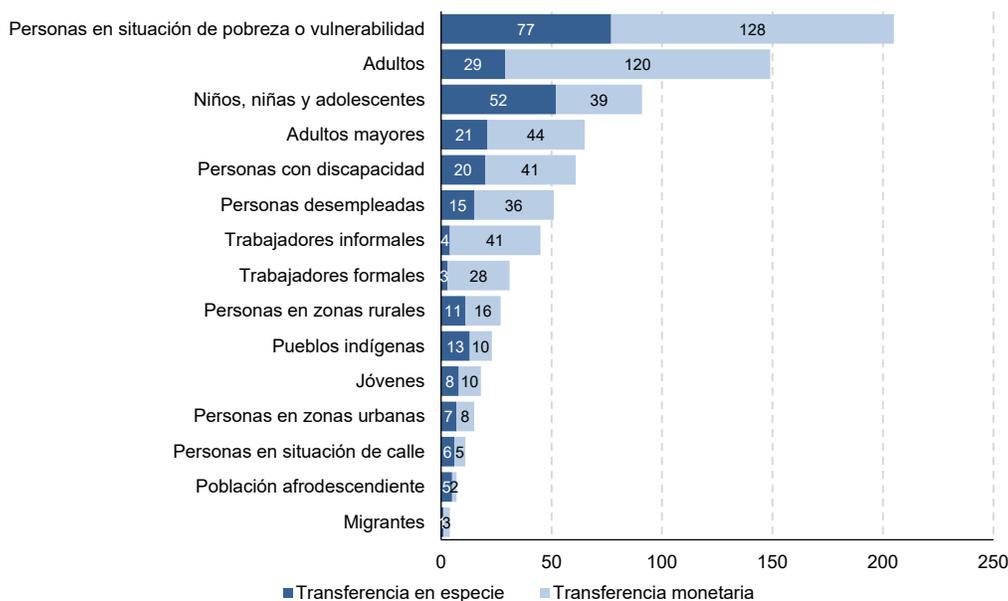
^c El cuadro A3 en el anexo identifica las medidas consideradas como transferencias monetarias y como transferencias en especie.

A. Población objetivo de las medidas de protección social no contributiva de emergencia

Las medidas de protección social no contributiva de emergencia producto de la pandemia por COVID-19 han sido dirigidas en especial a los grupos en mayor situación de vulnerabilidad. Entre estos grupos se encuentran las personas en situación de pobreza o vulnerabilidad por sus niveles de ingresos, los niños, niñas y adolescentes, las personas con discapacidad y los adultos mayores, entre otros. De todas las medidas de transferencias monetarias y en especie anunciadas hasta octubre de 2021, 205 medidas han sido dirigidas explícitamente a las personas en situación de pobreza o vulnerabilidad, convirtiéndose en el grupo de la población objetivo al cual se dirige el mayor número de medidas de emergencia. Esto se explica en parte por el hecho de que, desde inicios de la década de los noventa, el sistema de protección social se ha construido en torno a este grupo de la población y se han implementado medidas con el fin de contribuir a erradicar su situación de pobreza (Cecchini, 2019). De estas medidas, 128 corresponden a transferencias monetarias y 77 a transferencias en especie (véase el gráfico 6). La mayoría de los grupos poblacionales sigue este patrón de recibir más transferencias monetarias que transferencias en especie. Las excepciones son los niños, niñas y adolescentes, para quienes más de la mitad de las medidas son transferencias en especie asociadas a la entrega de alimentación; y las personas indígenas, las personas en situación de calle y la población afrodescendiente, que entre las medidas que les mencionan explícitamente entre sus poblaciones prioritarias, reciben principalmente alimentos, productos de aseo y atención de salud.

Gráfico 6

América Latina y el Caribe (32 países): número de medidas de transferencias monetarias y en especie de emergencia por grupo de población objetivo, según el tipo de medida, del 1 de marzo de 2020 al 31 de octubre de 2021^{a,b}



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe, base de datos [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>; "Medidas de protección social para enfrentar el COVID-19", Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe, base de datos [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>.

^a Se consideran 333 medidas de transferencias monetarias y en especie de emergencia. Los países considerados son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (Rep. Bol. de).

^b Los distintos grupos de población objetivo se pueden superponer, es decir que una medida puede tener más de un grupo de población objetivo dentro de los grupos mencionados.

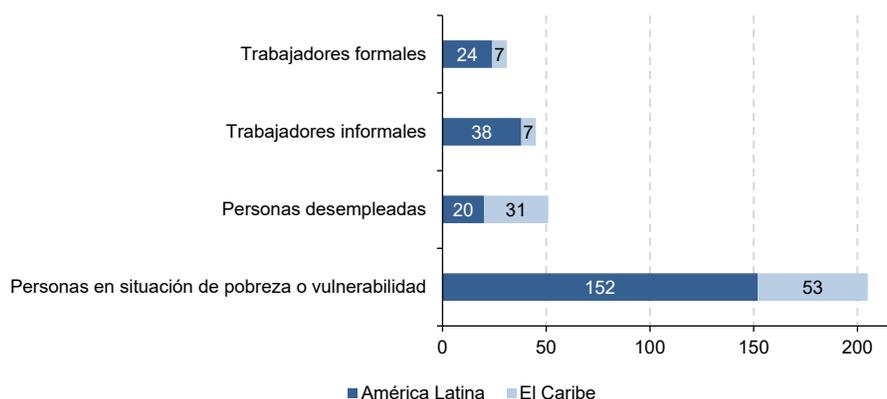
Si bien estas categorías no son excluyentes, la información permite identificar las prioridades de política pública a nivel país y regional. También se evidencian los espacios de mejora en el apoyo a ciertos grupos o incluso la necesidad de recoger información sobre poblaciones que se encuentran invisibilizadas por la política social. Al analizar la entrega de prestaciones sociales por ciclo de vida, casi la mitad de los programas de emergencia desarrollados en América Latina y el Caribe están dirigidos a la población adulta. En particular, 120 medidas de transferencias monetarias y 29 en especie se han destinado al grupo de adultos afectados laboralmente por la pandemia. Un ejemplo de ello es el Bono solidario a trabajadores del transporte en Honduras, que se realizó en compensación al impacto negativo de la pandemia en los ingresos de los trabajadores del transporte. Le siguen los programas dirigidos a niños, niñas y adolescentes y aquellos que buscan apoyar a la población de adultos mayores. Sin embargo, solo el 5,4% de los 333 programas revisados tiene como destinatarios a los jóvenes, lo que no se condice con las necesidades de apoyo que tiene esta población, especialmente cuando se considera el impacto que ha tenido la crisis en la finalización de sus estudios y en su inserción en el mercado laboral. Esta evidencia refuerza la necesidad de seguir implementando medidas de inserción laboral y productiva (véase el recuadro 1), que otorguen capacitaciones y facilidades para la inclusión laboral de los jóvenes en un contexto de continuidad de la pandemia, pero con menos restricciones de movilidad y desplazamiento.

Los niños, niñas y adolescentes también han sido considerados dentro de la población objetivo de diversas medidas de emergencia, sobre todo aquellas relacionadas con la seguridad alimentaria. En particular, en el período de crisis se han anunciado 52 medidas de transferencias en especie y 39 transferencias monetarias. En la Argentina, Bahamas, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Trinidad y Tabago, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de), se entregó algún tipo de transferencia monetaria o en especie para solventar la entrega de alimentos que se realizaba previamente en los recintos educativos. Así mismo, esta población ha sido receptora de la mayoría de las entregas de materiales tecnológicos para la continuidad educativa y la educación a distancia, con el fin de minimizar la probabilidad de deserción escolar. Por ejemplo, el programa de Mejoramiento de las Condiciones de aprendizaje mediante la Incorporación de TIC en Establecimientos Educativos y Unidades de Gestión Educativa del Paraguay entregó dispositivos informáticos para el fortalecimiento de la educación a distancia.

Asimismo, la cobertura de trabajadores informales también ha sido objetivo de las medidas de protección social no contributiva de emergencia frente a la pandemia. Según datos de la OCDE, en 2019, justo antes de la pandemia, un 38% de la población en la región no estaba cubierta por ningún tipo de red social, debido a la alta incidencia de la informalidad, y por tanto se encontraban particularmente expuestos al impacto de la pandemia (OECD y otros, 2020). La mayoría de las medidas dirigidas o que incluyen a esta población han sido transferencias monetarias, que hasta octubre de 2021 sumaban 41 medidas, pero también se han puesto en marcha medidas de transferencias en especie que se enfocan principalmente en la capacitación y formación para la inclusión laboral. Ello resulta de gran interés debido a que por su situación laboral no registran información en los registros administrativos que reportan ingresos. Los trabajadores informales tampoco se encuentran incluidos en las medidas contributivas de protección social del mercado laboral, como el seguro de cesantía o de desempleo, debido a que se encuentran trabajando sin contratos de trabajo. Esta situación los ha hecho tradicionalmente invisibles en los sistemas de información de la protección social. Sin embargo, es una población que se ha visto muy afectada por la pandemia y que, usualmente, se encuentra expuesta a choques de ingreso debido a las precarias condiciones laborales que deben enfrentar (Velásquez Pinto, 2021). Cabe destacar, igualmente, que se trata de una población con frecuencia excluida de la protección social no contributiva, dado que medidas como los programas de transferencias condicionadas operan bajo mecanismos de comprobación de medios y focalización hacia los grupos extremadamente pobres. Algunos ejemplos de medidas de emergencia que han cubierto a los trabajadores informales son el Auxilio Emergencial del Brasil, el Ingreso Familiar de Emergencia de la Argentina, el Ingreso Solidario de Colombia, el programa *Pytyvõ* del Paraguay, el Bono para Independientes del Perú, y el Operativo Canasta del Uruguay. Sin embargo, el esfuerzo de llegar a esta

población es principalmente de los países latinoamericanos, ya que en la región caribeña adquieren mayor protagonismo las personas desempleadas, a las cuales se les destinan 31 programas de emergencia para poder mitigar la merma de ingresos (véase el gráfico 7).

Gráfico 7
América Latina y el Caribe (32 países): número de medidas de emergencia por tipo de situación económica y laboral, según la región, del 1 de marzo de 2020 al 31 de octubre de 2021^{a,b}



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe, base de datos [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>; "Medidas de protección social para enfrentar el COVID-19", Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe, base de datos [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>.

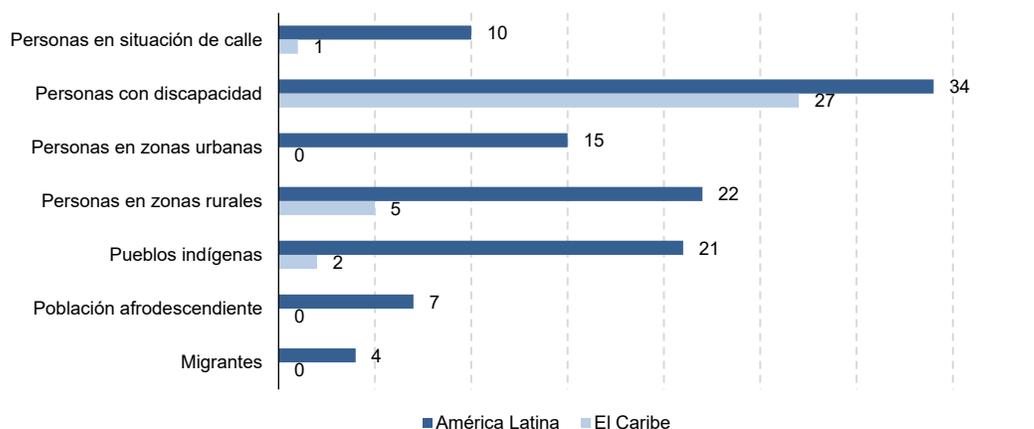
^a Se consideran 333 medidas de transferencias monetarias y en especie de emergencia. Los países considerados son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (Rep. Bol. de).

^b los distintos grupos de población objetivo se pueden superponer, es decir que una medida puede tener más de un grupo de población objetivo dentro de los grupos mencionados.

El esfuerzo de llegar a poblaciones específicas que se encuentran en situación de vulnerabilidad se refleja en la introducción de medidas de emergencia destinadas a las personas en situación de calle, los migrantes, las personas indígenas y las y los afrodescendientes (véase el gráfico 8). Estos grupos poblacionales no suelen ser parte de los sistemas de protección social debido a la falta de información y de capacidad del aparato estatal de identificarlos y contactarlos para registrar su información.

Otra población en situación de mayor vulnerabilidad a la cual se dirigió una proporción importante de medidas de emergencia fue las personas con discapacidad (18%). En especial, en los países del Caribe se identificaron 27 programas dirigidos a esta población, lo que en proporción al total de programas de emergencia implementados por esos países alcanza el 28%. Por ejemplo, en Saint Kitts y Nevis se creó el programa de Apoyo para personas con discapacidad (*Disability Support Programme*), que entregó aportes monetarios a los hogares con personas con discapacidad. Este programa también incluyó un apoyo adicional dirigido a proveedores privados que capaciten a las personas con discapacidad con el fin de facilitar su inserción laboral. Jamaica, Santa Lucía y Suriname también anunciaron programas nuevos que incluyeron a la población con discapacidad, mientras que en Bahamas, Barbados y Trinidad y Tabago se modificaron programas existentes. En tanto, 8 países en América Latina crearon nuevos programas que se dirigieron a la población con discapacidad (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Costa Rica, Guatemala, Panamá, Perú y República Dominicana), pero ninguno de manera exclusiva como en el caso de Saint Kitts y Nevis y Santa Lucía.

Gráfico 8
América Latina y el Caribe (32 países): número de medidas de emergencia por características individuales y residenciales, según la región, del 1 de marzo de 2020 al 31 de octubre de 2021^{a,b}



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe, base de datos [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>; "Medidas de protección social para enfrentar el COVID-19", Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe, base de datos [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>.

^a Los países considerados son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (Rep. Bol. de).

^b Los distintos grupos de población objetivo se pueden superponer, es decir que una medida puede tener más de un grupo de población objetivo dentro de los grupos mencionados.

Una población especialmente afectada durante la pandemia, en términos de ingreso, trabajo y tiempo dedicado a cuidados, fueron las mujeres. El mapeo de medidas de transferencias monetarias y en especie no contributivas da cuenta de un total de 35 medidas dirigidas explícitamente a mujeres (26 transferencias monetarias y 9 en especie). Ejemplo de estas medidas es el fortalecimiento de emprendimientos dirigidos por mujeres en Costa Rica, cuya actividad económica se vio afectada por el COVID-19. El gobierno costarricense entregó asesorías especializadas para estudiar e identificar las principales actividades de las empresas, con el fin de describir cuáles de ellas generan un valor o ventaja competitiva en el producto final, además de elaborar un plan de riesgo para hacer frente a este tipo de crisis. También se encuentran medidas como la de Santa Lucía, cuyo gobierno, a través del apoyo económico entregado por Asuntos Globales de Canadá y la Oficina Multinacional de ONU Mujeres, otorgó subvenciones a las mujeres en la industria del turismo y la agricultura.

Respecto de la transversalización de un enfoque de género en las medidas de emergencia, y considerando medidas contributivas y no contributivas, el Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe identifica 46 medidas dirigidas a la generación de empleos e ingresos, 38 medidas vinculadas a transferencias y otras prestaciones de protección social y 41 vinculadas a la economía del cuidado, incluyendo la extensión de licencias de cuidado¹². Tal es el caso de la Ley N° 21.247 de Crianza protegida en Chile, que permitió la extensión del permiso postnatal parental para trabajadoras y trabajadores del sector público o privado, dependientes o independientes, así como que las y los trabajadores afiliados al seguro de desempleo que tengan a cargo el cuidado de uno o más niños o niñas nacidos a partir del año 2013 y que no estén haciendo uso de un permiso postnatal parental pudieran solicitar la suspensión de su contrato de trabajo por motivos de cuidados, mientras permaneciera suspendido por causa del COVID-19 el funcionamiento de establecimientos educacionales, jardines infantiles y salas cunas. Padres, madres o cuidadores de niñas y niños nacidos desde el año 2013 pudieron acogerse unilateralmente a suspensión laboral de la Ley de Protección del Empleo N° 21.227 (Amarante, 2022).

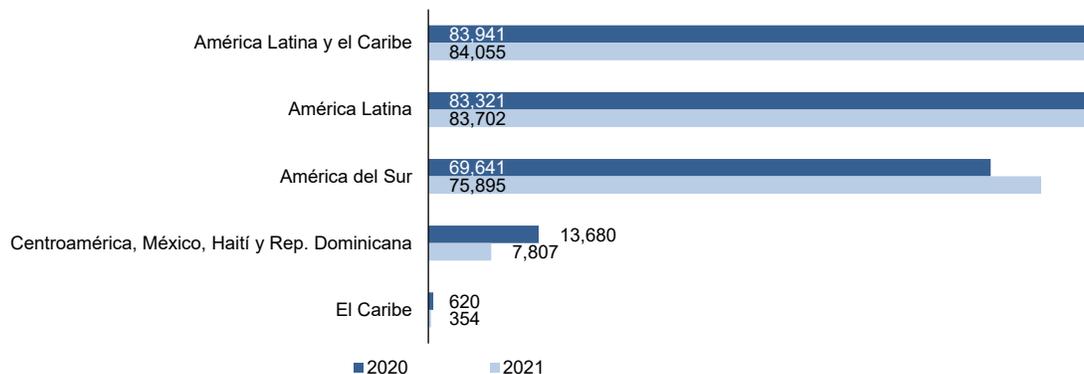
¹² Véase [en línea] <https://www.cepal.org/es/subtemas/covid-19>.

B. Cobertura

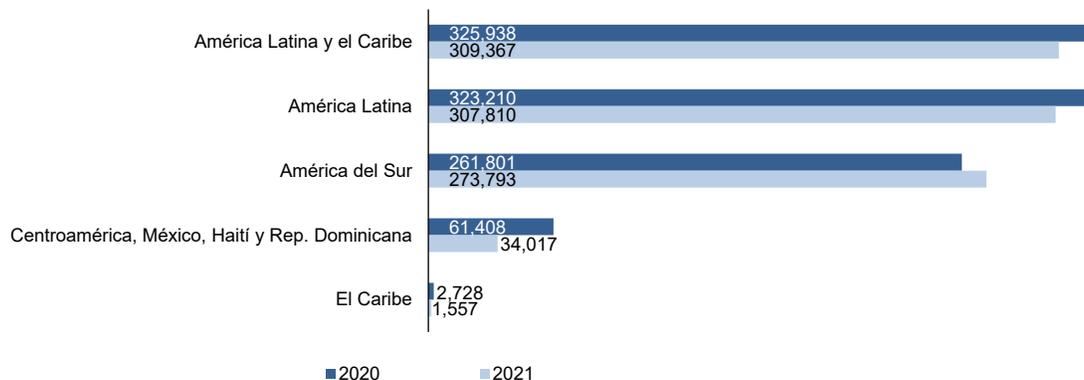
Considerando las compatibilidades de cobertura entre las diferentes medidas de cada país, se estima que la cobertura de hogares de las medidas de transferencias monetarias y en especie en la región fue cercana a los 84 millones de hogares en 2020 y 2021. La cobertura de personas cayó de cerca de 326 millones a 308 millones.

Gráfico 9
América Latina y el Caribe (32 países): cobertura de las transferencias monetarias y en especie de emergencia
(marzo a diciembre de 2020 y enero a octubre de 2021)^{a b c}
(En miles)

A. Hogares receptores



B. Personas en hogares receptores



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe, base de datos [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>; "Medidas de protección social para enfrentar el COVID-19", Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe, base de datos [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, base de datos [en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>; Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/ptc>.

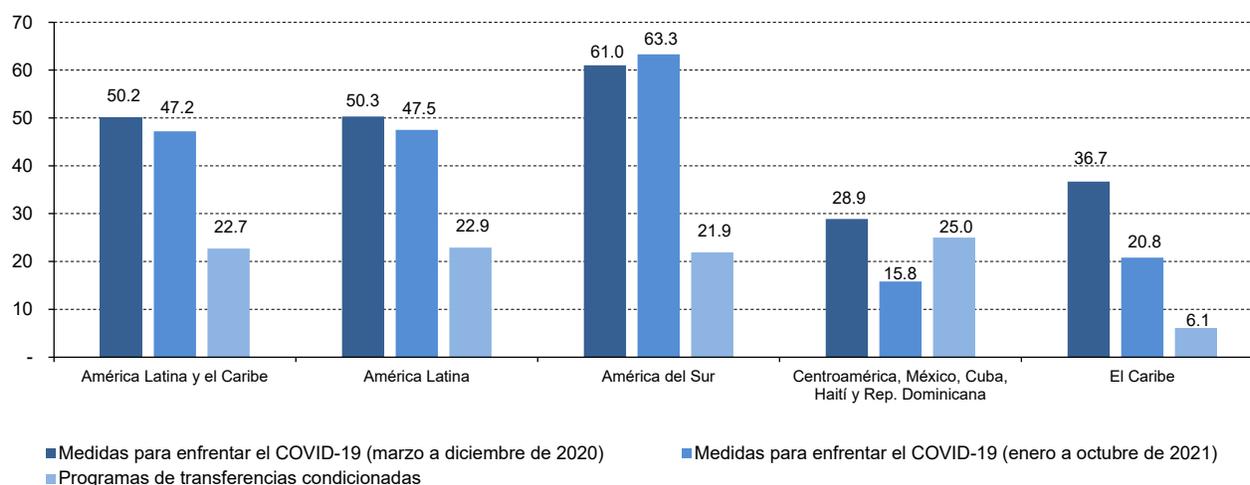
^a Se consideran las medidas anunciadas entre el 1 de marzo de 2020 y el 31 de octubre de 2021. Esta estimación se construyó a partir de información oficial de los gobiernos (cobertura anunciada o efectiva, según disponibilidad), teniendo en cuenta la fecha de inicio y duración, así como la posible complementariedad entre las diferentes medidas anunciadas por cada país con el fin de minimizar la duplicidad en el cálculo de la cobertura. Para las medidas relacionadas con transferencias que se entregan por persona, en caso de no haber información disponible sobre el número promedio o máximo de receptores por hogar, se asumen dos receptores por hogar.

^b América del Sur incluye a: Argentina, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (Rep. Bol. de). Centroamérica incluye a: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá, además de México, Cuba, Haití y República Dominicana. El Caribe incluye a: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Guyana, Granada, Jamaica, Sint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago.

Este resultado se debe a que el aumento de personas en hogares usuarios de las medidas en los países de América del Sur, impulsado principalmente por el Brasil, Chile y Venezuela (República Bolivariana de), fue inferior en magnitud a la caída del número de personas en hogares usuarios de las medidas de México y países de Centroamérica como Honduras y Guatemala, que tienen hogares con un tamaño promedio mayor. Mientras que en América del Sur el número de personas cubiertas por estas medidas de emergencia aumentó en cerca de 12 millones, en la región de Centroamérica, México, Haití y la República Dominicana cayó en más de 27 millones, y en la región del Caribe tuvo una disminución de 1,2 millones (véase el gráfico 9).

Se estima que entre marzo de 2020 y octubre de 2021 las transferencias monetarias y en especie han cubierto 111,5 millones de hogares, a los que pertenecen alrededor de 422 millones de personas. Sin embargo, se observa una reducción en el alcance de la cobertura poblacional de los países de la región entre 2020 y 2021, al pasar de una cobertura del 50,2% al 47,2% (véase el gráfico 10). A pesar de la disminución en la cobertura de los programas de emergencia en los primeros diez meses de 2021, esta continuó siendo superior a la de los programas de transferencias condicionadas y otros programas continuos de transferencias monetarias, que según los últimos datos disponibles fue del 22,7% de la población. Además, en el período analizado, cabe destacar el aumento en la cobertura experimentada por las medidas implementadas en América del Sur.

Gráfico 10
América Latina y el Caribe (32 países): personas en hogares receptores de transferencias monetarias y en especie de emergencia (marzo de 2020 a octubre de 2021) y de programas de transferencias condicionadas (último año disponible), por subregiones^{a b c}
(En porcentajes de la población total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama Social de América Latina 2021, sobre la base de información oficial de los países; CEPAL, Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe, base de datos [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>; "Medidas de protección social para enfrentar el COVID-19", Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe, base de datos [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>; CEPALSTAT, base de datos [en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>; y base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe, disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/ptc>.

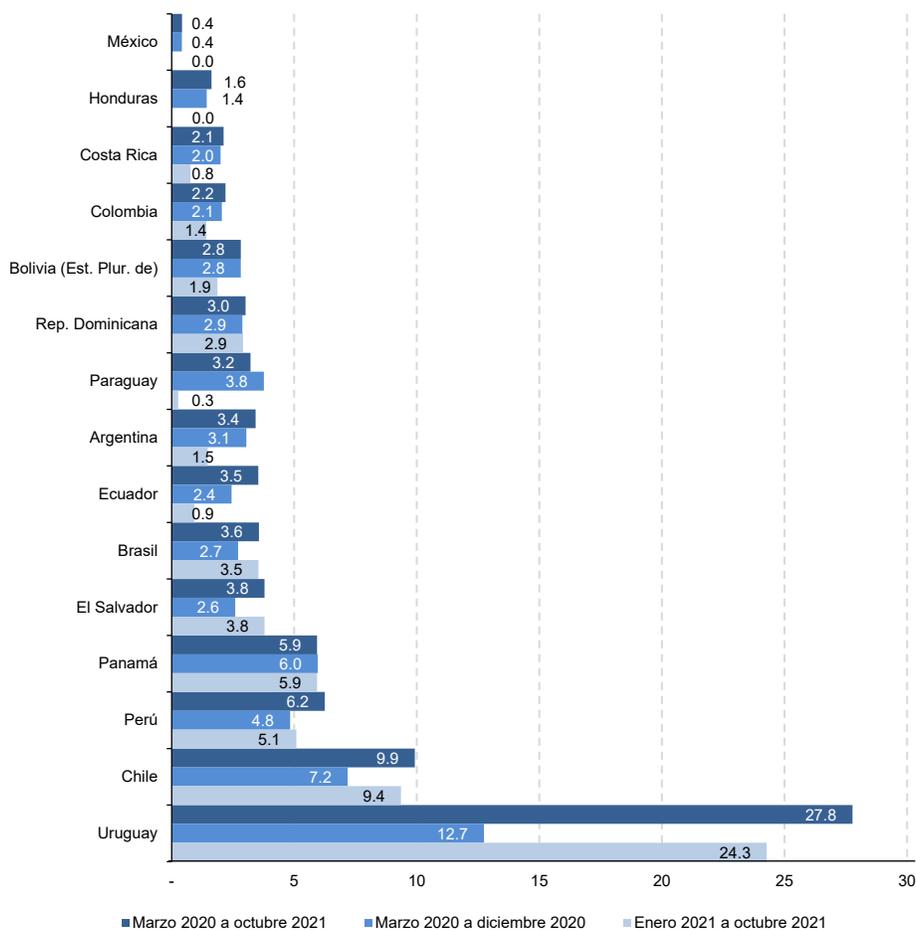
^a Se consideran las transferencias monetarias y en especie anunciadas entre el 1 de marzo y el 31 de octubre de 2021. Esta estimación se construyó a partir de información oficial de los gobiernos (cobertura anunciada o efectiva, según disponibilidad), teniendo en cuenta la fecha de inicio y duración, así como la posible complementariedad entre las diferentes medidas anunciadas por cada país, con el fin de minimizar la duplicidad en el cálculo de la cobertura. La cobertura de personas en hogares receptores de las medidas de emergencia se estima multiplicando la cobertura estimada de hogares por el tamaño promedio de los hogares del primer quintil de ingresos, según el último dato disponible en CEPALSTAT. Para las medidas relacionadas con transferencias que se entregan por persona, en caso de no haber información disponible sobre el número promedio o máximo de receptores por hogar, se asumen dos receptores por hogar.

^b Se considera la cobertura de los programas de transferencias condicionadas u otros programas permanentes de transferencias monetarias del último año con información disponible en la base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe.

^c América del Sur incluye a: Argentina, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (Rep. Bol. de). Centroamérica incluye a: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá, además de México, Cuba, Haití y República Dominicana. El Caribe incluye a: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago.

Las medidas de transferencias monetarias y en especie de emergencia han tenido una cobertura superior al tamaño de la población en pobreza en la mayoría de los países de la región. En 2020, todos los países con información disponible, con excepción de México, entregaron apoyos monetarios y en especie de emergencia a una población de mayor tamaño que la población en situación de pobreza (véase el gráfico 11).

Gráfico 11
América Latina y el Caribe (15 países): personas en hogares receptores de las transferencias monetarias y en especie de emergencia (marzo de 2020 a octubre de 2021)^{a b c}
(En múltiplos de la población en situación de pobreza previo a la pandemia)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe, base de datos [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>; "Medidas de protección social para enfrentar el COVID-19", Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe, base de datos [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, base de datos [en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>; base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/ptc>.

^a Se consideran las transferencias monetarias y en especie anunciadas entre el 1 de marzo y el 31 de octubre de 2021. Esta estimación se construyó a partir de información oficial de los gobiernos (cobertura anunciada o efectiva, según disponibilidad), teniendo en cuenta la fecha de inicio y duración, así como la posible complementariedad entre las diferentes medidas anunciadas por cada país, con el fin de minimizar la duplicidad en el cálculo de la cobertura. La cobertura de personas en hogares receptores de las medidas de emergencia se estima multiplicando la cobertura estimada de hogares por el tamaño promedio de los hogares del primer quintil de ingresos, según el último dato disponible en CEPALSTAT. Para las medidas relacionadas con transferencias que se entregan por persona, en caso de no haber información disponible sobre el número promedio o máximo de receptores por hogar, se asumen dos receptores por hogar.

^b Se consideran las tasas de pobreza a nivel nacional de 2019, disponibles en CEPALSTAT, con excepción de Chile (2017) y México (2018) y de la Argentina (tasa de zonas urbanas).

La baja incidencia de pobreza en el Uruguay y el alcance de sus medidas se refleja en una cobertura que representa casi 30 veces la población en situación de pobreza entre marzo de 2020 y octubre de 2021. El caso de Chile es similar, aunque con una menor variación de la cobertura entre 2020 y 2021, con un alcance de cerca de 10 veces su población en situación de pobreza. Al otro extremo, se encuentran los casos de México, Honduras y Costa Rica, que en 2020 y 2021 entregaron apoyos monetarios y en especie a una población que representa menos de dos veces el tamaño de la población en pobreza.

La evidencia presentada revela que la cobertura de las transferencias monetarias y en especie de emergencia implementadas por los países de la región para enfrentar la pandemia ha sido muy superior a la de los programas de transferencias condicionadas y otros programas continuos. Esto da cuenta de la magnitud de la emergencia y del gran esfuerzo realizado por parte de los países para cubrir a la población afectada por la crisis. Países como Chile han empleado medidas de emergencia de carácter universal, a la vez que otros países, como el Brasil y Colombia, aumentaron considerablemente y de forma continua la cobertura de sus programas de transferencias para asegurar un nivel mínimo de ingreso de las familias más afectadas. Algunos de los programas han avanzado hacia su institucionalización, como el *Auxilio Emergencial* del Brasil que dio paso a la transición del Bolsa Familia al programa *Auxilio Brasil*. No obstante, la cobertura de las medidas de emergencia presentó una tendencia a la baja durante 2021, lo que afectó negativamente las proyecciones de pobreza extrema ese año debido a la prolongación de la crisis sanitaria y la incertidumbre con respecto al momento en el que los países podrían controlar la pandemia de manera definitiva (CEPAL, 2022a). Por lo mismo, con el fin de paliar parte del impacto negativo de la pandemia, desde la CEPAL se ha instado a mantener las transferencias monetarias y en especie de emergencia y su cobertura.

C. Estimaciones de gasto

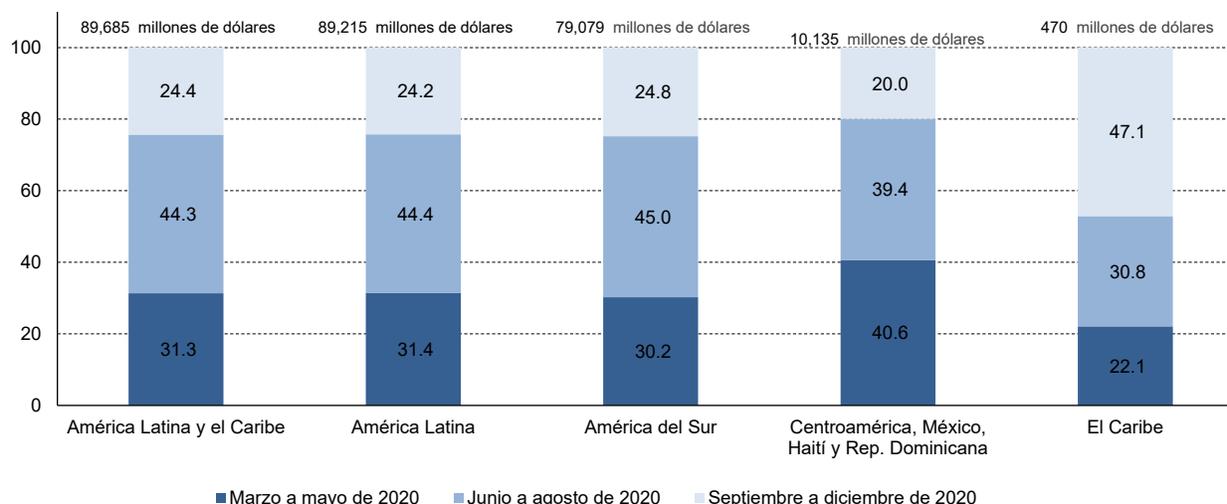
Si bien el paquete fiscal de las medidas de emergencia incluye otras medidas y políticas no asociadas a transferencias monetarias y en especie de emergencia (véase el recuadro 2), se estima que el total de los compromisos anunciados por los países de América Latina entre enero y diciembre de 2021 fue de 45.300 millones de dólares, cerca de la mitad del ejecutado en 2020, estimado en 89.700 millones de dólares (CEPAL, 2022a)¹³. Todas las regiones de América Latina y el Caribe tienen un patrón similar de caída del gasto estimado en transferencias monetarias y en especie entre 2020 y 2021, con disminuciones de alrededor del 50%¹⁴, una magnitud superior a la del cambio en cobertura. El 90% de los compromisos de gasto estimado durante 2021 correspondieron a países de América del Sur, en donde el Brasil y Chile tienen una participación del 77%. Entre Centroamérica, México y la República Dominicana, el gasto estimado en medidas no contributivas de transferencias monetarias y en especie se calculó en 4.522 millones de dólares en 2021. Entre la República Dominicana y Panamá se concentra cerca del 53%. Por su parte, en los países del Caribe el gasto estimado sumaría 145 millones de dólares en 2021, con cerca del 58% comprometido de enero a abril de 2021. Bahamas y Jamaica aportan el 40% (véase el gráfico 12). En cuanto a la distribución temporal del gasto estimado, los países de América del Sur muestran un mayor gasto estimado en los meses alrededor de la mitad del año calendario, mientras que los de Centroamérica, México, Haití y la República Dominicana tienen una mayor proporción de gasto estimado en los primeros meses de 2020 y 2021. Los países del Caribe, por su parte, presentan un mayor gasto estimado en transferencias monetarias y en especie durante los últimos meses de 2020 y los primeros de 2021.

¹³ De las 378 medidas no contributivas anunciadas por 33 países de la región al 31 de octubre de 2021, 221 tienen información suficiente para estimar el gasto por medida. De ese total, 148 son medidas de transferencias monetarias y 73 de transferencias en especie (que incluyen cuatro medidas de subsidios para el suministro de servicios básicos).

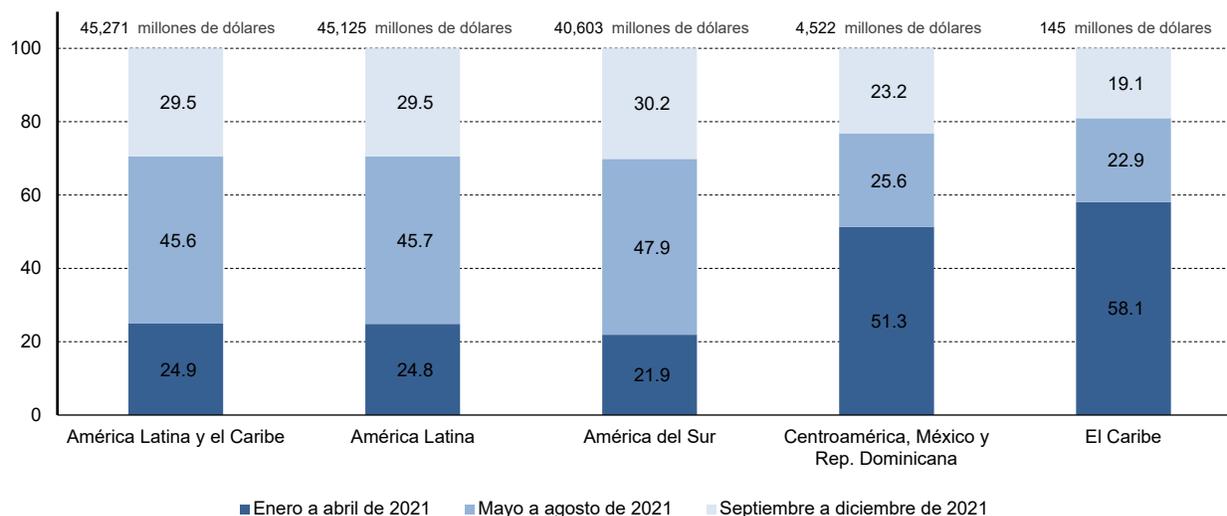
¹⁴ La tendencia a la baja del gasto estimado en transferencias monetarias y en especie de emergencia también se aprecia al expresarlo como el promedio mensual regional en términos del PIB mensual de 2020, que pasa de 1,58% entre marzo y abril de 2020 a 1,05% entre enero y abril de 2021, y se estima en 0,70% entre septiembre y diciembre de 2021. De igual manera, el gasto promedio por habitante de las transferencias monetarias y en especie estimado en respuesta a la crisis del COVID-19 en la región pasó, en promedio, de 97,6 dólares en 2020 a 87,2 dólares en 2021 (CEPAL, 2021b y 2022).

Gráfico 12
América Latina y el Caribe (32 países): distribución del gasto estimado en transferencias de emergencia
(monetarias y en especie), 2020 y 2021^{a b}
(Distribución en porcentajes, total en millones de dólares corrientes)

A. Gasto estimado en 2020



B. Gasto estimado en 2021



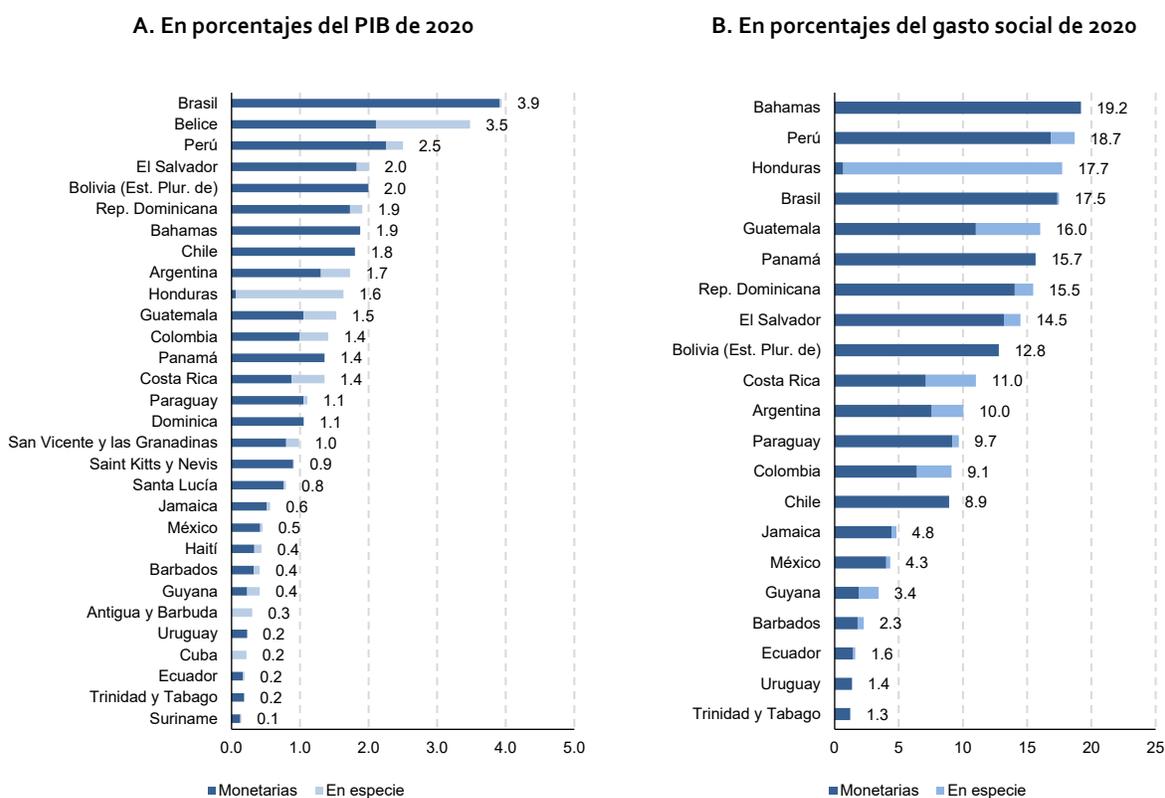
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama Social de América Latina 2021(LC/PUB.2021/17-P), Santiago, 2022 sobre la base de información oficial de los países. Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19> y Observatorio de Desarrollo Social en América Latina y el Caribe, "Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe" [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>.

^a Se consideran las medidas anunciadas entre el 1 de marzo de 2020 y el 31 de octubre de 2021. Los 32 países de América Latina y el Caribe para los que se cuenta con información de transferencias de emergencia contra el COVID-19 se dividen en dos grupos: 19 países de América Latina y 13 países del Caribe (Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago). Los países de América Latina se dividen en dos subgrupos: diez países de América del Sur (Argentina, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (Rep. Bol. de)) y nueve del grupo conformado por Centroamérica (Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá), y México, Haití y la República Dominicana.

^b Se utilizó la tasa de cambio mensual promedio de marzo de 2020 a octubre de 2021 publicada por el Fondo Monetario Internacional (FMI), con excepción de la República Bolivariana de Venezuela, en cuyo caso se utilizó la tasa de cambio diaria promedio publicada por el Banco Central de Venezuela. Véase "Tipo de cambio de referencia SMC (sistema del mercado cambiario)" [en línea] <http://www.bcv.org.ve/estadisticas/tipo-cambio-de-referencia-smc>.

El gasto estimado en transferencias monetarias por los países de América Latina y el Caribe fue superior al estimado en transferencias en especie entre enero y diciembre de 2020. Al expresarlo en porcentaje del PIB, el gasto promedio estimado en transferencias monetarias en los países de la región en 2020 alcanza el 1%, mientras que en transferencias en especie llega a 0,2%. Los países que superaron dos puntos del PIB en gasto estimado en transferencias monetarias en 2020 fueron el Brasil, el Perú, Belice y Bolivia (Estado Plurinacional de). Por otra parte, países como Cuba, Antigua y Barbuda, Trinidad y Tabago, el Ecuador y Honduras, tuvieron un gasto estimado en transferencias monetarias de emergencia inferior a dos puntos del PIB en 2020. Sin embargo, Honduras, junto con Belice, ejecutaron en 2020 el mayor gasto estimado en transferencias en especie de la región, con 1,6% y 1,4% del PIB, respectivamente (véase el gráfico 13, panel A). Al expresar el gasto estimado en medidas de transferencias monetarias y en especie de emergencia como porcentaje del gasto social hay un leve reordenamiento de los países, pero el patrón es semejante al descrito anteriormente. En este caso, el promedio regional del gasto estimado en medidas de transferencias monetarias fue de 8,4% del gasto social en 2020, mientras que en transferencias en especie llegó a 1,9% del gasto social (véase el gráfico 13, panel B).

Gráfico 13
América Latina y el Caribe (30 países): gasto promedio estimado en transferencias de emergencia monetarias y en especie entre marzo y diciembre de 2020, por tipo de transferencia



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países; Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19> y Observatorio de Desarrollo Social en América Latina y el Caribe, "Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe" [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>.

Recuadro 2

Planes fiscales de emergencia

Desde el inicio de la pandemia, con el anuncio de las medidas de emergencia y la expansión de las medidas de protección social existentes, fue necesario definir estrategias para aumentar los recursos asignados normalmente al gasto social. La heterogeneidad en los niveles de ingresos públicos y en los niveles de gasto social, junto a los niveles de endeudamiento que han caracterizado a los países de América Latina y el Caribe, implicó que las estrategias de financiamiento para responder al mayor gasto necesario para mitigar los efectos de la pandemia fueran distintas entre los países (CEPAL, 2020; CEPAL, 2021a y 2021b). En términos generales, se utilizaron principalmente tres herramientas de política fiscal internas para financiar las medidas de protección social de emergencia implementadas durante la pandemia: i) el gasto público financiado a través de reasignaciones presupuestarias (entre partidas de gastos o adelantos de pagos presupuestados a largo plazo) y como gastos presupuestarios extraordinarios; ii) alivios tributarios a través de la reducción de impuestos, su pago diferido o su exención; y iii) apoyo de liquidez respaldado por el gobierno a través de garantías estatales de crédito, préstamos del gobierno al sector privado, capitalización de fondos o instituciones públicas financieras (CEPAL, 2020). Luego, a medida que se profundizaba la crisis y la pandemia continuaba, se agregó el préstamo multilateral como otra fuente de financiamiento, especialmente para los países que antes de la pandemia presentaban déficit fiscal y endeudamientos elevados (CEPAL, 2021b). En especial, en los países del Caribe se recurrió a este tipo de fuentes de financiamiento con préstamos del Banco de Desarrollo del Caribe (BDC), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Fondo Monetario Internacional (FMI), o el Banco Mundial, en combinación con donaciones de organismos como Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), o el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), y el establecimiento de un Fondo de Resiliencia del Caribe (CEPAL, 2021c).

Además de las fuentes tradicionales de financiamiento y dada la necesidad creciente de seguir entregando apoyo y protección social a la población afectada por las consecuencias de la pandemia, se utilizaron bonos verdes y sociales, para tener mayor financiamiento, es decir instrumentos de renta fija asociados a proyectos de transición verde o de desarrollo social inclusivo (CEPAL, 2021a y 2021b). Es el caso de países como Chile, el Ecuador, Guatemala, o México, quienes emitieron bonos para financiar algunas o partes de las medidas destinadas a dar respuesta a la crisis provocada por el COVID-19.

En paralelo a los esfuerzos para financiar las medidas de emergencia, los países de la región tuvieron que implementar medidas administrativas y regímenes especiales de normalización tributaria para generar recursos adicionales y mejorar el desempeño de los ingresos tributarios (CEPAL, 2021b). En el Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2021, la CEPAL destaca las acciones realizadas por Colombia, el Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, el Perú y la República Dominicana, que a través de leyes, decretos, ordenanzas e instructivos aplicaron medidas en las que ofrecieron a los contribuyentes facilidades para el pago de sus impuestos (condonación de intereses, multas y cargos, reducciones de impuestos), reducciones de tasas en el gravamen de activos nacionales y en el pago de deudas tributarias, y medidas de fiscalización para reducir la evasión y elusión fiscal.

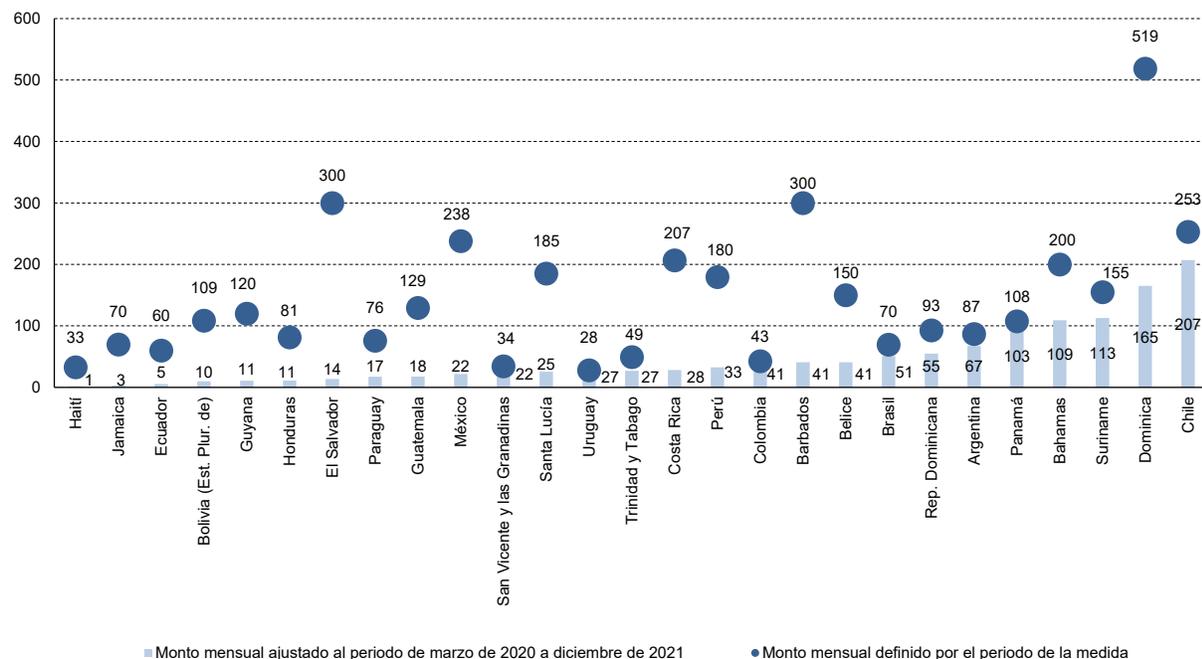
La política fiscal juega además un rol clave en la recuperación transformadora y sostenible de los países. Los gobiernos deberán impulsar medidas que permitan mantener los apoyos a la población, mejorar aspectos críticos del sistema de protección social vinculados, entre otros factores, a la universalidad y a la implementación del enfoque de derechos con miras a la inclusión de manera transversal, y a la vez recuperar la estabilidad económica y presupuestaria. Para ello, la CEPAL recomienda reducir los espacios para la evasión y elusión tributarias, fortalecer la gobernanza de los gastos tributarios, reformular el impuesto sobre la renta de las personas, reforzar el alcance de los impuestos sobre los bienes inmuebles y el patrimonio y aplicar impuestos a la economía digital, generar impuestos verdes y para los productos de consumo nocivos para la salud de las personas; a la vez que se fortalece la cooperación regional, se estrechan los vínculos con los organismos multilaterales y se desarrollan instrumentos innovadores para aumentar la capacidad de generación de ingresos para reducir el endeudamiento (CEPAL, 2021b).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/6-P), Santiago. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45730/5/S2000154_es.pdf; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2021a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/10-P/Rev.1), Santiago; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021b, *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2021b* (LC/PUB.2021/5-P), Santiago. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46808/1/S2100170_es.pdf; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021c, *Construir un futuro mejor: acciones para fortalecer la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (LC/FDS.4/3/Rev.1), Santiago.

D. Suficiencia

Los montos de las transferencias monetarias de emergencia entregados a las personas y hogares presentan una gran variedad entre los países de la región. En un ejercicio que considera las medidas de transferencias monetarias de mayor cobertura para cada país, el monto promedio mensual, definido por el período de cada medida, asciende a alrededor de 138 dólares por usuario.

Gráfico 14
América Latina (27 países): monto promedio mensual de las transferencias monetarias de mayor cobertura para enfrentar la pandemia de COVID-19, por país^{a b c}
 (En dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe, base de datos [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>; "Medidas de protección social para enfrentar el COVID-19", Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe, base de datos [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, base de datos [en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>; Monetario Internacional (FMI), "Exchange rates selected indicators: national currency per U.S. dollar, period average", Washington, D.C., 2021 [en línea] <https://data.imf.org/regular.aspx?key=61545862>.

^a El monto mensual ajustado al período de marzo de 2020 al 31 de diciembre de 2021 (22 meses) de cada medida se calcula como el producto del monto mensual en dólares y la duración en meses (entre marzo de 2020 y el 31 de diciembre de 2021) dividido por 22, según la información anunciada por los países al 31 de octubre de 2021.

^b Las transferencias monetarias consideradas son las de mayor cobertura de cada país. Se consideran las siguientes medidas por país: Argentina (Tarjeta Alimentar), Bahamas (Vouchers alimenticios y apoyo social), Barbados (Programa de Supervivencia para Familias Vulnerables (Vulnerable Family Survival Programme)), Belice (Programa de ayuda al desempleo (Unemployment Relief Program)), Bolivia (Est. Plur. de) (Bono Universal y Bono contra el hambre), Brasil (Auxilio emergencial), Chile (Ingreso Familiar de Emergencia por COVID-19 (IFE, IFE 2.0, Bono COVID Navidad, Bono IFE COVID Ampliado y Bono IFE Universal)), Colombia (Ingreso Solidario), Costa Rica (Bono Proteger), Dominica (Apoyo monetario para agricultores - Proyecto de Emergencia Sobre Medios de Vida Agrícolas y Resiliencia Climática (EALCRP)), Ecuador (Bono de protección familiar por emergencia sanitaria), El Salvador (Bono/subsidio de 300 dólares), Guatemala (Bono Familia), Guyana (Apoyo monetario COVID-19 (COVID-19 Cash Grants)), Haití (Transferencia de acompañamiento social), Honduras (Honduras Solidaria), Jamaica (Subvención compasiva COVID 19-CARE Programme), México (programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (adelanto del pago equivalente a 4 meses, es decir, 2 bimestres)), Panamá (Plan Panamá Solidario y Nuevo Plan Panamá Solidario), Paraguay (Subsidio Pytyvõ y Pytyvõ 2.0), Perú (Bono Universal Familiar, Segundo Bono Familiar Universal y Bono de 600 soles), República Dominicana (programa Quédate en casa), San Vicente y Las Granadinas (Beneficio por desempleo (Unemployment Benefit)), Santa Lucía (Apoyo temporal de ingresos para No-contribuyentes del NIC (Temporary Income Support for Non-NIC Contributors)), Suriname (Beneficio económico para desempleados), Trinidad y Tabago (Tarjeta de alimentos (Food Card - Food Support Program)), Uruguay (Canasta de Emergencia Alimentaria (Operativo Canasta)).

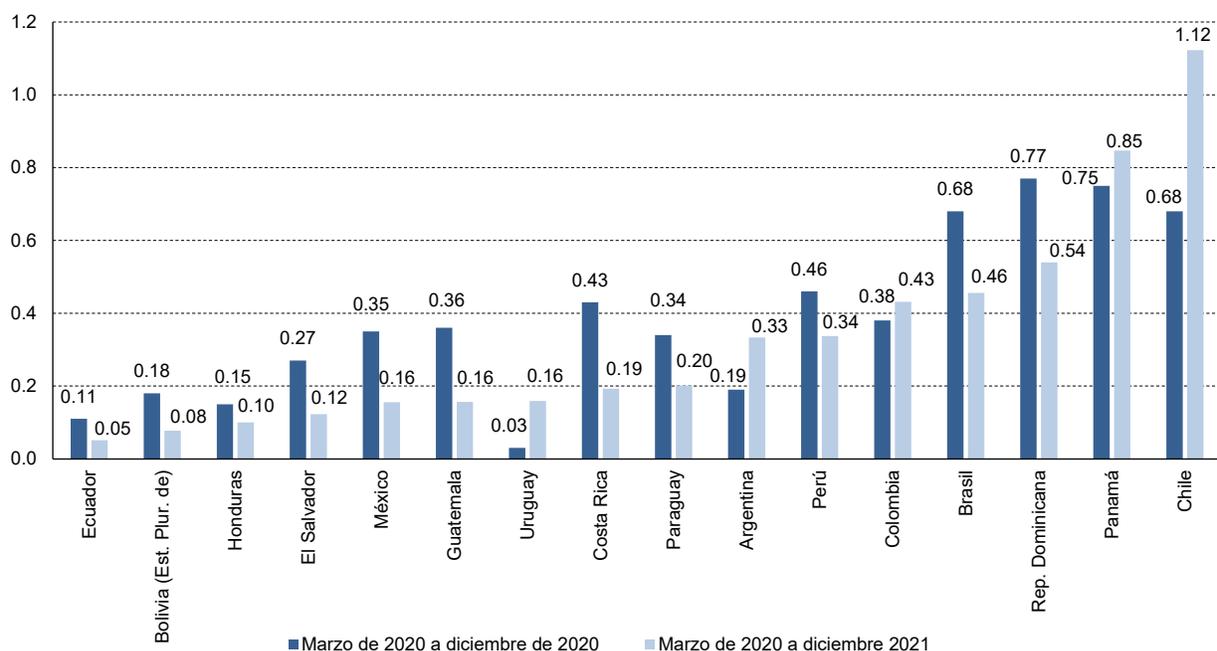
^c Se utiliza el PIB y la población total de 2020 publicado por CEPALSTAT.

Sin embargo, al considerar el período de marzo de 2020 a diciembre de 2021 (22 meses de pandemia), el promedio mensual baja a 45 dólares por usuario. Algunos países, como Haití, Jamaica y El Salvador, llevaron a cabo transferencias monetarias de una sola entrega por usuario, lo que hace que el monto ajustado por el período de la pandemia hasta diciembre de 2021 se reduzca notablemente en comparación con el monto entregado. Por otro lado, países como la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Panamá, Suriname y el Uruguay hicieron más de 16 entregas durante el período analizado, lo que se refleja en la baja diferencia entre el monto mensual definido por el período de sus medidas y el monto mensual ajustado por el período entre marzo de 2020 y diciembre de 2021. En términos de magnitud, se destacan los montos ajustados por el período de pandemia hasta diciembre de 2021 de las transferencias monetarias de Panamá, Bahamas, Suriname, Dominica y Chile, que superan los 100 dólares mensuales por usuario (véase el gráfico 14).

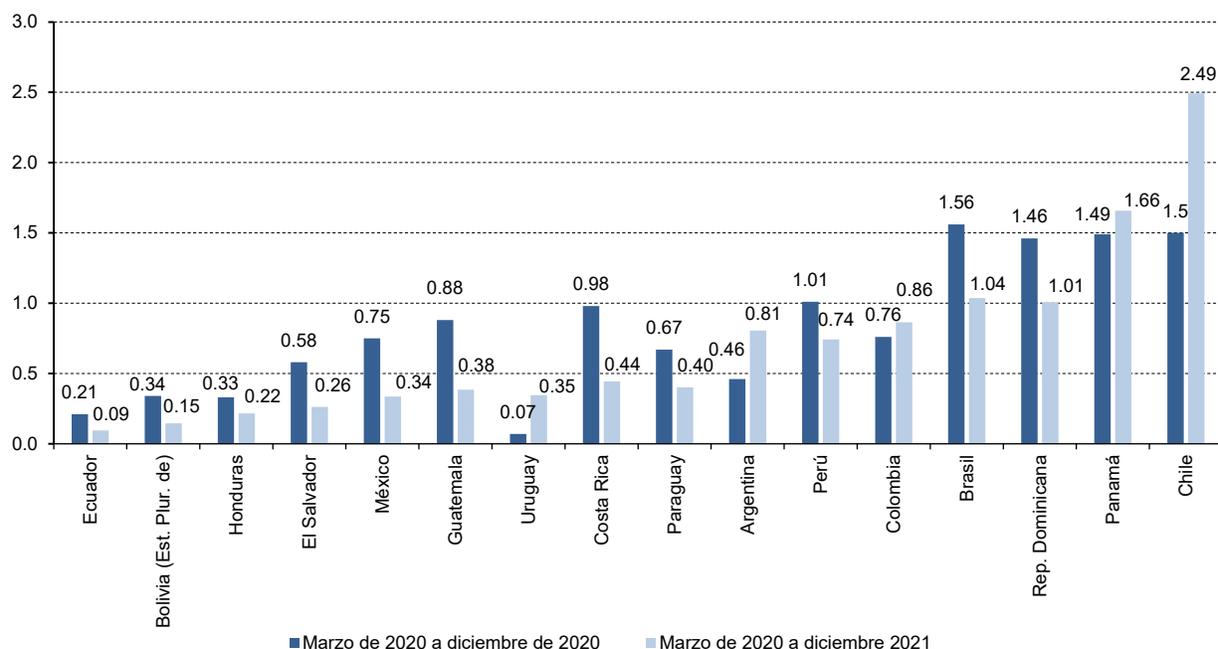
Aunque las medidas de emergencia de transferencias monetarias y en especie ilustradas en el gráfico 14 han logrado alcanzar un alto porcentaje de la población, en general, los montos de las transferencias entregadas no han sido suficientes para cubrir las necesidades básicas de los receptores durante todo el período de la pandemia. En el período de marzo de 2020 a diciembre de 2020, seis países, que incluyen el Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá, el Perú y la República Dominicana otorgaron transferencias monetarias por un monto promedio mensual cercano o superior a la línea de pobreza extrema. La falta de continuidad de entregas de las transferencias monetarias de Costa Rica y el Perú hizo que estos dos países salieran de esta lista al considerar el período hasta diciembre de 2021. Por su parte, el monto mensual promedio de la transferencia de mayor cobertura en Chile es el único que sobrepasa el valor de la línea de pobreza en el período de marzo de 2020 a diciembre de 2021 (véase el gráfico 15). En general, la suficiencia de las medidas de transferencias monetarias de emergencia sufrió un deterioro durante el año 2021 como resultado de la discontinuidad de varias medidas. Solamente en la Argentina, Chile, Colombia y el Uruguay se realizaron acciones para aumentar el grado de suficiencia de sus medidas durante 2021.

Gráfico 15
América Latina (16 países): monto promedio mensual de las transferencias monetarias de mayor cobertura para enfrentar la pandemia de COVID-19 en el período del 1 de marzo de 2020 al 31 de diciembre de 2021, según país^{a,b}

A. En múltiplos de la línea de pobreza^c



B. En múltiplos de la línea de pobreza extrema^c



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama Social de América Latina 2021, sobre la base de información oficial de los países; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe, base de datos [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>; "Medidas de protección social para enfrentar el COVID-19", Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe, base de datos [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, base de datos [en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>; Monetario Internacional (FMI), "Exchange rates selected indicators: national currency per U.S. dollar, period average", Washington, D.C., 2021 [en línea] <https://data.imf.org/regular.aspx?key=61545862>.

^a El monto mensual en el período de marzo de 2020 al 31 de diciembre de 2021 (22 meses) de cada medida se calcula como el producto del monto mensual en dólares y la duración en meses (entre marzo de 2020 y el 31 de diciembre de 2021) dividido por 22, según la información anunciada por los países al 31 de agosto de 2021. Los países se ordenan de manera ascendente según el monto promedio mensual de sus transferencias monetarias de emergencia de mayor cobertura en el período del 1 de marzo de 2020 al 31 de diciembre de 2021 en múltiplos de la línea de pobreza.

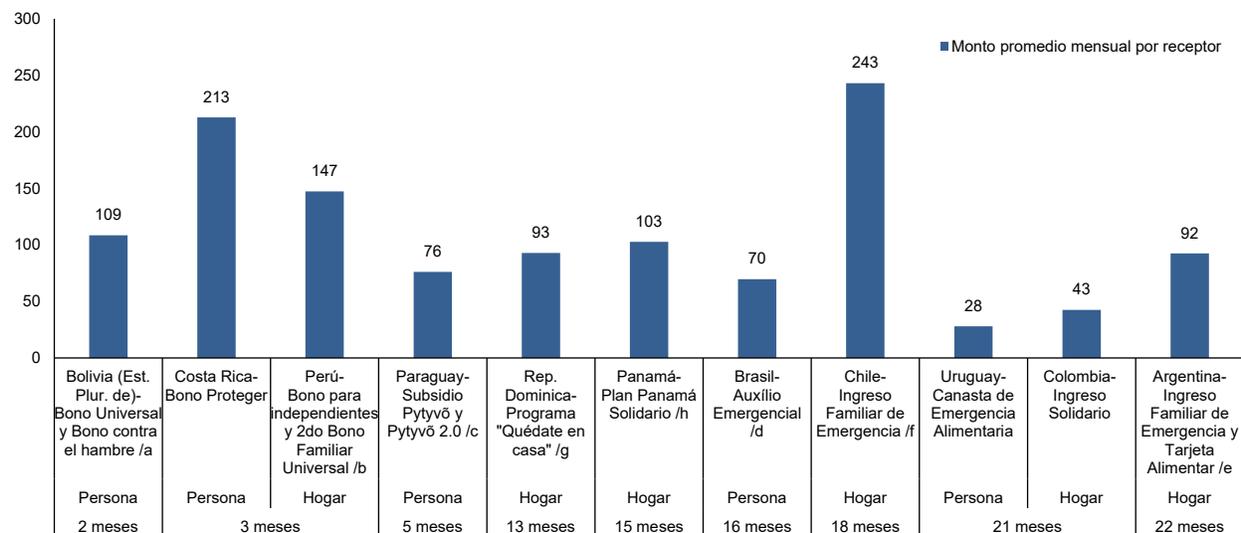
^b Las transferencias monetarias consideradas son las de mayor cobertura de cada país. Se consideran las siguientes medidas por país: Argentina (Tarjeta Alimentar), Bolivia (Est. Plur. de) (Bono Universal y Bono contra el hambre), Brasil (Auxilio emergencial), Chile (Ingreso Familiar de Emergencia por COVID-19 (IFE, IFE 2.0, Bono COVID Navidad, Bono IFE COVID Ampliado y Bono IFE Universal)), Colombia (Ingreso Solidario), Costa Rica (Bono Proteger), Ecuador (Bono de protección familiar por emergencia sanitaria), El Salvador (Bono/subsidio de 300 dólares), Guatemala (Bono Familia), Honduras (Honduras Solidaria), México (programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (adelanto del pago equivalente a 4 meses, es decir, 2 bimestres)), Panamá (Plan Panamá Solidario y Nuevo Plan Panamá Solidario), Paraguay (Subsidio Pytyvõ y Pytyvõ 2.0), Perú (Bono Universal Familiar, Segundo Bono Familiar Universal y Bono de 600 soles), República Dominicana (programa Quédate en casa), Uruguay (Canasta de Emergencia Alimentaria (Operativo Canasta)).

^c Se utiliza el valor mensual por persona de las líneas de pobreza y pobreza extrema de zonas urbanas de 2019 en dólares corrientes según CEPALSTAT. Las líneas de pobreza y pobreza extrema en zonas urbanas más recientes para Chile corresponden a 2017, para Guatemala a 2014, para Honduras a 2016 y para México a 2018, razón por la cual los valores de estas líneas se llevaron a precios del año equivalente del último dato del monto de las transferencias de cada componente, según corresponda, ajustando por el índice de precios al consumidor (IPC) publicado por CEPALSTAT.

Entre marzo de 2020 y diciembre de 2021, 22 países de la región habían implementado 41 transferencias monetarias dirigidas explícitamente a las y los trabajadores informales y a otros trabajadores vulnerables. Estos trabajadores se caracterizan por operar por cuenta propia y, en su gran mayoría, no están cubiertos por la seguridad social ni por programas sociales no contributivos (Abramo, 2021; OCDE y otros, 2020). Los esfuerzos para la identificación de esta población representan un significativo logro para su inclusión presente y futura (ver capítulo III). Del total, 35 son medidas nuevas, mientras que, en los casos de Trinidad y Tabago y la Argentina, con excepción del Ingreso Familiar de Emergencia, se trata de innovaciones realizadas a programas que ya existían antes de la pandemia. Las medidas dirigidas a trabajadores informales consisten en un pago único o periódico (de 2 a 22 meses) y el monto transferido a cada persona u hogar varía

considerablemente de un país a otro. Mientras algunas medidas como el Bono Proteger de Costa Rica y el Ingreso Familiar de Emergencia de Chile han otorgado montos mensuales por usuario superiores a los 200 dólares, otras medidas como la Canasta de Emergencia Alimentaria del Uruguay y el Ingreso Solidario de Colombia han entregado montos mensuales inferiores a 50 dólares (véase el gráfico 16).

Gráfico 16
América Latina y el Caribe (11 países): principales transferencias monetarias de emergencia dirigidas a trabajadores informales, según tipo de receptor (persona u hogar) y duración, entre marzo de 2020 y octubre de 2021
 (En dólares corrientes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe, base de datos [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>; "Medidas de protección social para enfrentar el COVID-19", Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe, base de datos [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>; Fondo Monetario Internacional (FMI), "Exchange rates selected indicators: national currency per U.S. dollar, period average", Washington, D.C., 2021 [en línea] <https://data.imf.org/regular.aspx?key=61545862>.

Nota: El gráfico incluye las medidas de mayor cobertura que se dirigen a trabajadores informales, anunciadas entre el 1 de marzo de 2020 y el 31 de octubre de 2021.

^a Cada programa consiste en un único pago. El monto del Bono Universal entrega 500 bolivianos (72 dólares) y del Bono contra el hambre 1.000 bolivianos (145 dólares).

^b Se consideran los dos pagos de 380 soles (111 dólares) del Bono para independientes y el único pago de 760 soles (221 dólares) del Segundo Bono Familiar Universal. Asimismo, los trabajadores informales que no recibieron el Bono para independientes podían recibir el único pago de 221 dólares del Bono Familiar Universal.

^c Se incluyen los programas *Pytyvõ* y *Pytyvõ 2.0*, con una duración de dos y tres meses, y montos mensuales que ascienden a 80 y 73 dólares por persona, respectivamente. Junto con ello, el programa de Asistencia Subsidio de Frontera realiza dos entregas de 73 dólares mensuales a quienes no participaron del *Pytyvõ 2.0*.

^d Desde abril de 2020 el valor de cada cuota es de 600 reales (112 dólares). En septiembre de 2020 se extendió por cuatro cuotas más (hasta diciembre de 2020 y por un total de nueve meses), cuyo monto se reduce a la mitad, es decir, 300 reales (56 dólares) por persona. El Auxilio Emergencial de 2021 entrega 4 cuotas mensuales de 250 reales (47 dólares) por persona y se limita la entrega a una persona por familia. En agosto de 2021, se extendió por tres cuotas más, de agosto a octubre.

^e Se incluyen los tres pagos mensuales del Ingreso Familiar de Emergencia de 138 dólares cada uno y las quince entregas de la Tarjeta Alimentar de 65 dólares mensuales, considerando el aumento del 50% de la transferencia a partir de febrero de 2021.

^f Dado que el monto total por hogar varía según su composición y fuente de ingresos (formales o informales), se toma el monto promedio del único pago realizado por el IFE 1.0 (193 dólares), el monto promedio de los cinco pagos realizados por el IFE 2.0 (alrededor de 157 dólares), el monto promedio de los 5 pagos del Bono IFE COVID Ampliado (209 dólares) y el monto promedio de los pagos de junio y julio de 2021 del Bono IFE Universal (374 dólares). El pago de septiembre de 2021 fue del 50%, por lo que se asume igual a la mitad del pago de julio de 2021. Se asume que el pago mensual promedio de agosto, octubre y noviembre de 2021 es igual al de julio de 2021.

^g Desde abril de 2020 cada pago quincenal equivale a 2.500 pesos dominicanos (87 dólares mensuales). Desde enero de 2021, los receptores reciben una transferencia quincenal de 3.000 pesos dominicanos (105 dólares mensuales).

^h De marzo a junio de 2020 el valor del bono corresponde a 80 dólares. A partir del 1 de julio de 2020 el valor del bono se incrementa a 100 dólares. A partir de febrero de 2021 el bono llega a 120 dólares.

E. Institucionalidad

El análisis de la institucionalidad social es fundamental en la comprensión sobre el alcance y limitaciones que enfrentaron los países para poner en marcha el conjunto de medidas de emergencia movilizadas frente a la pandemia. Esta determina el conjunto de reglas formales e informales, guía de procedimientos, recursos y estructuras organizacionales que permiten el funcionamiento de las políticas sociales (Repetto, 2004; Martínez, 2019). La institucionalidad social puede ser analizada a través de cuatro dimensiones. En primer lugar, la dimensión jurídico-normativa comprende el conjunto de marcos normativos que dan cuenta de los compromisos asumidos por los países en materia de política social y que, en el contexto de las respuestas en pandemia, permite analizar los dispositivos aplicados para la implementación y eventual institucionalización de las respuestas aplicadas. En segundo lugar, la dimensión organizacional se vincula con la estructura formal y modelos para la toma de decisiones, comunicación y coordinación entre los actores involucrados en la implementación de las políticas. En el caso de las medidas introducidas en el marco de la pandemia es relevante considerar las entidades a cargo de su implementación y eventuales mecanismos de coordinación intersectorial establecidos para ir consolidando aprendizajes (Atuesta, Holz y Van Hemelryck, en prensa). En tercer lugar, la dimensión técnico-operativa alude a los instrumentos y herramientas utilizados para implementar políticas de forma eficaz, eficiente, efectiva, transparente y participativa, incluyendo los procedimientos, recursos físicos y capacidades técnicas existentes para esta implementación, en cuanto a los procesos de planificación estratégica, sistemas de información y herramientas vinculadas a la transparencia y rendición de cuentas. En el marco de la pandemia, por ejemplo, han ganado creciente atención los registros sociales como parte de sistemas de información social que requieren estar consolidados para una rápida respuesta en emergencia (Atuesta, Holz y Van Hemelryck, en prensa). En cuarto lugar, la dimensión de financiamiento da cuenta de la prioridad asignada a determinadas problemáticas (Martínez y Maldonado, 2019), la que en el marco de la pandemia se ha evidenciado en niveles crecientes de gasto social.

Durante la pandemia se evidenció que la institucionalidad social adquiere un rol fundamental en todo su alcance geográfico, considerando tanto el ámbito nacional como los distintos niveles administrativos y en todas sus dimensiones (Martínez, 2019; Atuesta, Holz y Van Hemelryck, en prensa). En este apartado se abordan aspectos relacionados con la dimensión organizacional, jurídico-normativo de la institucionalidad social, mientras que la dimensión técnico-operacional se aborda en los siguientes apartados y también en el desarrollo de la sección de desafíos e innovaciones operacionales con especial atención en los sistemas de información para el diagnóstico, asignación, monitoreo y evaluación (véase la sección I.F, I.G y capítulo III). La dimensión de financiamiento se presentó en la sección I.C y I.F.

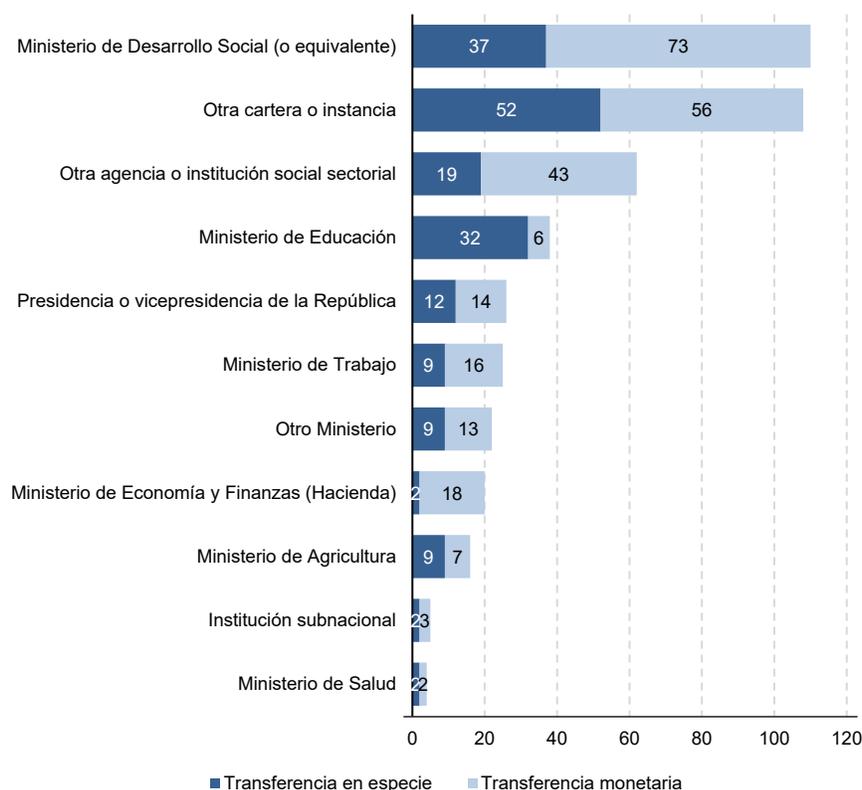
La dimensión organizacional es la que refleja la coordinación y articulación de los actores sociales, siendo la que determina la estructura responsable de la entrega de prestaciones sociales. En particular, el rol del sector social es evidente en el diseño y ejecución de las medidas de protección social de emergencia¹⁵. Los Ministerios de Desarrollo Social o carteras equivalentes son responsables de 110 medidas de emergencia y las agencias o instituciones sociales sectoriales son responsables de un total de 62 medidas (véase el gráfico 17). Asimismo, otras carteras e instancias, como, por ejemplo, Instituto Paraguayo de Artesanía (IPA), el Fondo de Inclusión Social Energético (FISE) del Perú o el Instituto Nacional de las Mujeres de Costa Rica, también fueron responsables de un gran número de programas tanto de transferencias en especie (46 medidas) como de transferencias monetarias (45 medidas)¹⁶.

¹⁵ El análisis sobre el número de entidades responsables y ejecutoras se hace con base en la información de 306 medidas de emergencia de 32 países de América Latina y el Caribe. Por su parte, para el análisis del tipo de instrumento legal se cuenta con menos información oficial, razón por la que se consideran 91 medidas.

¹⁶ En la categoría "Otra cartera o instancia" se consideran, por ejemplo, entidades relacionadas con el sector turismo y de desarrollo económico y productivo; desarrollo rural; sectoriales, encargadas de poblaciones específicas como las personas con discapacidad, adultos mayores y pueblos indígenas; defensa; y servicios básicos, entre otras.

Una de las particularidades que se presentó en el desarrollo de los programas de emergencia fue la coordinación entre distintos actores. Esto se refleja en que 102 medidas han sido implementadas bajo la coordinación de distintas instituciones, como ocurre en la Argentina, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, el Paraguay, Santa Lucía y Trinidad y Tabago, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). En algunos casos, se requirió de la sinergia entre los Ministerios de Desarrollo Social y otras carteras no sociales como los Ministerios de Agricultura (por ejemplo, el programa Apoyo de Emergencia Alimenticia en Trinidad y Tabago), o con carteras sociales como Ministerios del Trabajo (por ejemplo, el Ingreso Solidario en Colombia). Pero, también se involucró la alianza entre otros Ministerios e instituciones como los Ministerios de Educación, la Presidencia, Ministerios de Hacienda e instituciones del sector salud, alimenticio y productivo, entre otros.

Gráfico 17
América Latina y el Caribe (32 países): número de medidas según tipo de entidades responsables y ejecutoras de las transferencias monetarias y en especie de emergencia, según tipo de medida, entre marzo de 2020 y el 31 de octubre de 2021^{a b c}



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe, base de datos [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>; "Medidas de protección social para enfrentar el COVID-19", Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe, base de datos [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>; Fondo Monetario Internacional (FMI), "Exchange rates selected indicators: national currency per U.S. dollar, period average", Washington, D.C., 2021 [en línea] <https://data.imf.org/regular.aspx?key=61545862>.

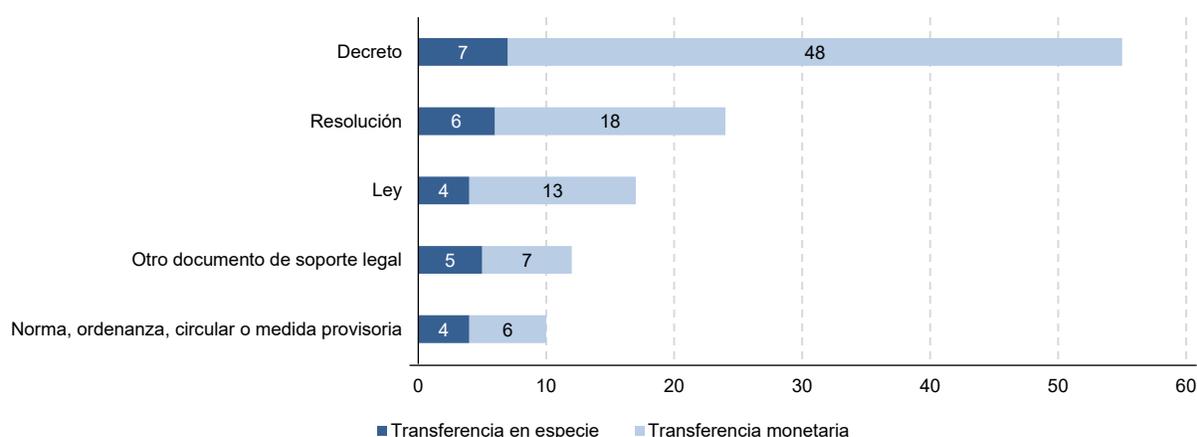
^a Los países considerados son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (Rep. Bol. de).

^b Las distintas entidades responsables y ejecutoras se pueden superponer, es decir que una medida puede tener más de una entidad responsable o ejecutora.

^c Existen 26 medidas sin información, ocho de las cuales son transferencias en especie y 18 transferencias monetarias.

Desde una perspectiva jurídico-normativa, para el desarrollo e implementación de las medidas de emergencia, en los casos en que existía información disponible se hizo uso de normativas o documentos con sustento legal que permitieran regular los criterios de selección de la población destinataria y la asignación de los recursos del Estado (Atuesta, Holz y Van Hemelryck, en prensa). De los 19 países de América Latina y el Caribe de los cuales fue posible encontrar información sobre la normativa asociada al desarrollo de las medidas de emergencia, la mayor proporción corresponde a transferencias monetarias. Sin lugar a dudas, el instrumento legal más utilizado fueron los decretos, junto con las resoluciones, lo que parece lógico dado que suele ser el instrumento utilizado para normar medidas en casos de emergencia en los países de América Latina. Luego, considerando el orden en el que se usaron, se encuentran las leyes, muchas veces más lentas de publicar, otros documentos legales y las normas, ordenanzas, circulares o medidas provisorias (véase el gráfico 18).

Gráfico 18
América Latina y el Caribe (19 países): número de medidas de transferencias monetarias y en especie de emergencia, según tipo de instrumento legal y según tipo de medida, entre marzo de 2020 y el 31 de octubre de 2021^{a,b}



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe, base de datos [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>; "Medidas de protección social para enfrentar el COVID-19", Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe, base de datos [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>; Fondo Monetario Internacional (FMI), "Exchange rates selected indicators: national currency per U.S. dollar, period average", Washington, D.C., 2021 [en línea] <https://data.imf.org/regular.aspx?key=61545862>.

^a Se considera la información oficial de Argentina, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía, Trinidad y Tabago y Uruguay.

^b Los tipos de instrumentos se pueden superponer, es decir que una medida puede haberse creado o modificado a partir de más de un documento legal. La categoría "otro documento de soporte legal" incluye decisiones administrativas, reglamentos, bases y condiciones de las convocatorias o prestaciones, acuerdos entre los actores involucrados, lineamientos o memorándum.

^c Existen 242 medidas sin información sobre instrumento legal, 106 de las cuales son transferencias en especie y 136 son transferencias monetarias.

Se debe tener en cuenta que asociar normas a las medidas de emergencia puede no ser sencillo debido a la rapidez con las que las prestaciones requieren ser gestionadas y puestas en marcha. No obstante, su promulgación también se encuentra ligada a la necesidad de reasignar presupuesto público o de consignar gastos presupuestarios extraordinarios para poder ejecutar las medidas de emergencia, ya sea esta una medida nueva (por ejemplo, bonos extraordinarios y transitorios) o la ampliación de una medida antigua (por ejemplo, ampliación de programas y aumentos de coberturas) (CEPAL, 2020c). A modo ilustrativo, en Chile la ley que crea el Ingreso Familiar de Emergencia (Ley N° 21.230) es la que establece que estos aportes monetarios serán de cargo fiscal y que en caso de que continúe la situación de emergencia sanitaria, el Ministerio de Hacienda podrá promulgar decretos suscritos por el Ministerio de Desarrollo Social para ajustar montos y definir nuevos aportes. Luego, a través de la Ley N° 21.352 se modifica la ley de presupuestos del sector público correspondiente al año 2021 (Ley N° 21.289) y la ley antes mencionada que concede el Ingreso Familiar de Emergencia, donde se indica que el mayor gasto será financiado con cargo al Tesoro Público y al

Fondo de Emergencia Transitorio¹⁷. Esto podría explicar que en 23 casos de los 91 de los que se posee información, en América Latina y el Caribe se combinaron distintos instrumentos legales. En estos casos, las leyes suelen ser especificadas a través de decretos cuya operacionalización queda más bien plasmada en resoluciones. Por ejemplo, en el Brasil se combinó la promulgación de una ley con decretos y ordenanzas para regular la creación del Auxilio Emergencial, mientras que en el Paraguay se combinaron una ley, un decreto y una resolución ministerial para la ejecución del programa de Kits de alimentos Mi almuerzo escolar en familia.

F. Registros de información social

Los registros de información social, también conocidos como registros de destinatarios potenciales, y los registros de participantes son herramientas fundamentales para la toma de decisiones de política pública y son parte importante de la institucionalidad social en su dimensión técnico-operativa. Estos registros permiten orientar y mejorar la política social con una oferta programática de calidad al contener datos de identificación, de caracterización, de las condiciones de vida y de los programas recibidos por las personas. Estas herramientas de identificación de los potenciales usuarios de las prestaciones sociales que otorga el Estado han sido de gran ayuda durante la pandemia. Sin embargo, no han sido suficientes para identificar a todos los grupos vulnerables debido a que no siempre tienen una cobertura completa de la población.

Las medidas sociales de emergencia de América Latina y el Caribe utilizaron estos registros para la asignación de las transferencias monetarias y en especie, independiente de si se trataba de registros centralizados y gestionados a nivel nacional (75 medidas) o a nivel de ministerio (69 medidas)¹⁸. A la vez, y dada las diferencias en su nivel de desarrollo, cobertura y calidad, también se utilizó la información de los registros de participantes de los programas existentes previos a la pandemia (61 medidas). Aun así, fue necesario complementar los datos obtenidos de los registros mencionados con otras fuentes de información para identificar a poblaciones que usualmente se encontraban invisibilizadas en estas bases de datos, tales como las y los trabajadores informales, la población en situación de calle y las personas migrantes, entre otras. Esto explica el uso de nuevos registros de usuarios y nueva información recogida por parte de 46 medidas de emergencia que fueron adoptadas por los gobiernos durante la pandemia (véase el panel A del gráfico 19). Estos nuevos registros, junto a las modificaciones en la manera habitual de utilizarlos, explican que algunas medidas de emergencia estén asociadas a innovaciones en la dirección del perfeccionamiento y desarrollo de los sistemas y registros de información (véase el gráfico 27, en el capítulo III). El levantamiento de estos datos nuevos se dio, por ejemplo, en el Uruguay, con el uso de listas de participantes otorgadas por organizaciones sociales que gestionan los distintos centros administrados por el Instituto Nacional del Niño y el Adolescente Uruguayo (INAU), en Suriname y Santa Lucía mediante el uso de plataformas web dispuestas para recoger nueva información, o en Colombia, en donde la nueva información permitió la construcción del Registro Único de Damnificados y Afectados COVID 19 (RUDA)¹⁹.

La segunda característica de la información para la identificación y posterior selección de la población destinataria durante la pandemia es el tipo de datos utilizados. Como se muestra en el panel B del gráfico 19, se utilizaron principalmente datos administrativos para complementar la información de los registros de información social del Estado, lo que responde a la necesidad de los gobiernos de entregar una respuesta rápida a las consecuencias económicas y sociales de la crisis del COVID-19. Ello se explica debido a que estos datos no requieren ser levantados, siendo de rápido acceso para la toma de decisiones oportuna, y dada sus características, muchas veces están suficientemente actualizados. Sin embargo, no siempre son exhaustivos

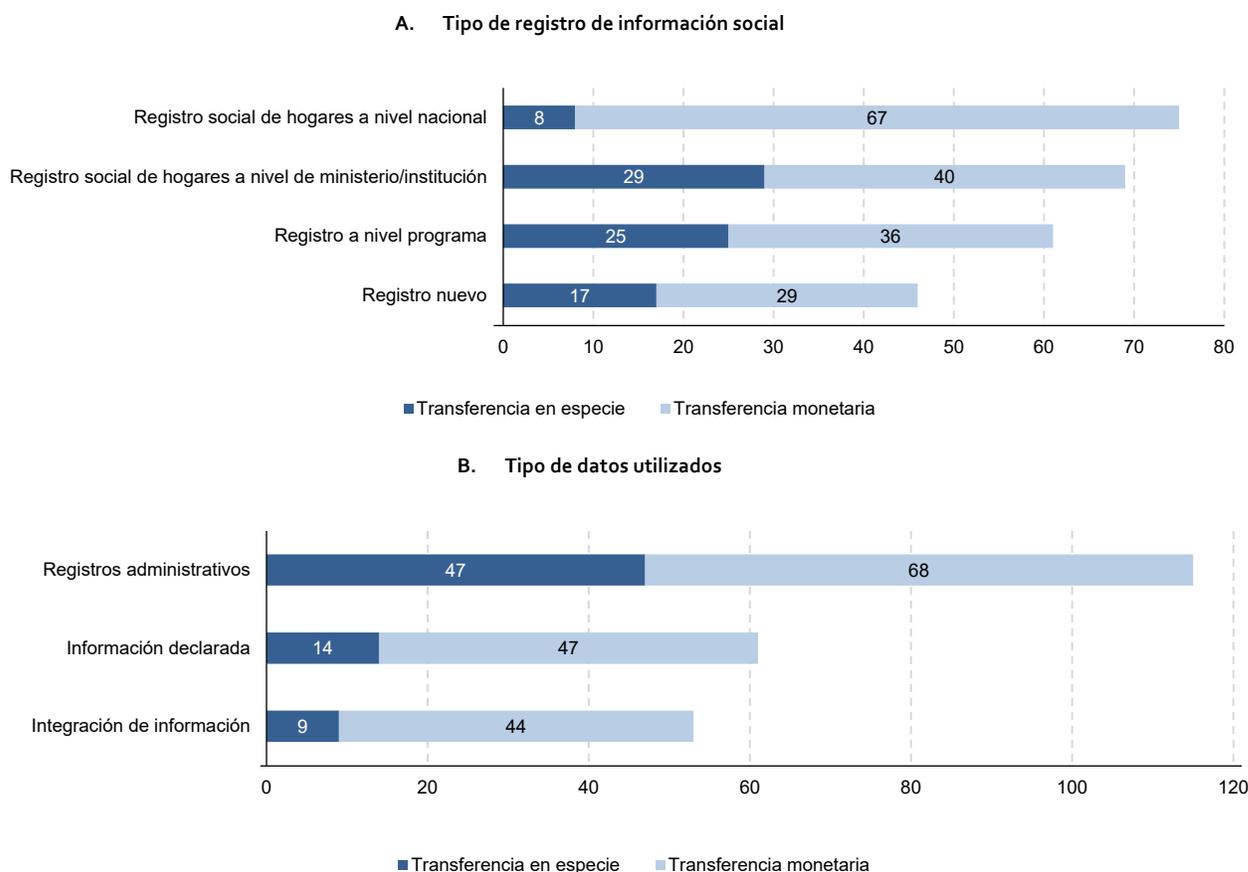
¹⁷ Véase Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2020), Ley N°21.230, que concede un ingreso familiar de emergencia, publicada en el diario oficial el 16 de mayo 2020, [en línea] <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1145400>; Ministerio de Hacienda (2021), Ley N° 21.352, que modifica la Ley N°21.289, de presupuestos del sector público correspondiente al año 2021, y la Ley N°21.230, que concede un ingreso familiar de emergencia, publicada en el diario oficial el 7 de junio 2021 [en línea] <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1160772>.

¹⁸ El análisis sobre los registros sociales se hace con base en la información de 219 medidas de emergencia de 30 países de América Latina y el Caribe. La información sobre el tipo de datos utilizados está disponible para 213 medidas de emergencia.

¹⁹ La sección III de este documento desarrolla estos y más ejemplos en mayor profundidad.

y disponibles, por lo que se complementaron con datos declarados por las personas, los cuales además, a través del levantamiento de nuevos registros, permiten la incorporación de personas que no eran visibles en las bases de datos administrativas (véase el panel A del gráfico 19) y, también responden a la necesidad de contar con información actualizada de la situación de las personas que refleje en qué medida la crisis los está afectado, ya que los registros de destinatarios potenciales no siempre contienen esa información.

Gráfico 19
América Latina y el Caribe (30 países): número de medidas de transferencias monetarias y en especie de emergencia, según tipo de registro de información y según tipo de medida, entre marzo de 2020 y 31 de octubre de 2021^{a b c}



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe, base de datos [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>; "Medidas de protección social para enfrentar el COVID-19", Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe, base de datos [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>; Fondo Monetario Internacional (FMI), "Exchange rates selected indicators: national currency per U.S. dollar, period average", Washington, D.C., 2021 [en línea] <https://data.imf.org/regular.aspx?key=61545862>.

^a Los países considerados son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (Rep. Bol. de).

^b Las categorías de los gráficos en los paneles A y B no son excluyentes, es decir una medida podría utilizar información de registros sociales y de nuevos registros al mismo tiempo. También es posible que una misma medida utilice registros administrativos y datos declarados por las personas.

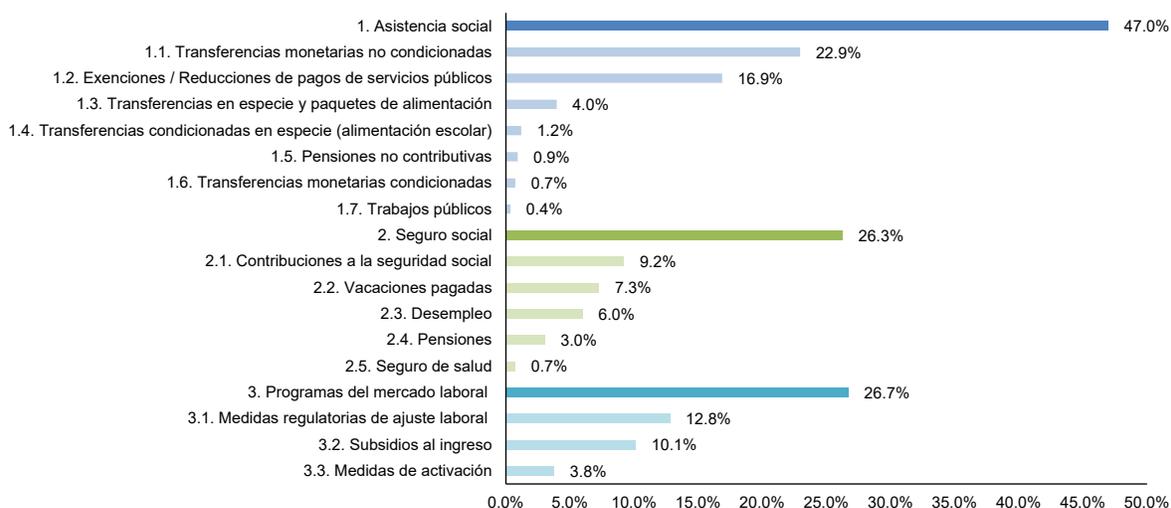
^c Para identificar el tipo de registro de información social utilizado, 114 medidas no tenían información, mientras que en el caso del tipo de datos utilizados fueron 120 las prestaciones para las cuales no se contaba con el detalle suficiente para poder clasificarlos.

Recuadro 3 Medidas de protección social en Europa

En Europa, al igual que en América Latina y el Caribe, la pandemia provocada por el COVID-19 tuvo un impacto importante sobre la población. El shock económico sin precedentes generó una caída del 6% del PIB y de 1,5% del empleo (Comisión Europea, 2021). Los sistemas de protección social presentes en los países de la Unión Europea (UE) no fueron suficiente para absorber los efectos de la pandemia, siendo necesario que se combinara con medidas de emergencia dentro de las cuales a nivel europeo se estableció: i) eliminar el límite impuesto para tener déficit, permitiendo aumentar el gasto público; ii) crear iniciativas comunes para mitigar los riesgos de desempleo y para flexibilizar el uso de los fondos de cohesión^a (fondos destinados a reforzar la cohesión económica, social y territorial de los países miembros de la UE y reducir los desbalances y brechas), tal como la iniciativa de inversión en respuesta al Coronavirus (*Coronavirus Response Investment Initiative* (CRII)^b) y iii) acordar el paquete de estímulo más grande de la historia de la UE, equivalente a 1,8 trillones de euros, para reconstruir los países y hacerlos más sostenibles, más resilientes y mejor preparados para las transiciones ecológicas y digitales (Comisión Europea, 2021).

Al igual que en América Latina y el Caribe, en los países de la UE el número de medidas de protección social fue incrementándose desde inicios de la pandemia hasta alcanzar 1.085 medidas en febrero de 2022. De ellas, 646 corresponden a programas nuevos, es decir el 59,5% (Gentilini y otros, 2022). Durante la pandemia los países extendieron las coberturas y los montos de las medidas de protección social existentes a la vez que relajaron las condiciones de elegibilidad para asegurar la inclusión de los grupos vulnerables que no estaban cubiertos antes de la pandemia (Comisión Europea, 2021). Si se desagrega por el tipo de medidas presentadas por Gentilini y otros (2022), a nivel europeo se desarrollaron en proporciones relativamente similares los programas laborales (290 medidas, 26,7%) y los programas de protección social contributiva (285 medidas, 26,3%), lo que en conjunto es levemente superior a la proporción de programas de protección social no contributiva (510 medidas, 47,0%). Esta situación difiere de la realidad de los países de América Latina en donde, según Gentilini y otros (2022), las medidas de seguridad social y mercado laboral representaron el 17,6% y el 22,0%, respectivamente, mientras que el 60,3% de las medidas de emergencia correspondió a programas no contributivos. En Europa, el 22,9% de las medidas fueron transferencias monetarias no condicionadas, seguidas por medidas de regulación de los servicios públicos y financieros (16,9%) y en tercer lugar, medidas de ajuste del reglamento laboral. Suecia, Suiza y Dinamarca llaman la atención por tener una muy baja proporción de programas de asistencia social, lo que se explica porque tienen sistemas de seguridad social más desarrollados. En contraste, Moldavia, Armenia y Georgia lideran con más del 70% de sus programas destinados a ese fin. En cuanto a los programas de apoyo al empleo, las Islas Feroe y Groenlandia tienen únicamente programas de este tipo y son Hungría, Francia, Mónaco, Lichtenstein y la Isla Man los territorios en que el 50% de los programas son del ámbito del mercado laboral (véase el cuadro A4). Entre las medidas de protección social no contributivas aplicadas en los países europeos, llama la atención que las exenciones y reducciones de obligaciones financieras y servicios básicos es casi tan común como las transferencias monetarias no condicionadas.

Europa (53 países y territorios): número de medidas acumuladas por tipo de medidas, 28 de enero 2022
(Porcentajes sobre el total de medidas)



Fuente: U. Gentilini y otros (2022), "Global Database on Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: Vol2". World Bank, Washington DC [en línea] <http://documents.worldbank.org/curated/en/482751643897737073/Global-Database-on-Social-Protection-Responses-to-COVID-19>.

En el Reino Unido, a raíz de estas adaptaciones, se modificó la fórmula para el cálculo de las contribuciones de pensiones de manera temporal. Otro apoyo implementado en varios países de la UE fue volver a utilizar políticas de capacitación y de intermediación laboral. En el caso austríaco, el gobierno implementó un bono para las empresas que incluyeran nuevos trabajadores como parte de un programa de capacitación dentro de la empresa, desembolsando 1.000 euros al comienzo y otros 1.000 euros si se retenía al trabajador luego del período de prueba de tres meses.

El segundo grupo de medidas más importantes para mitigar los efectos de la pandemia sobre el mercado laboral fueron los subsidios al empleo (10,1%). En ellos se destacan experiencias como la de Hungría, en la que aprovecharon estos subsidios para generar investigación, desarrollo e innovación en sectores estratégicos. Por decreto, los ingenieros que trabajaban en sectores de Investigación y Desarrollo (I+D) recibían directamente un ingreso adicional por tres meses para evitar pérdidas de empleo.

Así como se implementaron apoyos a la oferta laboral, los países europeos también generaron programas de apoyo a la demanda de trabajo dirigidas a empresas pequeñas y medianas, y a emprendedores, con el objetivo principal de entregarles liquidez y apoyar a los usuarios ante las restricciones sanitarias que afectan fuertemente sus ventas y desarrollo normal. Ejemplos de esta línea programática son el Reino Unido e Irlanda. En el Reino Unido se implementó una medida muy popular también en algunos países de América Latina y el Caribe, que consistió en permitir el pago diferido de los impuestos al valor agregado por un año. Además, lanzaron el *Bounce Back Loan Scheme* (BBLS) para entregar préstamos a las empresas y que pudieran tener liquidez, incluyendo una extensión de 6 a 10 años, manteniendo la tasa de interés de 2,5%, una reducción de los pagos mensuales y el cese de pago por hasta seis meses. Por su parte, Irlanda creó el *Credit Guarantee Scheme* para facilitar préstamos, subvencionando para que las tasas de interés fueran bajas.

Entre las medidas ejecutadas se destacan aquellas dirigidas a adultos mayores que tuvieron una gran cobertura en todos los países y especialmente en Europa y Asia Central. En Irlanda se introdujo una prestación de jubilación anticipada para los residentes de 65 años que dejaron de tener un empleo regular o autónomo mientras cumpliesen determinados requisitos de cotización. Asimismo, se destacan los programas dirigidos a preservar los puestos de trabajo en los que se desempeñan las personas con discapacidad, como en el caso en Croacia, o a automatizar las renovaciones de los certificados de discapacidad, lo que también permitió asegurar sus puestos de trabajo en Bulgaria.

Cabe destacar que, de acuerdo con el Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022 (OIT, 2021), la cobertura efectiva de la protección social en Europa no ha llegado a ser universal. No obstante, mientras que el 56,3% de la población se encuentra cubierta por al menos un programa de protección social en América Latina y el Caribe, en Europa la proporción asciende a más del 84% (84,6% para Europa del este y 90,4% para Europa del Norte, del Sur y del Oeste).

Cobertura efectiva de protección social, estimaciones por grupos de la población, 2020 o año más reciente disponible, por región
(En porcentajes)

Región	Al menos una medida de protección social (excluyendo salud)	Personas cubiertas por los sistemas de protección social, incluyendo pisos de protección social							Cobertura universal de salud	
		Niños y niñas	Madres con recién nacidos	Personas en situación de discapacidad	Desempleados	Adultos mayores	Trabajadores en caso de accidente	Personas en situación de vulnerabilidad cubiertas por programas no contributivos		Fuerza de trabajo cubierta por una pensión
América Latina y el Caribe	56,3	41,5	30,5	57,7	12,5	75,4	40,8	36	30,1	75,4
Europa del Este	84,6	96,7	81,4	100	67,1	95,2	80	61,2	50,7	73,2
Europa del Norte, del Sur y del Oeste	90,4	96,2	99,4	95,6	61,2	97,4	78,8	75,1	51,2	81,6

Fuente: OIT, World Social Protection Database, based on the Social Security Inquiry (SSI). Véase [en línea] <https://wspd.social-protection.org> [June 2021].

Igualmente, surgieron medidas con el objetivo de introducir políticas de cuidados y permisos parentales excepcionales. Por ejemplo, en Polonia se implementó una medida adicional para que los padres pudieran permanecer al cuidado de las niñas, niños, y en Austria se estableció una licencia pagada para personas con responsabilidades de cuidado. Además, aunque en menor medida, se introdujeron programas especialmente dirigidos a la población migrante o desplazados forzosamente a partir de diciembre de 2020. Por ejemplo, en Portugal se regularizó temporalmente la situación de los solicitantes de asilo, facilitando el acceso a asistencia sanitaria, apoyo social, empleo y vivienda. En España, los solicitantes de asilo y los refugiados pueden beneficiarse de un relajamiento de las condiciones para acceder y recibir ayuda del sistema de asilo durante la pandemia.

Ahora bien, a diferencia de América Latina y el Caribe, en donde varios países ofrecieron medidas de apoyo en especie, aunque siempre en menor proporción que las transferencias monetarias, en Europa solo 9 países implementaron prestaciones de este tipo (Alemania, Bulgaria, Chipre, España, Francia, Irlanda, Italia, República de Eslovaquia y Reino Unido). En Bulgaria se utilizaron para expandir la cobertura y alcance de las medidas dirigidas a adultos mayores, personas en situación de discapacidad y población que vive bajo la línea de la pobreza, entregando paquetes de alimentos y comidas calientes para 41.000 y 50.000 usuarios adicionales respectivamente. Además, se derivó la alimentación entregada normalmente en las escuelas a los domicilios de niños y niñas. Algo muy similar ocurrió en algunas comunas de Francia, mientras que otras reemplazaron las comidas por transferencias monetarias o cupones de alimentos.

Respecto de los costos de implementación de estas medidas, de los países de la UE, el gasto en proporción del PIB de 2019 más elevado fue el de Irlanda, que llegó a 8,7%, seguido por Chipre (5%) y España (4,5%), mientras que Eslovaquia y Finlandia tuvieron un 1% de gasto en protección e inclusión social. Fuera de la UE, los niveles de gasto también fueron variados, por ejemplo, en Kosovo el costo llegó al 7,1% del PIB mientras que en Turquía fue de 1,2%.

Fuente: Comisión Europea (2021), Annual Report of the Social Protection Committee, [en línea] <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8432>; Gentilini, U y otros. (2021) "Global Database on Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: Version 15 (May 14)", World Bank, Washington DC [en línea] <https://documents1.worldbank.org/curated/en/281531621024684216/pdf/Social-Protection-and-Jobs-Responses-to-COVID-19-A-Real-Time-Review-of-Country-Measures-May-14-2021.pdf>; OIT, Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022: La protección social en la encrucijada: en busca de un futuro mejor – Oficina Internacional del Trabajo – Ginebra, 2021. Para los ejemplos de Reino Unido véase [en línea] <https://static.eurofound.europa.eu/covid19db/>; [en línea] <https://www.oecd.org/migration/mig/oo-eu-emn-covid19-umbrella-inform-en.pdf>; [en línea] <https://www.oecd.org/migration/mig/oo-eu-emn-covid19-umbrella-inform-en.pdf>.

^a Véase [en línea] https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/cohesion-fund/, [en línea] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1300&from=EN> y [en línea] https://ec.europa.eu/regional_policy/en/2021_2027/#:~:text=EU%20Cohesion%20Policy%20contributes%20tothe%20green%20and%20digital%20transition.

^b Véase [en línea] https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/newsroom/crri/fs_crii_0204_en.pdf.

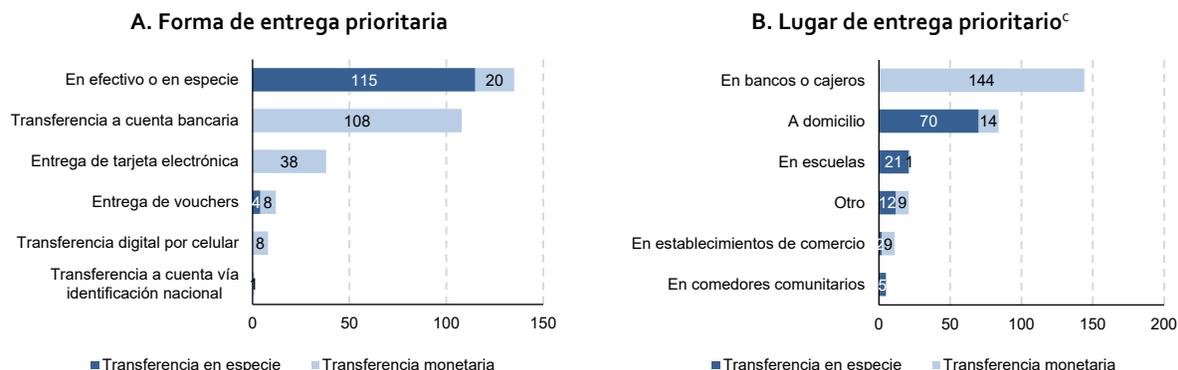
G. Forma y lugar de entrega

Siempre como parte de la dimensión técnico-operativo de la institucionalidad social vinculada a las respuestas en protección social, las formas de entregar las medidas de emergencia y el lugar en que estas se llevan a cabo, ya sea del bien o del dinero, adquirió una importancia particular debido a las medidas de confinamiento y de distanciamiento social impuestas por los gobiernos. Las instituciones responsables se vieron obligadas a proveer las prestaciones y a ofrecer una alternativa a la habitual entrega en las oficinas administradoras respectivas para evitar las filas y el aumento en los contagios (véase Atuesta, Holz y Van Hemelryck, en prensa). En el caso de las transferencias monetarias, continuó siendo importante la entrega en efectivo, pero se complementó, cuando era posible, con la transferencia directa a cuentas bancarias y, en menor medida, con la entrega de tarjetas electrónicas y transferencias vía celular o a una cuenta vía identificación nacional. Esta última alternativa fue realizada únicamente en Chile, donde se utilizó la cuenta RUN (Registro Único Nacional) para la entrega del dinero asociado al Ingreso Familiar de Emergencia, lo que se combinó con la entrega en efectivo en los casos en que las personas no tenían cuentas RUN activas. Además, como muestra el gráfico 20, el lugar de entrega prioritario fueron los bancos y cajeros automáticos. Sin embargo, también se estableció el uso de establecimientos de comercio para hacer entrega de las transferencias monetarias en casos como la del programa de Asistencia Nutricional (*Food Assistance Programme*) de Belice, el Bono Único (o Proyecto de Asistencia a los Trabajadores Independientes o de Cuenta Propia) de Honduras o la Canasta de Emergencia Alimentaria (Operativo Canasta) del Uruguay.

En cuanto a las transferencias en especie, solo en cuatro casos se reemplazó por la entrega de vouchers (en Barbados, Perú, Saint Kitts y Nevis, y Trinidad y Tabago). Se prefirió modificar los lugares de entrega de las transferencias en especie, priorizando las residencias de los hogares (70 medidas), seguido de las escuelas (21) y de otros lugares (por ejemplo, la entrega de almidón de arruruz que se realizó en hospitales y prisiones en San Vicente y Las Granadinas, los kit de higiene y cuidado entregados en hogares de acogida en Santa Lucía, o el apoyo a personas en situación de calle en Chile y el Uruguay), y en menor medida en comedores comunitarios (5 medidas) (véase el gráfico 20).

Gráfico 20

América Latina y el Caribe (32 países): número de medidas de transferencias monetarias y en especie de emergencia, según la forma y el lugar de entrega, y según tipo de medida, entre marzo de 2020 y el 31 de octubre de 2021^{a,b}



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe, base de datos [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>; "Medidas de protección social para enfrentar el COVID-19", Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe, base de datos [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>; Fondo Monetario Internacional (FMI), "Exchange rates selected indicators: national currency per U.S. dollar, period average", Washington, D.C., 2021 [en línea] <https://data.imf.org/regular.aspx?key=61545862>.

^a Los países considerados son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (Rep. Bol. de).

^b Existen 31 medidas sin información sobre la forma o el lugar de entrega, 7 de las cuales son transferencias en especie y 24 transferencias monetarias.

^c La categoría "Otro" hace referencia a lugares como, por ejemplo, oficinas de instituciones públicas, iglesias o plazas públicas.

H. Programas continuos de transferencias no contributivas y su rol en las medidas de emergencia por COVID-19

Los programas continuos de transferencias no contributivas se implementan en los países de América Latina y el Caribe desde hace más de dos décadas y cumplen un rol preponderante dentro de las políticas de alivio de la pobreza, la pobreza extrema y la desigualdad. Dentro de estos programas se encuentran los Programas de Transferencias Condicionadas, o "con corresponsabilidad" (PTC). Por un lado, estos buscan reducir la pobreza a corto plazo a través de la entrega periódica de transferencias monetarias a familias en situación de pobreza. Por otra parte, los PTC están diseñados para reducir la pobreza en el largo plazo a través de las corresponsabilidades de las familias en lo referente a salud y educación de sus miembros, principalmente de niños, niñas y adolescentes. Además del aumento en el consumo de las familias usuarias, los PTC han tenido efectos positivos en la matrícula y la asistencia escolar, así como en la cobertura de controles de crecimiento para niños, controles médicos preventivos y vacunaciones (Abramo, Cecchini y Morales, 2019; Cecchini y Atuesta, 2017; Rossel y otros, 2022). Los buenos resultados de los primeros PTC implementados en la región, entre los que se destaca PROGRESA en México desde 1997, dieron pie a su rápida adopción. Para mediados de la década de los 2000, más de la mitad de los países de la región habían diseñado e implementado sus primeros PTC. Hoy en día existen 30 programas de este tipo activos en 20 países²⁰.

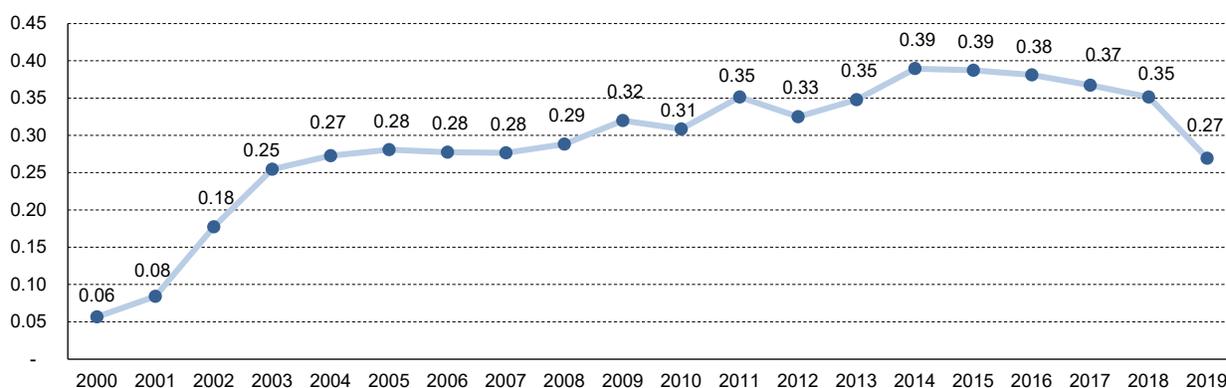
A pesar de la rápida adopción y la inversión sostenida en los PTC por parte de los países de la región por cerca de 15 años, la estimación del gasto regional en PTC como porcentaje del PIB revela una tendencia a la baja desde 2015. El gráfico 21 muestra el aumento acelerado en el gasto regional en PTC estimado como porcentaje

²⁰ Para información detallada sobre los PTC en la región, véase la Base de datos de programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe de la CEPAL, disponible [en línea] <http://dds.cepal.org/bpsnc/ptc>.

del PIB entre los años 2000 y 2003. Esto refleja la puesta en marcha de programas de gran envergadura, como el programa Bolsa Familia del Brasil, Chile Solidario en Chile, Familias en Acción en Colombia, y el Bono de Desarrollo Humano en el Ecuador, entre otros. A partir de entonces se han realizado diversos cambios a los programas de la región, siempre con el ánimo de aumentar su cobertura y de ampliar sus servicios, lo que se manifiesta en una inversión con algunas fluctuaciones, pero con tendencia al alza hasta 2014. A partir de este punto, la inversión en los programas de transferencias condicionadas se ha reducido debido a la eliminación de algunos programas y el rediseño de otros, lo que ha inducido a reducciones en cobertura.

De los 21 países que han llevado a cabo programas de transferencias condicionadas, 15 redujeron su gasto como porcentaje del PIB entre 2014 y 2019. Los casos de mayor magnitud son los de México y el Ecuador, con reducciones de 0,42 y 0,19 puntos del PIB, respectivamente. En el caso de México, la caída en el gasto en PTC se debe principalmente a la transición del programa PROSPERA al Programa de Inclusión Social a las Becas para el Bienestar Benito Juárez en 2019. Esta transición se realiza con el fin de simplificar los servicios otorgados a las familias en situación de pobreza y de universalizar el derecho a los servicios de salud y educación, entre otros. Si bien las Becas para el Bienestar Benito Juárez aumentaron la cobertura de estudiantes que reciben transferencias, estas solo sustituyeron los componentes educativos de PROSPERA. Los componentes referentes a salud, inserción laboral y alimentación fueron trasladados a otros programas no condicionados. Este rediseño programático en México redujo notoriamente el gasto en PTC. El caso del Ecuador se da principalmente por las modificaciones que se hicieron al Bono de Desarrollo Humano (BDH) a partir de 2013, enfocadas en corregir los errores de inclusión, lo que redujo su cobertura y gasto en transferencias a los hogares en cerca del 50%.

Gráfico 21
América Latina y el Caribe (21 países): evolución del gasto estimado
en los programas de transferencias condicionadas^a, 2000-2019
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Base de datos de programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe de la CEPAL. Disponible [en línea] <http://dds.cepal.org/bpsnc/>.

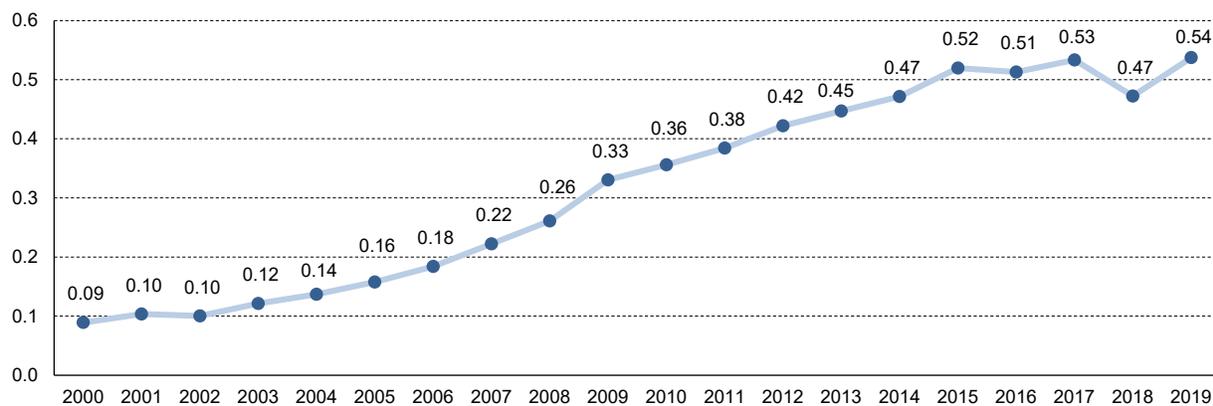
^a Se sigue el método de Cecchini y Atuesta (2017) para la estimación de las series completas. La imputación de datos faltantes por programa se hace con los datos disponibles asumiendo equivalencia con el último dato disponible o una relación lineal entre los dos datos disponibles más cercanos.

Los otros programas continuos de transferencias no contributivas implementados en los países de la región son los programas de pensiones no contributivas. Estos programas entregan transferencias monetarias a adultos mayores o a personas con discapacidad que no hayan hecho aportes contributivos durante su vida laboral. El número de pensiones no contributivas en América Latina y el Caribe ha aumentado de manera importante desde los años noventa, con un incremento acelerado particularmente durante la primera década del siglo XXI. Si bien 8 países de América Latina y el Caribe implementaron pensiones no contributivas desde principios del siglo XX hasta finales de los años ochenta, durante las siguientes dos décadas este número se triplicó, llegando la región a un total de 24 países con pensiones no contributivas. Esto da cuenta del aumento

reciente en la participación de los países de América Latina y el Caribe en la oferta de pensiones no contributivas, que en 2019 se ubicó en 25 países y un total de 37 programas.

El aumento en la oferta de programas de este tipo en la región se ve reflejado en el incremento del gasto estimado en estos programas como porcentaje del PIB, que pasó de 0,09% a 0,54% entre 2000 y 2019 (véase el gráfico 22). El gasto estimado en pensiones no contributivas como porcentaje del PIB de los países de América Latina y el Caribe aumentó de manera sostenida entre el año 2000 y 2017, punto en el que alcanzó su máximo histórico de 0,53%. En este período se destaca un incremento particularmente fuerte de la serie de gasto entre 2008 y 2009. Por un lado, por un efecto generalizado de la caída en el PIB que los países de la región experimentaron durante la crisis del año 2008. Por otro lado, por el inicio en 2009 del programa especial de asistencia económica para los adultos mayores de 65 años o más sin jubilación ni pensión (120 a los 65) de Panamá, las Pensiones Alimentarias para Adultos Mayores del Paraguay, el programa Nuestros Mayores Derechos de El Salvador, el *People's Benefit Program* de Antigua y Barbuda; y por ajustes en los montos y la cobertura, la Pensión Básica Solidaria de Chile que inició en 2008.

Gráfico 22
América Latina y el Caribe (25 países): evolución del gasto estimado
en los programas de pensiones no contributivas, 2000-2019
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Base de datos de programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe de la CEPAL, disponible [en línea] <http://dds.cepal.org/bpsnc/>.

Nota: Se consideran todos los programas de pensiones no contributivas dirigidos a adultos mayores y personas con discapacidad. No se incluye el programa de Previdencia Rural en Brasil por considerarse de naturaleza semicontributiva. El agregado regional sigue el método de Cecchini y Atuesta (2017) para la estimación de las series completas. La imputación de datos faltantes por programa se hace con los datos disponibles asumiendo equivalencia con el último dato disponible o una relación lineal entre los dos datos disponibles más cercanos.

Asimismo, la serie presenta una caída de 0,06 puntos del PIB regional de 2017 a 2018, afectada principalmente por la reducción en el gasto del programa argentino de pensiones no contributivas por invalidez o discapacidad, que pasó de 0,96% del PIB en 2017 a 0,85% en 2018, e incluso siguió cayendo en 2019, llegando a 0,78%. Esta caída en el gasto del programa argentino obedece a un proceso de corrección de errores de inclusión de los usuarios y a una transición paulatina de los adultos mayores usuarios del programa a la Pensión Universal para el Adulto Mayor, que inició en 2016. De 2018 a 2019, la serie retoma su tendencia creciente y se ubica en 0,54%, empujada primordialmente por la transición de la Pensión para Adultos Mayores a la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores en México, y por el inicio en 2019 de la Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente en este mismo país. Estos cambios programáticos generaron un aumento del gasto en pensiones no contributivas de México de 0,18% a 0,51% del PIB de 2018 a 2019.

A pesar de la reciente caída en la inversión en PTC y las críticas en cuanto a cobertura y suficiencia de los programas de protección social no contributivos (Abramo, Cecchini y Morales, 2019), la adopción masiva de estos programas en los países de la región en las últimas dos décadas ha sido un elemento esencial para la pronta

respuesta de los gobiernos frente a la pandemia y la expansión vertical y horizontal de su cobertura. En particular, 19 países de la región aprovecharon la infraestructura e institucionalidad de los PTC y los programas de pensiones no contributivas para la ejecución acelerada de 48 medidas de emergencia de transferencias monetarias y en especie durante la pandemia (Atuesta, Holz y Van Hemelryck, en prensa).

Nueve de estas medidas consistieron en el anticipo de la entrega de transferencias de programas existentes previo a la pandemia. Tal es el caso de los adelantos de pago de los programas de Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores y Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente de México. El primer adelanto se realizó en marzo de 2020, cubriendo los pagos de marzo a junio; y el segundo se ejecutó en julio de 2020, cubriendo los pagos de julio a octubre. Así mismo, el Estado Plurinacional de Bolivia realizó el adelanto del aguinaldo anual de la Renta Dignidad, en el Brasil se anticipó la entrega del monto del *Benefício de Prestação Continuada* (BPC), y en el Paraguay se adelantó el pago de la Pensión Alimentaria Para Adultos Mayores en Situación de Pobreza, entre otros.

Con el fin de cubrir a la población más afectada por la crisis causada por la pandemia, otros países decidieron aumentar la cobertura o los montos de sus programas existentes. En el Brasil se aumentó en 1,2 millones de hogares la cobertura del programa Bolsa Familia, Guatemala anunció la ampliación del Programa de Aporte Económico al Adulto Mayor a 8.400 nuevos usuarios y el Perú puso en marcha el incremento de la cobertura del programa CONTIGO de 40.075 personas con discapacidad a más de 75.000. Por su parte, programas como Familias en Acción de Colombia, la Asignación Universal por Hijo (AUH) y Asignación Universal por Embarazo (AUE) de la Argentina y el *Programme of Advancement Through Health and Education* (PATH) de Jamaica, entre otros, entregaron montos superiores o transferencias adicionales a sus usuarios durante la crisis. En total, se registraron 5 medidas cuya innovación prioritaria fue el aumento de cobertura, y 15 medidas que aplicaron un aumento de los montos entregados por los programas de transferencias condicionadas y de pensiones sociales existentes. Adicionalmente, algunos programas tomaron nuevas acciones o implementaron modificaciones a los servicios que entregan a sus usuarios. Por ejemplo, en el caso de Jamaica se modificó la forma de entrega del componente de apoyo alimenticio a los estudiantes del programa PATH en los niveles de primaria y secundaria durante las semanas que no asistieron a los centros educativos: la primera semana, los alimentos se entregaron en los colegios y las siguientes semanas se entregaron en puntos de distribución asignados a cada colegio.

Finalmente, siete países de la región implementaron 15 medidas de nuevas transferencias monetarias y en especie que utilizaron la institucionalidad de programas de pensiones no contributivos y PTC ya existentes para agilizar su funcionamiento y llegar a los hogares más afectados. Por ejemplo, el Estado Plurinacional de Bolivia utilizó la Base de Datos de usuarios de la Renta Dignidad (BDRD), los Registros administrativos del Bono Juan Azurduy (BJA) y el Sistema de Información del Registro Único de Personas con Discapacidad (SIRUPD) para poder entregar la Canasta Familias a más de un millón de personas. El Bono de Emergencia COVID-19, así como las primeras versiones del Ingreso Familiar de Emergencia de Chile, hicieron uso del registro social de hogares para dirigir las transferencias a los usuarios del Subsidio Único Familiar (SUF), del Subsistema de Seguridades y Oportunidades (SSyOO) y de la Pensión Básica Solidaria de Vejez (PBSV). Otro ejemplo es la primera entrega del Bono Familiar Universal del Perú, que se dirigió a hogares receptores del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres (JUNTOS), y hogares con algún integrante destinatario de la Pensión 65 o del programa CONTIGO.

Lo anterior evidencia el importante rol que jugaron los programas de transferencias condicionadas y de pensiones no contributivas en la rápida y eficiente reacción de los países de la región para apoyar a la población más afectada ante la crisis por coronavirus. Esto resalta la importancia de seguir avanzando en institucionalizar la protección del derecho a un ingreso suficiente para cubrir las necesidades básicas, que se establezca como un pilar del Estado de bienestar que le dé seguridad económica a las personas frente a crisis, y que haga parte de un sistema universal, integral y sostenible de protección social.

I. Principales medidas de emergencia dirigidas a trabajadores informales

Una característica transversal del trabajo informal en la región es su ejercicio en condiciones carentes de acceso a la protección social bajo la ausencia de contratos de trabajo que permitan realizar contribuciones a la seguridad social. Es decir, son trabajadores que no gozan de jubilación, seguro de cesantía ni otras prestaciones como vacaciones o licencias por enfermedad.

De acuerdo con la OIT (2018), 53,1% de los trabajadores eran informales en 2016 en América Latina y el Caribe. A nivel del hogar, se estima que un 45% de los hogares tienen a todos sus miembros trabajando en el sector informal (OCDE y otros, 2021; OCDE por publicar en 2022). A nivel mundial, 50,5% de las personas en edad de trabajar forman parte del trabajo informal²¹. En América Latina y el Caribe, este grupo se caracteriza por tener una mayor proporción de mujeres (54,3%), de jóvenes (46,2%), con menores niveles educativos, habitar en zonas rurales (68,5%), y trabajar principalmente en la agricultura. Por su parte, en Europa la composición de este grupo se distingue por tener una proporción de hombres y mujeres muy similar (26,4% y 23,6% respectivamente) y más jóvenes, pero también más adultos mayores (OIT, 2018). Por esta razón, incluso antes de iniciada la pandemia, distintos gobiernos se encontraban adoptando medidas para formalizar los empleos informales y mejorar las condiciones laborales a través de distintos componentes. Por ejemplo, a través de la implementación de políticas macroeconómicas; la reducción de las cargas tributarias; mejoras en el acceso a servicios financieros, educación y servicios públicos; revitalización de la actividad del sector privado; regularización de los mercados laborales y mejoras en la gobernanza en las instituciones involucradas; identificación y monitoreo a los trabajadores informales y creación de políticas de apoyo para incentivar la formalidad y protegerlos en caso de pérdidas o reducción de ingresos (Ohnsorge y Yu, 2021; OIT, 2018). La informalidad está, además, marcada por otras brechas presentes en el mercado laboral y en los países latinoamericanos, profundizando la situación de precariedad de mujeres, población de menores ingresos y jóvenes, y aumentando su exposición a situaciones económicas desfavorables (Abramo, 2021; CEPAL, 2021a; OIT, 2018). La crisis del COVID-19 pone en evidencia esta realidad estructural, en la que los trabajadores informales no cuentan con la protección ni los ahorros suficientes para contener los efectos de una crisis. Esto es así pues los trabajadores informales tienden a tener menores ingresos que los trabajadores formales, y además no realizan aportes para salud u otros servicios de protección social, lo que los deja mucho más vulnerables ante situaciones como la pandemia (CEPAL/OIT, 2021; Ohnsorge y Yu, 2021).

Se estima una precarización del trabajo, un empeoramiento de la calidad de los empleos y un aumento de la pobreza de los trabajadores informales. Cabe destacar que en pandemia, ante las medidas sanitarias en curso y las dificultades de los trabajadores informales para realizar sus actividades en condiciones de teletrabajo, el trabajo informal se comportó de forma pro-cíclica, es decir, no se incrementó a la par de la crisis económica (CEPAL/OEI, 2020, CEPAL/OIT, 2021; Filippo y otros, 2021; Velásquez Pinto, 2021). Si bien para nueve economías latinoamericanas el trabajo formal creció en relación con el trabajo informal durante la pandemia, se estimó que durante 2021 se generarán alrededor de 7,56 millones de empleos informales adicionales con el retorno de las personas al mercado laboral (Acevedo y otros, 2021)²².

Los gobiernos enfrentan grandes dificultades de identificar quiénes son las personas que trabajan de manera informal y requieren apoyos gubernamentales. También existen obstáculos para determinar el tipo de necesidades que tiene esta población, así como para movilizar mecanismos para la entrega de los bienes y

²¹ Este cálculo excluye a los trabajadores informales de la agricultura que se caracteriza por la alta proporción de trabajadores informales debido al trabajo por temporadas de colecta de los alimentos de la tierra. Si se considera a este grupo, la proporción de trabajadores informales se eleva a 2 billones de personas mayores de 15 años, es decir el 61,2% de todas las personas empleadas a nivel mundial.

²² Las estimaciones se realizan para la Argentina (área urbana), Bolivia (Est. Plur. de), Chile, Colombia, el Ecuador, México, el Paraguay y el Perú. Se considera como formal a aquellos con acceso a la seguridad social. Véase [en línea] www.publications.iadb.org/es/informalidad-en-los-tiempos-del-covid-19-en-america-latina-implicaciones-y-opciones-de y www.blogs.iadb.org/efectividad-desarrollo/en/a-crisis-like-no-other-why-informal-work-did-not-spike-under-covid-19/.

servicios con los que se les puede brindar protección social de manera oportuna. Esta situación aumenta en complejidad cuando se considera la alta heterogeneidad que caracteriza a esta población y a las empresas del sector (OIT, 2020a). La inclusión temprana de políticas para los trabajadores informales era importante para mitigar los efectos económicos y sociales del COVID-19 sobre este grupo. Para ello, y dada la dificultad de identificarlos, la generación de medidas de emergencia universales fue la clave del éxito en los inicios de la pandemia. Posteriormente, algunos países, considerando la importancia de incorporarlos en la política pública de emergencia, buscaron maneras para identificarlos e implementar medidas específicas que priorizaran o alcanzaran a trabajadores informales (CEPAL, 2021b; OCDE, 2020; Basto-Aguirre, Nieto-Parra y Vázquez Zamora, 2020; Velásquez Pinto, 2021). En total, 23 países generaron medidas de apoyo hacia los trabajadores informales, ya sea de manera prioritaria (14 medidas en 13 países) o bien incluyéndolos en programas universales y realizando esfuerzos para su identificación (36 medidas en 24 países).

En términos generales, las medidas dirigidas a los trabajadores informales apuntaron a expandir los programas de protección social prepandemia y de emergencia que fueran fácilmente escalables. Estas medidas han consistido en la entrega de transferencias monetarias, condicionadas o no, con el apoyo de plataformas y tecnologías digitales para identificarlos (incluyendo el uso y cruce de datos administrativos con los registros de participantes existentes). También, previo a la pandemia, en países europeos ya se estaba avanzando en incluir a los seguros de desempleo a trabajadores y trabajadoras por cuenta propia o que tuviesen trabajos a medio tiempo, avanzando hacia políticas universales. Este tipo de acciones y estrategias se enmarca dentro de los lineamientos de trabajo de la OIT y de la Comisión Europea para reducir la informalidad y garantizar los derechos humanos a todos los tipos de trabajadores, particularmente en países con alto porcentaje de informalidad. En algunos casos se facilitó el acceso a financiamiento para empresas del sector informal²³.

Dentro de los programas que se dirigen a la población de trabajadores informales, Colombia y Guatemala fueron los únicos países que combinaron transferencias en especie con transferencias monetarias²⁴. Honduras también entregó transferencias en especie, pero sin combinarlo con transferencias monetarias y el resto de los países adoptaron transferencias monetarias²⁵. En particular, hay dos programas que se destacan en cuanto al fortalecimiento de sus mecanismos de información sobre esta población: el primero es el Bono de protección familiar por emergencia sanitaria del Ecuador que se entregó a familias que estuviesen en el subempleo y con ingresos inferiores a 400 dólares para lo cual fue necesario combinar la información del registro social con información identificada por la Comisión Técnica creada para estructurar una base de datos emergente de registros administrativos con el fin de ampliar el número de posibles participantes. El segundo programa es el Bono para independientes del Perú, subsidio monetario otorgado utilizando el Padrón de hogares con trabajadores independientes en vulnerabilidad económica, creado de manera exclusiva para registrar e identificar a las personas destinatarias. Dicho padrón es construido a partir de datos del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, tales como el Padrón General de Hogares, el Registro Nacional de Usuarios y el Padrón de los Hogares Beneficiarios del subsidio monetario en el marco del artículo 2 del Decreto de Urgencia N° 027-2020; y también los bancos de datos personales administrados por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería, entre otras bases de datos. En el Caribe se diseñaron pocos programas destinados prioritariamente a los trabajadores informales. El programa de Apoyo a los ingresos a trabajadores del sector informal (Income Support to Informal Sector Workers - COVID-19 Economic Stimulus Support Package 2.0) en Granada fue dirigido a trabajadores y trabajadoras sin registro en el Departamento de Impuestos Internos, sin

²³ Estas estrategias también fueron comunes en todas las economías emergentes y en desarrollo donde existe una proporción importante de trabajadores informales (Ohnsorge y Yu, 2021).

²⁴ En Colombia, las prestaciones dirigidas a trabajadores informales fueron: Ayudar nos hace bien, red virtual donde distintos actores (ciudadanos, empresas, entidades territoriales y organizaciones) pueden realizar aportes solidarios para comprar y distribuir al menos un millón de mercados de productos y alimentos básicos para los hogares más vulnerables, y el Ingreso Solidario para trabajadores informales. En el caso de Guatemala también son dos prestaciones: Caja Saldremos adelante que consiste en cajas de alimentos para hogares vulnerables y Apoyo al Comercio Popular para comerciantes informales registrados en municipios.

²⁵ En Honduras se anunciaron dos transferencias en especie para trabajadores informales, el programa Honduras Solidaria y el Encarguito solidario, ambos para la entrega de alimentos y productos de higiene.

horarios fijos de trabajo o una ubicación, y sin acuerdos formales con los empleados, como cartas de empleo o contratos, y cuyos sectores no se hayan recuperado significativamente de la crisis o hayan permanecido cerrados. Además, se adoptó otro tipo de medidas como en el caso del programa de Asistencia para personas independientes (sólo emprendedores) desempleadas de Bahamas, que busca apoyar a quienes han visto sus ingresos disminuidos desde que se inició el confinamiento. También se dieron cambios en programas existentes como en Trinidad y Tabago, con el programa Tarjeta de alimentos (Food Card - Food Support Program) creado previo a la pandemia, que se modificó para aumentar los montos entregados por un periodo de tres meses a las familias parte del programa de Apoyo Alimentario (Food Support) pre-emergencia por COVID-19. Posteriormente, se modificó gracias a un préstamo del BID, para expandirse temporalmente a hogares donde al menos un miembro que trabajaba en el sector informal hubiera experimentado una pérdida de ingresos debido a la crisis del COVID-19.

Recuadro 4 Medidas de protección social en Europa para trabajadores informales

En Europa la situación asociada a la economía informal es muy heterogénea y su evolución ha sido marcadamente diferente entre el este y el oeste del continente.

Proteger a los trabajadores de la economía informal, ampliando la cobertura de los programas de protección social hacia ellos también fue una de las preocupaciones en los países europeos. Del mismo modo en que ocurrió en América Latina y el Caribe, la pandemia resaltó las brechas de cobertura entre trabajadores informales y trabajadores formales en Europa, dificultando que pudiesen acceder a las prestaciones existentes en el sistema de protección social. Sin embargo, en Europa, las medidas sociales implementadas asociadas a la protección de los ingresos estuvieron dirigidas tanto a los trabajadores formales como informales, aunque la efectividad para alcanzar y apoyar a la economía informal ha sido distinta en función del país (Ohnsorge y Yu, 2021; Banco Mundial, 2021). Estas medidas de emergencia abarcaron exenciones, reducciones o prolongaciones de los tiempos de pago de contribuciones e impuestos, flexibilidad en los requisitos de elegibilidad de los programas de protección social, inclusión en programas de inclusión laboral, y medidas no contributivas dirigidas a una población más amplia, compensaciones de ingresos y medidas dirigidas específicamente a los trabajadores por cuenta propia, usualmente transferencias monetarias equivalentes al salario mínimo del país.

La Comisión Europea (Baptista y otros, 2021) identificó que los empleos no estándares, es decir los empleos temporales, *part-time*, por llamado, trabajo por cuenta propia u otras formas de trabajo (OIT, 2016), no siempre estaban cubiertos por los programas de desempleo ni por las modificaciones implementadas por la pandemia. Sin embargo, en España, Francia y Suecia se incluyeron algunas de las categorías de empleos no estándares: i) trabajadores domésticos y artistas recibieron apoyo de los esquemas de desempleo españoles; ii) trabajadores de las artes y el espectáculo fueron incluidos en las medidas francesas y iii) en Suecia se flexibilizó el requisito asociado a las horas de trabajo, permitiendo que trabajadores temporales pudiesen participar de las medidas de desempleo existentes prepandemia (Baptista y otros, 2021). De esta manera, a futuro estos trabajadores pueden ser apoyados a partir de las prestaciones que se desprenden de ese pilar de la protección social.

En el resto de los países se crearon medidas especiales, en particular para abordar las otras categorías de trabajadores en empleos no estándares y trabajadores independientes, por cuenta propia o informales. En cuanto a los trabajadores independientes o por cuenta propia, el acceso a la protección en caso de desempleo es muy variado entre países, en algunos casos se incluye esta categoría como participantes obligatorios mientras que en otros es voluntaria. Durante la pandemia, Dinamarca, España, Finlandia y Suecia generaron medidas específicas para que voluntariamente estos trabajadores entraran al esquema de desempleo. Pero en los casos de Bélgica Italia, Latvia, Lituania, Portugal y Bosnia y Herzegovina no se generaron medidas particulares (Baptista y otros, 2021). En Eslovenia se entrega una transferencia monetaria para aumentar los ingresos mínimos de los trabajadores hasta un 70%, y en Suecia se desarrolló un programa para desempleados que trabajan por cuenta propia en el que si pausaban su negocio podrían recibir el seguro de desempleo, que en condiciones normales no podrían tener, para lo cual fue necesario hacer una modificación legal a ese seguro laboral (Gentilini y otros, 2021).

Por otro lado, también se generaron políticas para apoyar a las empresas de las personas que trabajan por cuenta propia o que tienen contrataciones no estándares. Por ejemplo, en Albania se implementó un paquete de medidas que alcanzaron 1,4% del PIB, que incluyeron el apoyo para pequeñas empresas y trabajadores por cuenta propia que fueron forzados a paralizar sus actividades o cerrar definitivamente sus negocios, transfiriéndoles el doble del monto de impuesto que declararon por ingresos y los pagos por asistencia social. De manera similar, en Suiza se destinaron recursos para entregar transferencias que compensaran la pérdida de ingresos de los trabajadores por cuenta propia, pero también para trabajadores afectados por las medidas sanitarias impuestas como padres que agregan tareas de cuidado a su día a día por el cierre de establecimientos educacionales (OIT, 2020).

Fuente: Banco Mundial (2020) Europe and Central Asia Economic Update: COVID-19 and Human Capital. Fall. Washington, DC: World Bank; Baptista y otros (2021) Social protection and inclusion policy responses to the COVID-19 crisis. An analysis of policies in 35 countries, disponible [en línea] <https://sid-inico.usal.es/wp-content/uploads/2021/09/Social-protection-and-inclusion-policy.pdf>; Gentilini, U y otros. (2021) "Global Database on Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: Version 15 (May 14)". World Bank, Washington DC, disponible [en línea] <https://documents1.worldbank.org/curated/en/281531621024684216/pdf/Social-Protection-and-Jobs-Responses-to-COVID-19-A-Real-Time-Review-of-Country-Measures-May-14-2021.pdf>; F. Ohnsorge y S. Yu (Ed) (2021), The Long Shadow of Informality: Challenges and Policies. Advance Edition. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO. World Bank, Washington, DC., [en línea] <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35782>; Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2016), Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects [en línea] https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_534326/lang--en/index.htm; Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2020), Unemployment protection in the COVID-19 crisis: Country responses and policy considerations. Social Protection Spotlight [en línea] <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=56834>.

J. Principales medidas de emergencia dirigidas a trabajadores formales

Las medidas sanitarias para contener el contagio por COVID-19 aumentaron el riesgo de la caída en la participación laboral y del aumento del desempleo tanto de trabajadores formales como informales. Así, además del diseño y ejecución de medidas de protección social no contributiva, cuyas características principales se han descrito en las secciones anteriores, los países de América Latina y el Caribe también desplegaron paquetes comprensivos de medidas para proteger el empleo formal.

Siguiendo las definiciones de la CEPAL (2021c), esta subsección se enfoca en las medidas de políticas laborales destinadas a proteger el empleo existente y a promover la creación de nuevos puestos de trabajo. El tipo de medida de protección del empleo más usada por los países de la región para evitar la interrupción de la relación entre empleadores y empleados fue la promoción del trabajo remoto (véase el gráfico 23 y el cuadro A3). En particular, 24 países de la región promovieron el trabajo remoto, o teletrabajo, y adecuaron las normativas correspondientes con el fin de impedir que los empleos que se pueden realizar desde casa no se vieran afectados por las restricciones de movilidad impuestas a raíz de la pandemia. A modo de ilustración, Cuba elaboró la medida de Garantías salariales, que buscó fomentar el trabajo a distancia. Dada su naturaleza, este tipo de medidas se aplicó sobre todo a trabajos que se pueden desarrollar con acceso a Internet y que requieren un nivel relativamente alto de educación. Por lo mismo, se diseñó otro tipo de medidas que cubrieran un mayor espectro de trabajos, como es el caso de los cambios en las jornadas laborales, el establecimiento de horarios de trabajo excepcionales y las reducciones salariales, adoptadas por 20 países de la región. Este tipo de medidas permitió que las empresas adaptaran los horarios de sus trabajadores conforme a las restricciones de movilidad y que ajustaran sus nóminas sin necesidad de despedir empleados.

El contexto de la pandemia también condujo a 17 países de la región al otorgamiento de licencias para trabajadores de grupos vulnerables al COVID-19, a trabajadores a cargo de niños, niñas y adolescentes que tuvieron que estudiar en casa a través de clases virtuales, y trabajadores a cargo del cuidado de personas enfermas o de adultos mayores. Tal es el caso de El Salvador, que promovió la medida de Licencia con goce de sueldo, que busca apoyar a adultos mayores, mujeres embarazadas, personas con condiciones de salud y trabajadores en cuarentena. Otras medidas que impidieron la interrupción de la relación entre los empleados con sus empleadores fueron las suspensiones temporales de contratos de trabajo, el uso de vacaciones vencidas o adelantadas, y la prohibición de despidos, adoptadas por 13, 10 y 9 países de la región, respectivamente. Venezuela (República Bolivariana de), por ejemplo, llevó a cabo la medida de Inamovilidad laboral de trabajadoras y trabajadores, que impidió el despido de los empleados durante la pandemia. Por otra parte, 13 países de la región han diseñado políticas especiales de capacitación, y 12 países han elaborado medidas de creación de empleo, algunas dirigidas específicamente a jóvenes y mujeres.

Gráfico 23
América Latina y el Caribe (33 países): número de países que han adoptado las principales medidas para sostener el empleo formal durante la pandemia de COVID-19, 2020-2021^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2021), Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2021 (LC/PUB.2021/10-P), Santiago, 2021.

^a El cuadro A3 y el anexo presenta las categorías de medidas adoptadas por cada país.

Los países de América Latina y el Caribe también implementaron medidas de apoyo a las empresas para contener la caída en la producción y en el empleo. Estas medidas se clasifican como políticas fiscales y crediticias dirigidas al aparato productivo, e incluyen la reprogramación de créditos, facilidades de pago o devolución de impuestos, prohibición de cortes de servicios básicos o rebajas a las tarifas, mecanismos para reducir o facilitar el pago de la contribución social, apoyos a empresas en actividades económicas específicas y apoyo para el pago de nóminas. A manera de ejemplo, se puede mencionar el programa de Reducción de Base Mínima Contributiva de Costa Rica, que buscó reducir la base mínima contributiva en un 75%. Todas estas medidas están dirigidas a las empresas, razón por la cual no se tratan en profundidad en este documento. Sin embargo, se deben mencionar como parte importante del paquete de medidas dirigidas a mantener el empleo formal.

Por último, los países también han adoptado medidas para proteger el ingreso de los trabajadores formales que han perdido su trabajo o que sufrieron una caída en sus ingresos. Por ejemplo, se encuentran las medidas de ingresos de emergencias o bonos especiales para apoyar a los hogares más afectados, como lo son el Bono Clase Media en Chile y el Fondo de Ayuda COVID-19 de Seguridad Social de Saint Kitts y Nevis, que buscan apoyar a quienes han tenido una disminución de sus ingresos producto de la pandemia. También se pueden mencionar dentro de este grupo a los bonos y transferencias para compensar la pérdida de puestos de trabajo, donde se ubican el Bono de Alivio al desempleo del Ecuador y el Alivio temporal de desempleo de San Vicente y las Granadinas. Así mismo, varios países de la región llevaron a cabo medidas complementarias que buscaron apoyar el empleo y el ingreso de mujeres y jóvenes en sectores específicos. Tal es el caso del Pago de beneficios para apoyar a trabajadores del sector hotelero de Antigua y Barbuda y la medida de Protección de trabajadores del sector de la construcción en Panamá²⁶.

Cabe también destacar las importantes innovaciones operacionales que han tenido lugar con respecto al funcionamiento de los seguros de desempleo, instrumento clave de la protección social, pero con todavía escasa presencia en la región. Considerando información para la Argentina, Bahamas, Barbados, el Brasil, Chile y el Uruguay, se han constatado importantes adaptaciones incorporadas durante la pandemia, incluyendo la reducción del número de cotizaciones mínimas exigidas para acceder a la prestación, la

²⁶ Para un mayor detalle de las medidas laborales de protección social contributiva, véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe [base de datos en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>.

extensión del seguro para grupos antes excluidos y en situación de desempleo parcial, así como de la duración de la prestación, la ampliación de los montos y el incremento de los montos mínimos y máximos, la agilización de los trámites, la opción de retiro de fondos y la creación de programas de apoyo al seguro de desempleo. Pese a ello, la cobertura de estos instrumentos es todavía baja y su creación es imperativa en aquellos países donde aún no existen (CEPAL, 2022a). Considerando tanto las medidas de emergencia laborales contributivas como las no contributivas, la CEPAL (2022a) estima que el gasto en políticas laborales aumentó de 0,31% del PIB en 2019 a 0,92% en 2020. Este incremento en el gasto en políticas laborales fue impulsado principalmente por las medidas de protección del ingreso en situación de desempleo, que pasó de un promedio de 0,09% del PIB en 2019 a 0,55% en 2020, y las medidas de incentivos laborales, que aumentaron de 0,01% del PIB en 2019 a 0,14% en 2020. Esta es una evidencia de la magnitud del esfuerzo de los países por proteger el empleo y el ingreso laboral de las personas más afectadas durante la pandemia.

Recuadro 5
Medidas dirigidas a trabajadores formales en Europa

Para garantizar la seguridad de los ingresos de los trabajadores vulnerables, se adaptaron medidas de promoción del empleo en todos los países de Europa. De acuerdo a la base de datos de Gentilini y otros (2021), se habrían implementado 210 medidas de este tipo en 27 países, destacándose Francia y Grecia con 18 medidas; Bélgica, Croacia, República Eslovaca, España, Eslovenia y Portugal, todas con más de 10 medidas dirigidas a regular y mejorar las condiciones del mercado laboral de todos los trabajadores. En el caso de Portugal, por ejemplo, una de las medidas fue garantizar diversas oportunidades de formación o recalcificación a los nuevos desempleados, principalmente a los jóvenes. En el caso francés también se entregaron apoyos a esta población, que antes de la pandemia tenía dificultades para insertarse y mantenerse en empleos formales. El gobierno francés ejecutó un plan llamado "*1 jeune, 1 solution*" para incentivar su contratación, mejorar las oportunidades para su formación, acompañarlos y entregar ayudas financieras para los menores de 26 años de hasta 8.000 euros^a. A enero de 2022 se registró el anuncio de 290 medidas en 53 países, incorporándose información de 26 países nuevos, entre los cuales se destacan Francia (19 medidas), España (14 medidas), Portugal y Grecia (13 medidas) (Gentilini y otros, 2022). El 47,9% de los programas realizó ajustes y cambios en la normativa laboral, 37,9% son subsidios al empleo y el restante 14,1% de las medidas corresponden a programas de activación laboral, tales como capacitaciones e intermediación laboral. Todas estas medidas fueron dirigidas principalmente a la población activa en el mercado laboral, a los desempleados y en particular a los jóvenes entre 18 y 25 años. Por ejemplo, en Chipre, en septiembre de 2020, se anunció un incentivo monetario para jóvenes que se encuentran desempleados o en capacitación y en Inglaterra se aprobó el esquema Kickstart para otorgar a las empresas privadas financiamiento que les permita crear nuevos puestos de trabajo por seis meses para los jóvenes que se encuentran endeudados o en riesgo de estar desempleados (Gentilini y otros, 2022).

Según la Comisión Europea (2021), las medidas de emergencia implementadas durante la pandemia para los desempleados en conjunto con los programas existentes de protección social tuvieron un rol estabilizador que permitió mitigar los impactos socioeconómicos de la pandemia. En la mayoría de los países se mejoraron los programas existentes relajando los requisitos de elegibilidad, duración y condiciones para las transferencias existentes (con la excepción de Chipre, República Checa, Croacia, Hungría, Países Bajos, Eslovenia, Montenegro, Serbia, Turquía y el Reino Unido). En cuanto a los nuevos programas que se incorporaron, la mayoría apuntaron a las necesidades de grupos en situación de vulnerabilidad y que se encuentran fuera del sistema de protección social. Los países buscaron asegurar ingresos de al menos el 60-80% de la remuneración.

Fuente: Comisión Europea (2021). Annual Report of the Social Protection Committee, disponible [en línea] <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8432>; U. Gentilini y otros (2021), "Global Database on Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: Version 15 (May 14)". World Bank, disponible [en línea] <https://documents1.worldbank.org/curated/en/281531621024684216/pdf/Social-Protection-and-Jobs-Responses-to-COVID-19-A-Real-Time-Review-of-Country-Measures-May-14-2021.pdf>.

^a Véase [en línea] <https://www.iuslaboris.com/insights/incentives-to-employ-young-people-the-new-1-young-person-1-solution-scheme-in-france/>.

II. Primeros resultados de las medidas de emergencia

La pandemia de COVID-19 ha sido devastadora para los países de América Latina. Debido a que esta crisis se ha caracterizado tanto por un choque de oferta como de demanda, se han visto afectados la actividad económica, el mercado laboral y el bienestar general de la población (CEPAL, 2021a; OCDE y otros, 2021). En particular, en los mercados del trabajo hubo importantes pérdidas de ingreso producto de ausencias en caso de contagio de COVID-19 o por la caída inédita en la ocupación y la participación laboral, especialmente entre las mujeres vinculado a las necesidades de cuidado de un familiar. Además, se generaron pérdidas de empleo, reducción de horas trabajadas, deterioro de la calidad de los puestos de trabajo y reducción en los ingresos de las y los trabajadores. Esto, junto con efectos sobre los ingresos no laborales, el consumo y la interrupción de servicios básicos, generó grandes daños en la situación de los hogares (Banco Mundial, 2020; CEPAL, 2021a, 2022a; OIT, 2020a; OCDE y otros, 2021). Las pérdidas de ingresos fueron más agudas en aquellos hogares y personas que estaban expuestos a las desigualdades estructurales de la región prepandemia asociadas con sus ejes estructurantes, como el género, el nivel socioeconómico, la etnia o raza, la zona de residencia, la etapa del ciclo de vida o la situación migratoria, entre otros (CEPAL, 2021a). Por tanto, es de interés identificar los efectos de las políticas públicas de mitigación sobre los principales indicadores asociados al mercado laboral y a la situación de pobreza de los hogares.

Sin embargo, prever estos efectos no es un ejercicio sencillo debido a la multiplicidad de factores involucrados en la determinación de las tasas de pobreza, el dinamismo de las olas de contagios y la incertidumbre asociada al actuar de los países. A causa de las restricciones de movilidad adoptadas por los gobiernos frente a la pandemia y las medidas de distanciamiento social, el levantamiento de las encuestas de hogares²⁷ y el registro de datos administrativos²⁸, así como fuentes de información para el cálculo de la pobreza

²⁷ Las encuestas de hogares suelen tener la periodicidad y la información necesaria para evaluar los resultados de las políticas sociales y la situación socioeconómica en la que se encuentra la población al recoger variables de caracterización socioeconómica de los hogares y sus integrantes en distintos momentos del tiempo, permitiendo el cálculo de las tasas de pobreza y su variación.

²⁸ Los registros administrativos son una fuente adicional de información para realizar evaluaciones respecto de la situación de las personas y hogares. En los países en que por la pandemia se ha pospuesto el levantamiento de las encuestas de hogares, estos datos administrativos podrían ofrecer una alternativa de información. Esto es particularmente cierto en las mediciones de los indicadores de empleo formal. Sin embargo, no todos los países de la región cuentan con información de calidad y con una cobertura suficiente de la población; además, estos datos podrían presentar rezagos de algunos meses.

y de la situación laboral de las personas sufrieron modificaciones tanto en sus formatos como en sus tiempos de aplicación (CEPAL, 2020b; Banco Mundial, 2021). Si bien la mayoría de los países continuó con estas encuestas, en especial durante el año 2021, al analizar los datos, es necesario tener en cuenta que el formato puede haber cambiado de lo presencial a un formato telefónico o digital, que las características de la muestra pueden haberse alterado y que, por lo tanto, puede existir un potencial sesgo difícil de cuantificar y que los resultados no siempre serán comparables con aquellos previos a la pandemia (CEPAL, 2020b).

A. Respuesta oportuna, rápida y suficiente de las medidas de emergencia

A pesar de la heterogeneidad de las realidades latinoamericanas, los gobiernos combinaron las políticas contributivas con medidas no contributivas y programas de protección al empleo, actuando en distintos ámbitos con el objetivo de mantener el consumo y garantizar las condiciones básicas de bienestar de los hogares. Pero para descifrar si estas medidas han sido suficientes para mitigar los efectos de la pandemia se requiere identificar si se tomaron las decisiones oportunamente, con la rapidez necesaria y si involucraron los niveles de cobertura y magnitud necesarias para compensar las pérdidas de ingreso y de acceso a los servicios básicos.

Debido a que el virus se propagó primero en el hemisferio norte, los países de América Latina y el Caribe tuvieron mayor margen de tiempo para reaccionar ante la situación y contaban con algunos antecedentes para la toma de decisiones. Sin embargo, la región no se encontraba en su mejor momento, la participación laboral venía a la baja, se observaba una baja generación de empleo y una contracción de los niveles de ocupación regional junto con brechas socioeconómicas estructurales y situaciones de descontento de la población en varios países de la región (CEPAL, 2021b; OCDE y otros, 2021; OCDE y otros, 2020).

La rapidez en la implementación de las medidas en los primeros meses luego de que se anunciaran las medidas sanitarias fue evidente en los países de América Latina y el Caribe, tal como se presentó en el capítulo I. Sin embargo, considerando todos los tipos de intervención, los países de América Latina y el Caribe fueron más lentos en la entrega de las primeras prestaciones que los países de Medio Oriente, del norte de África, y de Asia Meridional, Asia Oriental y del Pacífico, ya que en promedio se habrían demorado 72 días en responder desde el primer caso y 67 días desde que se anunció la situación de pandemia, en contraste con los países de Medio Oriente y del norte de África donde los plazos fueron de 54 y 37 días, respectivamente, y en Asia Meridional, Asia Oriental y del Pacífico, con tiempos de 69 y 41 días (Beazley y otros, 2021).

Siguiendo esta misma línea de análisis, Blofield y otros (2020) analizaron estos elementos durante el primer semestre de la pandemia (marzo-agosto 2020) para los siguientes diez países de América Latina: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú y Uruguay. Los hallazgos indican que existe una gran heterogeneidad en cómo los países desarrollaron estas políticas de emergencia y de ello se desprenden también los efectos sobre la población. Los autores destacan a la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Brasil, que incorporaron la posibilidad de postulación por parte de los hogares con trabajadores informales. Al incluir a este grupo de la población, redujeron las brechas en las tasas de pobreza pre y pospandemia. Adicionalmente, se destaca la rapidez con la que la Argentina implementó el Ingreso Familiar de Emergencia. También, se resaltó la labor de Chile, Costa Rica y el Perú, quienes, a medida que continuaba la crisis, fueron adaptando sus medidas de emergencia para cubrir una mayor proporción de la población en situación de mayor vulnerabilidad. En particular, en términos de cubrir las necesidades de los hogares, Chile y Costa Rica muestran experiencias particularmente destacables. En el caso de Chile, los datos de la Encuesta Social COVID-19²⁹ indican que las prestaciones del Estado (gobierno o municipios) aumentaron en 10,1 puntos porcentuales entre julio de 2020 y noviembre-diciembre de 2020. Este aumento fue mayor para los hogares con jefas mujeres, ya que más de la mitad de los hogares con jefatura femenina recibieron prestaciones desde el Estado (58,1% en la segunda ronda de la encuesta social COVID-19) y para los primeros dos quintiles (71,8% recibió prestaciones en el quintil 1 y 69,6% recibió prestaciones en el quintil 2 en la segunda ronda de la

²⁹ Véase [en línea] <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-social-covid19>.

encuesta social COVID-19)³⁰. Ello se explica, en parte, debido a que el 66,2% de los hogares receptores del Ingreso Familiar de Emergencia corresponde a esos dos quintiles (MDSF, 2021). En la tercera ronda de la encuesta los resultados son más favorables respecto de las prestaciones entregadas por el gobierno, ya que en junio-julio 2021, el 69,8% de los hogares ha recibido ayuda del gobierno o municipio en bienes y/o dinero y la situación de ingresos fue mejorando durante la pandemia. Sin embargo, en ese período un 19,2% de los hogares indica que aún tiene ingresos insuficientes y que tuvo algunas dificultades, a la vez que 5,7% indica que los ingresos son insuficientes para cubrir sus gastos y tuvo grandes problemas.

En general, los países que implementaron medidas de emergencia con datos existentes y disponibles para identificar a los potenciales participantes (en donde existían registros de usuarios potenciales o registros de participantes) respondieron más rápido y tuvieron mejores resultados (Beazley y otros, 2021). Cabe destacar que estos países, además, contaban con un contexto favorable para la ejecución de medidas de protección social (por ejemplo, en cuanto a infraestructura, conectividad, e inclusión financiera), legislación y financiamiento asociados al sistema de protección social existente, y un sistema en el que las transferencias se realizan por medio de pagos electrónicos. Beazley y otros (2021) muestran que, en el caso del Brasil, la rapidez de respuesta del Auxilio Emergencial se explica por la combinación del uso de bases de datos existentes y del CadÚnico, a lo que se sumó que los recursos se obtuvieron a partir de los fondos destinados a los casos en que se reconoce una calamidad. En el caso chileno, el Bono de Emergencia COVID-19 fue el más rápido en implementarse gracias a que estuvo dirigido a hogares que se encontraban registrados en el Registro Social de Hogares. Este bono tuvo una cobertura del 24% de la población total, mientras que el Ingreso Familiar de Emergencia, implementado a partir el mes siguiente, en mayo de 2020, alcanzó una cobertura de 85% en noviembre de 2021³¹. Por su parte, en el Perú, la rápida respuesta del Bono Yo Me Quedo en Casa fue posible porque la identificación de los participantes potenciales se realizó a partir del registro social que cubre alrededor del 75% de la población. Una situación similar ocurrió en la República Dominicana con el programa Quédate en Casa, que también utilizó el registro existente para identificar a los participantes. Además, en todos estos casos se contaba con un contexto adecuado: país de ingresos altos o medios-altos, alta penetración de la tecnología, alta cobertura del identificador nacional e inclusión financiera elevada, excepto en el Perú.

Lustig y otros (2021 y 2020) encuentran que los efectos en desigualdad y pobreza de la pandemia pueden ser compensados en las economías más grandes de América Latina si se expande el gasto social para ampliar o incorporar medidas de emergencia en términos de cobertura y monto. Las estimaciones realizadas para la Argentina, el Brasil, Colombia y México se realizan a partir del supuesto de que las pérdidas de ingresos no son proporcionales en la distribución de ingresos, y consideran que las medidas de asistencia social que implementaron los gobiernos durante el primer semestre de la pandemia no fueron suficientes para cubrir las pérdidas más grandes, que tienden a ser mayores en los deciles medios. A partir de eso, concluyen que los efectos de la pandemia tienden a ser mayores para los que se encuentran en el medio de la distribución y que los programas de emergencia logran compensar en alguna medida el aumento de pobreza, en especial entre las mujeres jefas de hogar. Además, identifican que dada la duración de la pandemia podrían ocurrir efectos permanentes en el mercado laboral que, en el largo plazo, tendrán consecuencias no solo en el bienestar, sino también en el desarrollo humano, por lo que es importante mantener prestaciones sociales que consistan en transferir recursos y en asegurar la educación de los niños y niñas para aminorar los efectos futuros en el desarrollo humano (Lustig y otros, 2021).

Los resultados reseñados indican que se requiere establecer una cobertura que considere al menos a toda la población que se encuentra en situación de pobreza y vulnerabilidad. Asimismo, las medidas de emergencia implementadas junto a la capacidad instalada de los sistemas de protección social han sido, por tanto,

³⁰ En la segunda ronda de la Encuesta COVID-19, los hogares donde el receptor principal de ingresos es hombre que recibieron prestaciones desde el Estado fueron el 46,8%, y para los quintiles 3 a 5 recibieron prestaciones el 54,8%, 44,1% y 28,1% respectivamente. Véase [en línea] <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-social-covid19>.

³¹ Véase [en línea] <https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/informacion-social/informe-ingreso-familiar-de-emergencia/descargar-informes-de-ingreso-familiar-de-emergencia>.

fundamentales para mitigar los efectos de la pandemia, minimizar la contracción de la actividad económica y permitir la posterior reactivación económica. Ello es confirmado por las encuestas telefónicas realizadas por el Banco Mundial en 13 países de la región, cuyo objetivo fue identificar las consecuencias de la pandemia sobre los ingresos de los hogares, la situación del mercado laboral y el acceso a servicios básicos (salud, educación, agua, electricidad e Internet)³². Estas encuestas levantan información que permite construir 143 indicadores diferentes asociados con demografía, educación, finanzas, seguridad alimentaria, empleo, ingresos, salud, vivienda, protección social y bienestar subjetivo, entre otras. Los resultados asociados a protección social indican que para los países de América Latina el rango de hogares que recibieron alguna forma de asistencia del gobierno desde el inicio de la pandemia varía entre 9,3% de los hogares en México (junio 2020) y 48,5% en El Salvador (junio 2020). Es común en los países de la región que las personas que no tenían empleos asalariados y contaban con un menor nivel educativo tuvieran más dificultades para conservar y retornar a sus empleos, siendo las mujeres y migrantes las poblaciones más afectadas (Banco Mundial, 2020). Ante esta situación, la protección social para quienes no tenían empleo o que perdieron su empleo es clave.

Por ejemplo, en el Gran Buenos Aires, durante agosto y octubre de 2020, 90% de los hogares con jefaturas sin empleo recibieron alguna de las prestaciones entregadas durante el periodo de pandemia, lo que no fue suficiente para evitar que el 70,6% de los hogares tuviese que recurrir al endeudamiento, generar nuevos ingresos, utilizar ahorros, vender pertenencias o reducir el consumo de ciertos alimentos como estrategia para enfrentar el efecto de la pandemia (INDEC, 2020b; INDEC, 2020b). En México, la Encuesta telefónica sobre COVID-19 y Mercado Laboral (ECOVID ML) del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), que tuvo periodicidad mensual entre abril y julio de 2020 y cobertura nacional, releva que, en abril, 5,0% de la población ocupada encuestada declaró recibir programas de gobierno, lo que llegó a un máximo de 7,9% en junio para luego bajar a 6,6% en julio, mientras que cuando se le pregunta a la población sin trabajo en julio, un 14,2% recibió apoyo del gobierno (INEGI, 2020).

B. Efecto de las medidas de protección social de emergencia sobre las tasas de pobreza y la desigualdad

En términos generales, las medidas de protección social de emergencia han demostrado ser clave para contener los efectos de la crisis provocada por el COVID-19. A medida que pasaban los meses de los primeros contagios, se fueron identificando mejores estrategias, como la ampliación de la cobertura, el aumento de los montos y la prolongación de algunas de las medidas de protección social de emergencia. Esto le dio una ventaja de efectividad a las medidas más recientes. Las primeras estimaciones del efecto de estas medidas y el análisis de las encuestas de hogares indican que, además de entregar protección social a las personas que pertenecen a los estratos de ingresos bajos, es necesario apoyar a quienes pertenecen a estratos medios bajos y medios, cuya probabilidad de caer bajo la línea de la pobreza es muy elevada. Asimismo, se identifican otros grupos que por sus características y por las desigualdades estructurales tienen mayor probabilidad de empeorar sus condiciones de vida como consecuencia de la pandemia. Entre estos, las mujeres, especialmente afectadas por las desigualdades de género vigentes en la distribución del trabajo remunerado y no remunerado, los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, la población migrante, la población indígena o afrodescendiente, las personas en situación de discapacidad, los hogares en situación de pobreza que residen en zonas urbanas y los trabajadores informales, entre otros.

³² El Banco Mundial diseñó una encuesta telefónica de cobertura nacional en 13 países de la región (Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú y República Dominicana) con tres rondas: mayo, junio y julio. Además, construyó un tablero de datos en que monitorea los resultados de los 143 indicadores construidos en 16 temáticas a partir de las encuestas realizadas en cada país del mundo. Véase [en línea] <https://www.worldbank.org/en/data/interactive/2020/11/11/covid-19-high-frequency-monitoring-dashboard>.

El Panorama Social de América Latina 2021 (CEPAL, 2022a) muestra que, considerando las medidas de protección social de emergencia, en 2020 la pobreza monetaria fue de 33% en la región (204 millones de personas) y la pobreza extrema se situó en 13% (81 millones de personas). Aunque desde el año 2015 se registraba una tendencia al alza en las tasas de pobreza y pobreza extrema, los niveles alcanzados en 2020 no se habían observado en los últimos 10 y 20 años, respectivamente. De los 13 países con datos disponibles para la medición de pobreza total en 2020, solamente el Brasil registró una reducción con respecto al último dato disponible; y en el caso de la pobreza extrema, solo el Brasil y el Paraguay mostraron mejoras en este indicador (véase el cuadro 1). El caso del Brasil está fuertemente influenciado por los efectos del Auxilio Emergencial, que realizó transferencias mensuales de cerca de 200 dólares a 29 millones de hogares desde abril de 2020³³; mientras que en el del Paraguay fueron las medidas de emergencia como el Subsidio *Pytyvõ* y el programa de seguridad alimentaria *Ñangareko*.

Cuadro 1
América Latina (15 países): pobreza extrema y pobreza, 2017 a 2020^a
(En porcentajes)

	Pobreza extrema				Pobreza total			
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
Argentina ^b	2,8	3,6	4,2	6,3	18,7	24,4	27,2	34,3
Bolivia (Estado Plurinacional de)	16,4	14,8	12,1	13,5	34,9	33,1	31,0	32,3
Brasil	5,7	5,6	5,8	5,1	21,2	20,4	20,2	18,4
Chile	1,4	...	...	4,5	10,7	...	...	14,2
Colombia	10,9	10,8	12,8	19,2	29,8	29,9	31,7	39,8
Costa Rica	3,3	4,0	3,4	4,0	15,4	16,1	16,5	19,4
Ecuador	7,0	6,5	7,6	10,8	23,6	24,2	25,7	30,6
El Salvador	8,3	7,6	5,6	8,3	37,8	34,5	30,4	30,7
Honduras	...	19,4	20,0	...	...	55,7	52,3	...
México	...	7,7	...	9,2	...	35,5	...	37,4
Panamá	6,9	6,8	6,6	...	15,6	14,6	14,6	...
Paraguay	6,0	6,5	6,2	6,0	21,6	19,5	19,4	22,3
Perú	5,0	3,7	3,0	8,6	18,9	16,8	15,4	28,4
República Dominicana	5,7	4,6	3,9	5,6	23,5	20,9	19,0	21,8
Uruguay	0,1	0,1	0,1	0,3	2,6	2,9	3,0	5,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2022a), Panorama Social de América Latina 2021 (LC/PUB.2021/17-P), Santiago, 2022.

^a Países para los que se dispone de estimaciones de pobreza de la CEPAL de 2017 en adelante.

^b Las estimaciones de la CEPAL corresponden al cuarto trimestre de cada año.

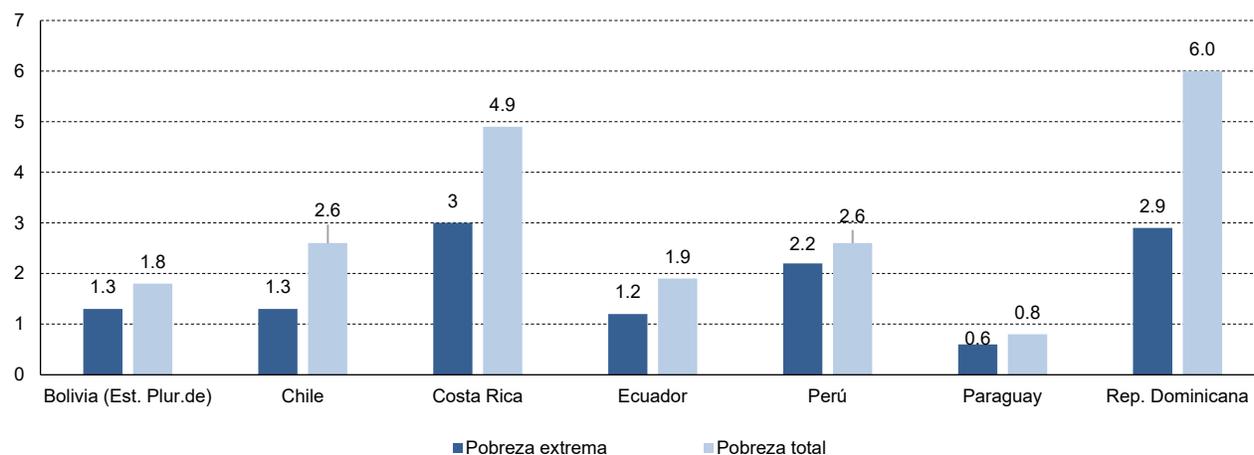
Los países que más afectada vieron su tasa de pobreza extrema fueron Chile, Colombia, el Ecuador y el Perú, con incrementos mayores a 3 puntos porcentuales; mientras que Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica, México y el Uruguay experimentaron un incremento de menor dimensión, con una variación equivalente o menor a 1,5 puntos porcentuales. Por su parte, los cambios en la tasa de pobreza total fueron de mayor magnitud, lo que se esperaba dada la afectación del ingreso laboral de los hogares en estratos medios bajos por la crisis del coronavirus. La Argentina, Colombia y el Perú presentaron las mayores variaciones en la

³³ Paiva y otros (2021) encuentran que el Auxilio Emergencial, que es más grande que Bolsa Familia en cuanto a cobertura y magnitud de la transferencia, habría impedido que hogares cayeran bajo la línea de la pobreza en el corto plazo particularmente al haber mejorado la situación de los más pobres.

tasa de pobreza, superior a 7 puntos porcentuales; a la vez que Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, México y el Uruguay fueron los países que vieron afectada su tasa de pobreza en menor medida, con incrementos de 2 puntos porcentuales o menos. Estos resultados evidencian el efecto negativo de las restricciones de movilidad para enfrentar el coronavirus y la consiguiente caída en la actividad económica sobre el ingreso de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en la región.

Cabe destacar que, sin la implementación de las medidas de transferencias monetarias de emergencia se estima que estos indicadores habrían sido aún más altos. En particular, las estimaciones arrojan que la pobreza extrema y la pobreza en 2020, sin considerar las transferencias monetarias de emergencia³⁴, hubiesen sido aproximadamente entre 1,8 y 2,9 puntos porcentuales más altas, respectivamente (CEPAL, 2022a). De los países con información suficiente para hacer esta estimación, la República Dominicana y Costa Rica son los que habrían visto sus indicadores de pobreza aumentar en mayor proporción de no haberse implementado las transferencias de emergencia durante el año 2020 (véase el gráfico 24). Sin las transferencias de emergencia, la pobreza extrema y la pobreza en la República Dominicana habrían alcanzado 8,5% y 27,8%, respectivamente, en vez de 5,6% y 21,8%. Las medidas de transferencias de emergencia no contributivas que mayor influencia habrían tenido en este resultado fueron el programa Quédate en casa y el programa de asistencia al trabajador independiente (Pa' Ti), el primero con 22 entregas quincenales superiores a 45 dólares por hogar desde abril de 2020, y el segundo con 7 entregas mensuales de cerca de 90 dólares por usuario desde junio de 2020. En el caso de Costa Rica, la pobreza extrema y la pobreza habrían sido de 7% y 24,3% en vez de 4% y 19,4%, respectivamente. Los programas de transferencias de emergencia no contributivos que más sobresalen en el caso de Costa Rica son el Bono Proteger, que ofreció 3 entregas superiores a 200 dólares cada una por usuario, y el Subsidio de Emergencia IMAS, con dos entregas de cerca de 200 dólares a los hogares que no estaban cubiertas por otros programas del Estado.

Gráfico 24
América Latina (7 países): diferencia en la incidencia de la pobreza extrema y la pobreza, sin y con transferencias de emergencia por COVID-19, 2020^a
(En puntos porcentuales)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2022a), Panorama Social de América Latina 2021 (LC/PUB.2021/17-P), Santiago, 2022, pág. 73.

^a Países que en la encuesta de hogares incluyeron preguntas que permiten identificar las transferencias de emergencia implementadas ante la pandemia de COVID-19.

³⁴ Estas estimaciones se realizaron a partir de la información de siete países de América Latina, cuyas encuestas contienen preguntas que identifican los ingresos recibidos por las medidas de transferencias monetarias de emergencia implementadas en 2020 para contrarrestar los efectos de la pandemia. Estos países fueron: Bolivia (Est. Plur. de), Chile, Costa Rica, Ecuador, Perú, Paraguay y República Dominicana.

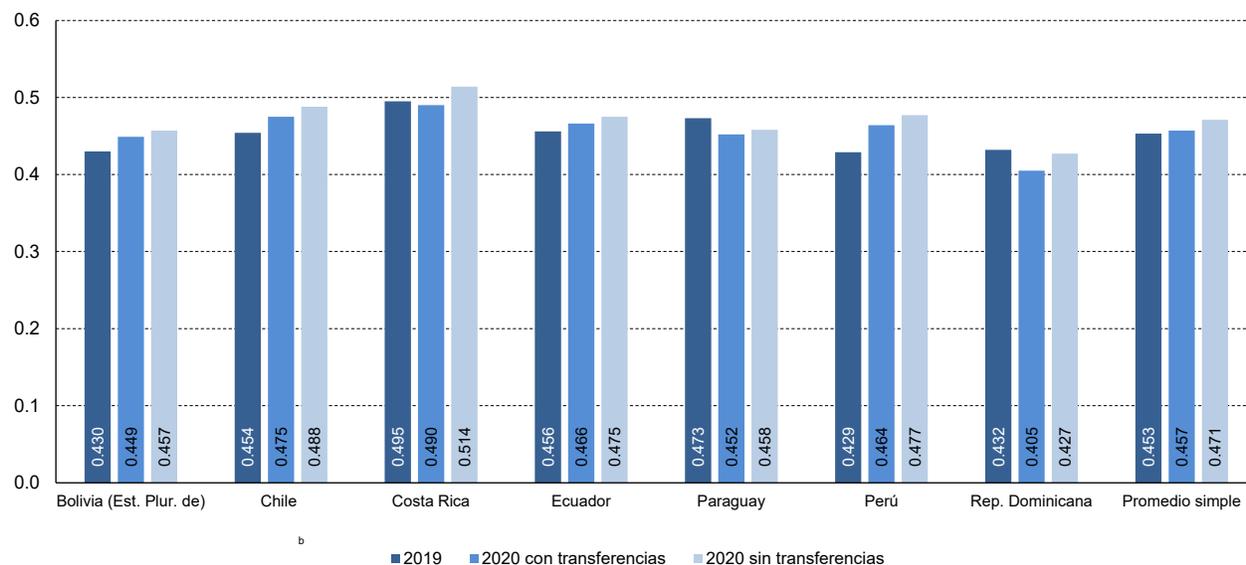
En Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y el Ecuador, las transferencias de emergencia habrían evitado un aumento adicional de la pobreza extrema de 1,3, 1,3 y 1,2 puntos porcentuales, respectivamente, y de la pobreza de 1,8, 2,6 y 1,9 puntos porcentuales, respectivamente. En el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, las medidas de transferencias de emergencia no contributivas que más aportaron a este resultado fueron el Bono Universal, el Bono Familia y la Canasta Familiar, todos con una entrega por usuario y con un monto promedio entre 58 y 73 dólares. En el caso de Chile, a partir de los datos de la encuesta de hogares CASEN en Pandemia 2020, la CEPAL (2021d) identificó que, si bien las transferencias de emergencia no tuvieron un efecto importante en el ingreso promedio de la población, el Bono de Emergencia COVID en abril de 2020, por un monto promedio de 63 dólares, y el Ingreso Familiar de Emergencia por COVID-19 (IFE) desde mayo de 2020, con un monto promedio mensual cercano a 200 dólares por hogar, contribuyeron a mitigar la pérdida de recursos de los hogares³⁵. En el Ecuador, la transferencia monetaria no contributiva de emergencia que más habría influenciado estos resultados durante el año 2020, dados el monto de la transferencia, la cobertura y el número de entregas, fue el Bono de Protección Familiar por Emergencia Sanitaria, que hizo tres entregas de 60 dólares a cerca de 950.000 hogares.

Si bien el efecto de las transferencias monetarias de emergencia sobre la pobreza y pobreza extrema en el Paraguay es el de menor magnitud entre los países con información disponible, también es el único entre estos países para el que la tasa de pobreza extrema prácticamente no aumentó entre 2019 y 2020 (0,2 puntos porcentuales). Es decir, las transferencias monetarias de emergencia más que contrarrestaron el aumento en la pobreza extrema de ese país. En particular, de no haber existido transferencias de emergencia, la incidencia de la pobreza extrema se habría incrementado de 6,2% en 2019 a 6,6% en 2020, es decir 0,4 puntos porcentuales por encima del nivel proyectado para 2020. En el caso de la pobreza, el efecto de las transferencias de emergencia no alcanza a contrarrestar totalmente el aumento del indicador, pero sí logra evitar un aumento de 0,8 puntos porcentuales, lo que permitió que la pobreza pasara de 19,4% en 2019 a 22,3% en 2020, en vez de a 23,1% de no haberse implementado las medidas de emergencia. Las transferencias monetarias que más aportaron a estos resultados fueron las del Subsidio *Pytyvõ*, en sus versiones 1 y 2, que realizó un total de 5 entregas entre 70 y 80 dólares a cerca de 950.000 hogares, y el programa de seguridad alimentaria *Ñangareko*, que hizo una entrega única de un bono de 73 dólares para la adquisición de alimentos. Otras medidas no contributivas que también influenciaron estos resultados, aunque en menor medida, fueron el pago adicional y el aumento de cobertura del programa *Tekoporã*, y la ampliación de cobertura del programa *Abrazo*.

Así como en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe la aplicación de medidas de emergencia de protección social no contributivas permitió contener parcialmente los aumentos en las tasas de pobreza y pobreza extrema, los efectos negativos de la crisis sobre la distribución de ingresos también habrían sido menores. Aunque aún es incierta la magnitud real de las medidas de emergencia sobre la desigualdad, debido a la ausencia de información sobre lo que hubiese ocurrido en ausencia de estas, las estimaciones de la distribución de los ingresos de los hogares con y sin transferencias de emergencia nos dan algunas pistas. Según la CEPAL (2022a), el promedio del coeficiente de Gini de la región habría aumentado de 0,453 en 2019 a 0,471 en 2020 de no haberse entregado las medidas de emergencia, mientras que ascendió a 0,457 en 2020 considerando las medidas de emergencia. En todos los países con información disponible para hacer la estimación, se encuentra que las transferencias de emergencia evitaban niveles de desigualdad superiores a los que se hubiesen encontrado sin estas (véase el gráfico 25).

³⁵ Véase [en línea] www.observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2020/Medicion_de_la_pobreza_en_Chile_2020.pdf.

Gráfico 25
América Latina (7 países): índice de Gini con y sin transferencias monetarias de emergencia, 2019 y 2020^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2022a), Panorama Social de América Latina 2021 (LC/PUB.2021/17-P), Santiago, 2022.

^a Países que en la encuesta de hogares incluyeron preguntas que permiten identificar las transferencias de emergencia implementadas ante la pandemia de COVID-19. No se incluye al Brasil en el análisis dado que su encuesta de 2020 no permite identificar con precisión las transferencias de emergencia.

^b El valor de 2019 de Chile corresponde a 2017.

La continuidad de las medidas de emergencia para la población de mayor vulnerabilidad sigue siendo indispensable. Si bien los indicadores económicos han mejorado respecto de la situación de 2020, aún es incierto si seguirán existiendo rebotes del coronavirus como ha ocurrido con las variantes del virus. Por tanto, no es clara la senda de recuperación económica de los países. En ese sentido, también existe incertidumbre sobre si los beneficios de la recuperación serán suficientes para contener, frenar y revertir las consecuencias de la crisis del COVID-19, especialmente, en los países de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2021a). La continuidad de las medidas de emergencia durante 2022 debería estar dirigida a la protección y la inclusión laboral de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad.

Las estimaciones de la CEPAL para los 18 países de América Latina indican que, de mantenerse parcialmente las transferencias monetarias de emergencia, en 2021 la pobreza se situaría en 32,1% y la pobreza extrema sería 13,8%. Es decir, el nivel de pobreza disminuiría en 0,9 puntos porcentuales, pero sería superior al nivel observado previo a la pandemia en 2019; mientras que la incidencia de la pobreza extrema aumentaría 0,7 puntos porcentuales, impulsada por la reducción de las transferencias monetarias de emergencia en 2021 que no alcanzarían a contrarrestar el efecto del aumento esperado del ingreso laboral (CEPAL, 2022a). Esta evidencia permite mostrar el importante efecto que han tenido estas transferencias en el bienestar de la población, lo que, junto con dinamizar el consumo privado y el crecimiento de la economía (CEPAL, 2021b), permite sostener la centralidad de dar continuidad a tales políticas, al menos en la población de mayor vulnerabilidad en el corto plazo.

Recuadro 6
Medidas de protección social en Europa: efectos sobre los niveles de pobreza

De acuerdo con la Comisión Europea (Baptista y otros, 2021), resulta importante destacar que los países con sistemas de protección social más robustos, o que no habían presentado brechas o problemas, implementaron un menor número de medidas de protección social no contributivas en respuesta a la pandemia. Por el contrario, aquellos países que debieron crear una amplia gama de medidas de emergencia, como Portugal, por ejemplo, tienen sistemas de protección social con debilidades y brechas en las coberturas.

En términos agregados, al igual que en América Latina y el Caribe, las medidas de protección social implementadas en Europa lograron mitigar en parte las consecuencias de la pandemia de COVID-19 sobre la situación de pobreza de los hogares. La Comisión Europea estima que, en promedio, los ingresos hubiesen caído alrededor de 5,9% entre 2019 y 2020 si estas medidas no hubiesen existido, mientras que con las medidas de protección social se reduce el efecto de la pandemia a 3,6% (Comisión Europea, 2020). Además, las estadísticas indican que la evolución de la población que tiene riesgo de caer en pobreza se mantuvo estable entre 2019 y 2020, lo que también se podría atribuir a las medidas de protección implementadas (Eurostat, 2020).

Por otra parte, se aprecia una similitud con respecto a las poblaciones más afectadas por la pandemia en ambas regiones: la población más pobre, con menor nivel educativo, las mujeres, los adultos mayores, los niños y las niñas, los jóvenes, las personas en situación de discapacidad, los hogares monoparentales y los migrantes son quienes mayores afectaciones han padecido (Baptista y otros, 2021).

Todas las estimaciones parecen indicar que las consecuencias distributivas de la pandemia son y serán más importantes que aquellas ocurridas en el contexto de pandemias (Furceri y otros, 2021). La Comisión Europea estima que la pandemia generaría un incremento de 3,3% de las desigualdades, medida con el índice de Gini. Sin embargo, debido a la implementación de políticas de emergencia para mitigar los efectos de la pandemia en los grupos más vulnerables, la desigualdad retrocedería un 1% del índice de Gini en los países de la Unión Europea (Comisión Europea, 2020). Una encuesta realizada en septiembre 2020 en Alemania, España, Francia, Italia y Suecia arroja similares resultados, indicando que la priorización de las medidas de emergencia en los grupos más vulnerables de la población explicaría la reducción en los índices de desigualdad, ya que se concentran en la parte más baja de la distribución de ingresos (Clark, D'Ambrosio y Lepinteur, 2020). Asimismo, en algunos países en que se implementaron paquetes de compensación de las reducciones de ingreso a los hogares con niños y niñas lograron disminuir la tasa de estar en riesgo de pobreza de la población infantil y adolescente, especialmente en los países con población afrodescendiente. Algo similar ocurre con los adultos mayores en Bulgaria, República Checa, Estonia, Irlanda, Chipre y Suecia (Eurostat, 2020).

Fuente: I. Baptista y otros (2021), Social protection and inclusion policy responses to the COVID-19 crisis. An analysis of policies in 35 countries. European Social Policy Network [en línea] <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=es&pubId=8418&furtherPubs=yes>; A. Clark, C. D'Ambrosio y A. Lepinteur (2020), The Fall in Income Inequality during COVID-19 in Five European Countries. ECINEQ; Eurostat (2020), Early estimates of income inequalities during the 2020 pandemic [en línea] https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Early_estimates_of_income_inequalities_during_the_2020_pandemic #Key_findings; Comisión Europea (2020) Households' income and the cushioning effect of fiscal policy measures in the Great Lockdown [en línea] https://joint-research-centre.ec.europa.eu/system/files/2020-07/jrc121228_policy_brief_the_impact_of_the_great_lockdown_on_hh_25_06_2020_1.pdf; Furceri, D. y otros (2021) Will COVID-19 Have Long-Lasting Effects on Inequality? Evidence from Past Pandemics. IMF Working Paper WP/21/127 [en línea] <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WP/2021/English/wpia2021127-print-pdf.ash>.

III. Desafíos e innovaciones operacionales

La heterogeneidad de los sistemas de información y de registros sociales en América Latina, junto a la situación económica, social y política que atravesaban los países, previo a la pandemia de COVID-19, afectaron el diseño de las políticas de mitigación frente a la crisis (CEPAL, 2020d, Lustig y otros, 2021; OCDE y otros., 2021). Un punto en común es que, independiente de su situación, los países de América Latina y el Caribe han logrado adaptarse a su realidad, innovando en diferentes aspectos del proceso de entrega de los programas de protección social para cubrir lo mejor posible las necesidades de su población. En particular, en países con sistemas de información de protección social incipientes o fragmentados y donde los programas de protección social requieren usualmente apoyo de otras organizaciones no gubernamentales e internacionales, se observó que lograron desarrollar paquetes de ayuda creando nuevas formas de identificar e incorporar a la población más afectada. Al tener menos recursos, tuvieron que acudir a innovaciones tecnológicas fáciles y accesibles para toda la población (Basto-Aguirre, Nieto-Parra y Vázquez-Zamora, 2020).

Por otra parte, países con sistemas de protección social más avanzados, y con más información disponible para la toma de decisiones, se han enfrentado a otras dificultades. Por ejemplo, la invisibilidad de ciertos grupos de la población o el hecho de que la información disponible estuviera desfasada y no lograra reflejar la situación de la población en el momento en que necesitaban apoyo. Estos elementos son clave en la medida que se observa que las consecuencias de la crisis sanitaria no son homogéneas entre la población. Existen grupos más afectados que otros y la medida en que se ven afectados también es distinta. Para algunos, las consecuencias de la crisis serán temporales, pero para otros podrían ser permanentes, particularmente por la duración prolongada y la incertidumbre respecto de cómo seguirá evolucionando la pandemia (CEPAL, 2021b; Lustig y otros, 2021). De esta manera, los países con sistemas de protección social más desarrollados también se enfrentaron a circunstancias inesperadas que los obligaron a responder de manera innovadora.

En este contexto, los países adaptaron sus procesos, protocolos o reglas establecidas previas a la pandemia para generar mayores niveles de cobertura y mejorar la respuesta a las necesidades de los grupos en situación de vulnerabilidad. Estas innovaciones se presentan en distintos formatos y etapas de la provisión de bienes y servicios por parte del Estado. Entre ellas se destacan la realización de ajustes menores en el diseño (cambios de procesos, protocolos, formas de entrega); de una expansión vertical (aumentar los montos, la

frecuencia de los pagos y el tipo de servicios) y una expansión horizontal (aumentar la cobertura) (Atuesta, Holz y Van Hemelryck, en prensa), cuyos propósitos son:

- El aumento de la cobertura de los programas de emergencia. Por ejemplo, a través de la combinación de fuentes de información, el uso de mapeos, contactos con organizaciones locales, inscripciones en plataformas web o aplicaciones de celular.
- El aumento del uso de la tecnología en todo el proceso para mantener canales de comunicación constantes y levantar información con los destinatarios de las prestaciones sociales. Por ejemplo, por medio de páginas de inscripción a programas sociales, aplicaciones móviles para la transferencia de dinero, mensajes de texto con información de las medidas de emergencia y banca móvil.
- La flexibilidad para adaptar programas o crear nuevos programas en función de las necesidades de los grupos afectados por la pandemia tales como el aumento de montos o coberturas, mayor duración de los programas, y el levantamiento de ciertos requisitos de acceso a las prestaciones de emergencia.
- Los ajustes en los registros de destinatarios, que sirvieron para aumentar la cobertura y mejorar la entrega de las prestaciones, permitirán entender cuál es la dirección hacia donde deberán adaptarse las medidas de protección social y sus canales de entrega una vez que finalice la crisis.

El diseño de los programas de emergencia es un reflejo de cómo han evolucionado los efectos de la pandemia, las necesidades actuales y futuras de la población y los aprendizajes que se han generado en el camino. De ello surge la necesidad de, por ejemplo, apoyar a los hogares pobres y a los grupos de la población que tienen dificultades para suavizar el consumo y se encuentran expuestos a shocks de ingresos, tales como la población migrante, los trabajadores informales y las personas en situación de discapacidad, entre otros. Se debe también adoptar un enfoque transversal de igualdad de género en el diseño de las medidas. El análisis de las innovaciones puestas en marcha durante la pandemia demuestra el rol clave de los mecanismos de protección social y la necesidad de que sean suficientemente flexibles para adaptarse en situación de crisis como respuesta a las consecuencias económicas y sociales, incorporando a toda la población que se encuentre en riesgo de empeorar su situación de bienestar. En este sentido, vale la pena detenerse y analizar todas las etapas asociadas al proceso de entrega de las prestaciones sociales, a saber: i) buscar, registrar y poner a disposición la información de la población; ii) identificar y evaluar a la población elegible; iii) inscribir y entregar la prestación; iv) dar seguimiento y monitoreo a los procesos que terminan con la entrega de bienes o servicios y v) hacer evaluación para la retroalimentación, corrección y reorientación de los procesos y prestaciones sociales.

En estas distintas etapas juegan un rol clave los registros sociales o de destinatarios potenciales, en especial en la identificación de las necesidades y condiciones de la población. Estos registros contienen la información para cuantificar y caracterizar la población potencial y objetivo de los programas de protección social y son la plataforma para registrar a los hogares y personas que quizás no estaban visibilizados por el Estado, pero requieren recibir apoyo ante la crisis sanitaria y futuras crisis.

A. Innovaciones en la identificación de la población en situación de mayor vulnerabilidad y potenciales usuarios de los programas sociales

Para buscar, registrar y poner a disposición la información de la población que luego permitirá evaluar a la población y determinar quiénes son las personas o grupos elegibles para recibir un programa social se requiere el uso de sistemas de información y registros de datos. Esto es importante en la medida que los países de América Latina y el Caribe trabajan en el fortalecimiento de sus sistemas de protección social para garantizar los derechos humanos de la población. Fortalecer la interoperabilidad entre diferentes tipos de registros existentes será uno de los factores fundamentales para garantizar sistemas de protección social más precisos

y eficientes (OCDE y otros, por publicar 2022). Para lo cual es clave trabajar en una gobernanza de datos que permita realizar la gestión de la información (planificación, seguimiento y toma de decisiones).

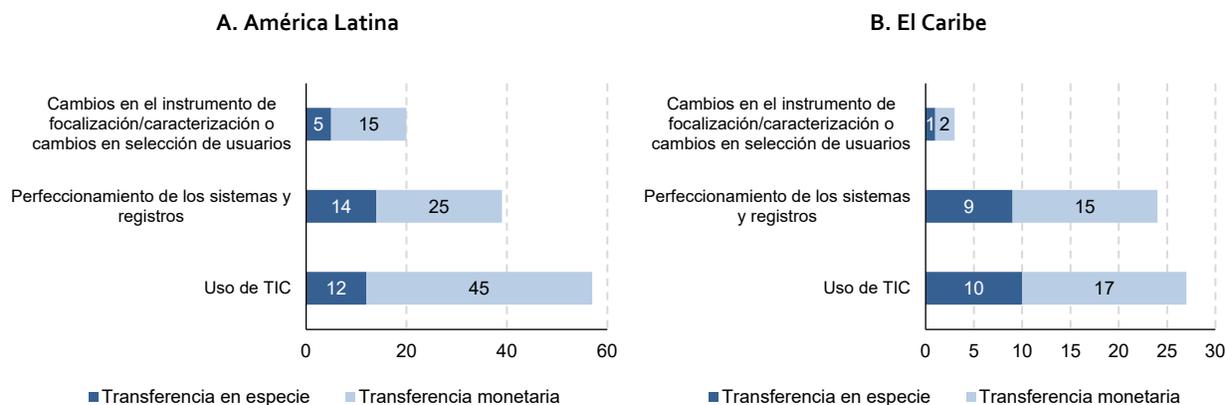
Mientras hay países con altas tasas de cobertura de sus registros de destinatarios potenciales como el caso de la Argentina, Chile, el Perú o el Uruguay, otros no alcanzan más del 30% de cobertura de la población, como El Salvador o Haití. Esto no se asocia únicamente al nivel de ingresos de los países, sino que también a la manera en que se han desarrollado las políticas de protección social y el contexto económico y sociopolítico del país. Aquellos que presentan sistemas o registros más desarrollados se caracterizan por mayores niveles de cobertura y por tener registros que se alimentan de la solicitud de los hogares, quienes pueden inscribirse cuando quieran utilizando usualmente oficinas locales o plataformas de Internet dispuestas para recoger la información necesaria para su ingreso (Berner y Van Hemelryck, 2020). Ambos elementos (cobertura y mecanismos para levantar la información) son críticos para tener información de calidad y actualizada de la mayor parte de la población y facilitar la expansión de las transferencias monetarias para llegar a los grupos de personas de estratos medios y medios bajos que no suelen ser el foco principal de las políticas de protección social, pero que se convierten en un grupo especialmente vulnerable ante esta crisis (CEPAL, 2021b). Por un lado, el acceso continuo y abierto a los registros posibilita nuevos ingresos y, por otro lado, asegura la inclusión dinámica de los hogares. Es decir, permite la actualización de la información de aquellos que ya formaban parte de los registros, contando así con información más precisa para la toma de decisiones.

El registro y la identificación de la población, en especial de aquella en situación de vulnerabilidad ante una crisis es clave para alcanzar los niveles de cobertura adecuados que permitan proteger a los hogares de los choques y pérdidas de ingresos. Pero, dada la profundidad y extensión de la pandemia, las características de los grupos afectados han cambiado y se han sumado grupos de la población que antes no recibían apoyo del Estado. Por ello los países tuvieron que adaptarse y generar innovaciones para la inclusión de estas personas y de sus hogares, dado que en general no tenían prestaciones de cobertura universal para enfrentar este tipo de situaciones. Ello se tradujo en que los países de América Latina y el Caribe adoptaron distintas estrategias para identificar a todas las personas en situación de vulnerabilidad producto de la crisis e incluirlas en los registros de destinatarios.

Si bien muchos países de América Latina y el Caribe continuaron utilizando la información que se encontraba disponible, en el gráfico 26 se muestra que la innovación más común fue la incorporación y uso de tecnologías de información, tanto para los programas de transferencias monetarias como para los programas que entregaron bienes y servicios. De las medidas de protección social implementadas en los 33 países de América Latina y el Caribe, el 36% ha incorporado algún tipo de innovación ya sea utilizar tecnologías de información y comunicación (69%), perfeccionar los registros o sistemas de información social (52%), crear nuevos registros de potenciales participantes (38%) o incorporar nuevos modos o instrumentos para caracterizar a los destinatarios potenciales de los programas de emergencia (19%). Si se desagrega esa información por subregión, sigue siendo cierto que la innovación más importante se dio en la incorporación de las TIC (véase el cuadro A5).

Otro conjunto de innovaciones importantes alude al perfeccionamiento de los sistemas de información de protección social y de los registros de destinatarios, especialmente necesario para la identificación de la población potencial. En este ámbito se destaca el esfuerzo por levantar nuevos registros de destinatarios y por combinar distintas fuentes de información, priorizando aquella que proviene de datos administrativos o listados de participantes de programas implementados antes de la pandemia o durante la pandemia y que realizaron esfuerzos por integrar población en situación de mayor vulnerabilidad que no estaba registrada.

Gráfico 26
América Latina (27 países): innovaciones en el registro e identificación
de los destinatarios potenciales al 31 de octubre 2021
(En número de medidas)^{a b}



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe, base de datos [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>; "Medidas de protección social para enfrentar el COVID-19", Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe, base de datos [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>.

^a Los países considerados son: Argentina, Barbados, Belice, Bolivia (Es. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y Las Granadinas, Santa Lucía, Uruguay y Venezuela (Rep. Bol. de). Se consideran las transferencias en especie y monetarias únicamente.

^b Existen 46 medidas en que no hay ningún tipo de innovación asociada.

1. Uso de registros sociales y combinación de otras fuentes de información

Los registros administrativos son datos recogidos y administrados por instituciones públicas u organizaciones (servicio de registro civil, ministerios de economía, empresas de servicios básicos y sistema financiero, entre otros). Una combinación de registros sociales con registros administrativos se puede dar, por ejemplo, utilizando la composición del hogar reportada en el registro social (a través de formularios presenciales que deben ser completados en oficinas locales o con la ayuda de plataformas de Internet que registran a los postulantes) sumado a los ingresos de los integrantes provenientes de fuentes administrativas como las administradoras de fondos de pensiones, los servicios de impuestos internos u otra institución en la que las personas coticen, entre otras. O también, cuando las empresas de electricidad entregan la lista de clientes con el nivel de consumo de luz al Ministerio de Energía y este lo combina con la información de registros sociales que surgen del levantamiento de datos de los hogares. Chile, el Perú o Colombia, que en un inicio tenían en sus registros información suficiente de las poblaciones en situación de pobreza y pudieron utilizar directamente esa información para entregar una respuesta ante la crisis, también necesitaron incluir otros mecanismos para incorporar a otras poblaciones.

Una estrategia común utilizada por los países de la región cuando los registros de destinatarios no tenían un nivel de cobertura suficiente o no incluían a toda la población que requería ayuda fue la integración de información a partir de distintas fuentes de datos. Por una parte, información administrativa cuando existían identificadores únicos del registro civil o identificadores nacionales o incluso la combinación de variables que hacen único a un individuo. Un caso interesante es lo que ocurre con el Bono de protección familiar por emergencia sanitaria del Ecuador, donde el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) crea una Comisión Técnica para que estructure una base de datos emergente de registros administrativos con el fin de ampliar el número de posibles participantes para complementar la información de los registros administrativos. En el Perú también se consideró el cruce de información de implementación de las transferencias monetarias de emergencia para identificar con mayor precisión a quienes tienen ingresos laborales formales bajos (Perez, 2020).

Además, destacan la Argentina, Bahamas, Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica, Guatemala, Granada, Honduras, Jamaica, el Perú, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago y Venezuela (República Bolivariana de) como países que utilizaron registros administrativos para identificar la elegibilidad de los participantes a los programas de emergencia. Por ejemplo, el programa Bono familiar en Guatemala, que entrega una transferencia temporal para apoyar a las familias, identifica a los hogares destinatarios mediante el consumo de energía eléctrica. Luego, el Ministerio de Desarrollo Social realiza un cruce de información con los registros administrativos del Instituto Nacional de Estadística Registro Nacional de las Personas (Renap), entre otras, para asignar el programa. Además, esa información se combina con la información declarada en una plataforma habilitada para el registro y verificación de elegibilidad.

Otra situación común fue la flexibilización de las restricciones para compartir datos entre instituciones, ya sean públicas o privadas, complementando así información. En Antigua y Barbuda, para el programa de Asistencia para el Suministro de Servicios Básicos por COVID-19 (*COVID-19 Utility Relief Discount*), implementado en 2020, se utiliza la información de los usuarios para, por un lado, suspender el corte o desconexión de los servicios de agua y luz por no pago y, por otro, reducir en un 10% el costo de los servicios (porcentaje que fue aumentados a un 25% en junio de 2020) de las personas que perdieron sus ingresos a raíz de la pandemia. También se utilizaron otras fuentes de información para el registro social en Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia y el Brasil. En Bolivia (Estado Plurinacional de), para la prohibición de corte de servicios básicos, por ejemplo, se utilizaron los registros de las empresas prestadores de los servicios básicos tanto en el sector público como privadas siendo ellas mismas las responsables de ejecutar esta medida. En Colombia, el gobierno autorizó el uso compartido de datos tanto de instituciones públicas como privadas a través de un decreto que garantizaba la confidencialidad de la información y que se utilizó para el programa Ingreso Solidario³⁶.

2. Cambios en los protocolos de los sistemas de información de protección social

En los países con sistemas de información de protección social más avanzados se decidió flexibilizar los protocolos de ingreso a los registros sociales para así permitir la rápida actualización de los datos y a la vez lograr que los hogares que no estaban inscritos pudieran hacerlo en un espacio de tiempo menor al habitual. Por ejemplo, en Chile y el Brasil se ajustaron los protocolos de verificación de la información para que los hogares pudiesen inscribirse de manera más rápida y directa en el Registro Social de Hogares (RSH) y en el Catastro Único (CadÚnico), respectivamente. En ambos casos se eliminó la visita domiciliaria para verificar los datos declarados por las personas. Además, en Chile se modificó el protocolo de aprobación de solicitudes de los hogares inscritos en el RSH, eliminando la verificación que realizaba el ejecutor en el municipio³⁷.

3. Uso de cartografía y organizaciones locales para complementar información

Como parte de la estrategia de aumento de las coberturas de los registros de información, algunos países utilizaron herramientas georreferenciadas o involucraron la institucionalidad a nivel local para identificar de manera más precisa a las poblaciones en necesidad de apoyo. Sin embargo, fueron pocos los países que optaron por esta forma de actuar. En el Brasil, por ejemplo, se utiliza otro instrumento para aumentar la cobertura. Para la distribución de canastas de alimentos a familias indígenas se realiza un mapeo de destinatarios y lugares geográficos prioritarios responsabilidad de la *Fundação Nacional do Índio (Funai)*. Otro ejemplo, es el apoyo que se recibió por parte de los comités locales de emergencia en Costa Rica para el programa de entrega de alimentos (Con Vos Podemos y Enlace de Esfuerzos), quienes se encargan de detectar y levantar listas de los hogares necesitados que serán receptores. Además, para identificar a dichas personas, los comités pueden realizar un control cruzado con las bases de datos de instituciones como IMAS o de salud local, entre otros, y también se habilitó la posibilidad de que la población se acercara a los comités municipales

³⁶ Véase [en línea] https://ingresosolidario.dnp.gov.co/documentos/DECRETO_518_DEL_4_DE_ABRIL_DE_2020.pdf.

³⁷ Véase [en línea] http://www.registrosocial.gob.cl/docs/0236_aprueba_protocolo_RSH_E37886.pdf y http://www.registrosocial.gob.cl/docs/Rex_0208_APRUEBA_PROTOCOLO_EXCEPCIONAL.pdf.

a solicitar los paquetes de alimentos. Algo similar ocurre en Guatemala, en donde el listado para el Apoyo al comercio popular lo realizan los ediles y el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) junto al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA). Estos establecen una base única y se apoyan en los 316 Centros de Operaciones de Emergencia para identificar posibles destinatarios del Programa de apoyo alimentario y prevención del COVID-19.

4. Uso de las tecnologías de información y comunicación (TIC) para la identificación de participantes

A pesar de los esfuerzos por incluir más datos disponibles, en muchos casos no se tenían esas fuentes complementarias de información debido al bajo desarrollo de datos de las instituciones gubernamentales o bien simplemente no fue posible identificar a la población en situación de mayor vulnerabilidad a partir de esos datos disponibles. Por ello, y gracias al desarrollo tecnológico, en 61 medidas en 22 países se optó por levantar información a través de la creación y uso de plataformas en línea, aplicaciones celulares o centros de llamadas, para que los interesados en postular pudieran hacerlo. Esta información adicional permite, por un lado, aumentar la cobertura, ya que autoriza que personas que no están en los registros de destinatarios puedan postular y, por otra parte, permite reunir información útil y actualizada para llevar a cabo otras etapas de la provisión de programas de protección social, como la selección de los destinatarios en función de variables claves o la entrega o pago de los aportes. Por ejemplo, en la Argentina, si bien 10 medidas utilizan la base de personas de la Administración Nacional de la Seguridad Nacional (ANSES) para la asignación de los apoyos, sin requerir procesos de postulación especiales, las medidas solicitaron completar formularios individuales o a nivel de hogar para registrar nuevos postulantes que no figuran en los sistemas de información del Estado argentino, como en el caso del Ingreso Familiar de Emergencia o el Programa de asistencia a argentinos en el exterior.

Un caso para destacar es el del Programa de Asistencia Pública COVID-19 de Guyana, a través del cual el gobierno entrega un voucher para la compra de alimentos a las personas más vulnerables. Para poder identificarlos, desde el 20 de mayo de 2020 el gobierno estableció como mecanismo una plataforma en línea para que aquellos con acceso a Internet puedan inscribirse y una línea telefónica para aquellos que no tienen acceso a Internet. Además, este programa tiene un enfoque de derechos al considerar las necesidades especiales de alimentación de las personas pertenecientes a pueblos indígenas al otorgar cestas de alimentos adaptadas a sus dietas.

Otro ejemplo es el Brasil, donde para registrar a los postulantes al *Auxílio Emergencial* se dispuso una plataforma web y una aplicación móvil para que la población pudiese consultar información, revisar el estado de su postulación y establecer un canal de comunicación en caso de dudas específicas³⁸.

Las tecnologías y los nuevos sistemas de información deben ser utilizados con precaución, con especial resguardo de la protección de la información de las personas bajo un enfoque de derechos, y debe generarse una infraestructura de soporte del mismo modo en que existe una infraestructura social que determina los procesos de entrega de las prestaciones sociales. El total reemplazo de los procesos de asignación de los programas sociales a sistemas digitales debe evaluarse con detención, especialmente ante las importantes brechas digitales que enfrenta la región y la imposibilidad de reemplazar el contacto humano en procesos que demandan un alto grado de intercambio y seguimiento (CEPAL, 2022b, 2021e y 2021f). Los sistemas de protección social digitales que incorporan tecnologías de la información para el diseño, asignación, implementación y evaluación de prestaciones sociales pueden mejorar el desempeño, rapidez y escala de las respuestas sociales, ser más flexibles y costo-efectivos (Ohlenburg, 2020). Estos sistemas deben acompañarse de una nueva definición de la arquitectura del sistema de protección social en que se definan aspectos organizacionales, prácticas legales, relaciones técnicas y personales entre los actores sociales, y se establezca

³⁸ El eventual uso de un aplicativo en reemplazo del Cadastro Único generó debate. Véase Debate Senado del 22 de noviembre 2021, disponible [en línea] <https://recontaai.com.br/tereza-campello-mal-feito-e-sem-estudo-auxilio-brasil-deixa-de-fora-29-milhoes-de-familias>.

el funcionamiento del sistema informático que permita alcanzar la interoperabilidad (GIZ, 2021; Ortiz, 2021). En su construcción se requiere tomar en consideración las limitaciones y posibles riesgos, asociados a aspectos tales como sesgos en la selección de las poblaciones, la privacidad y seguridad de la información, las brechas digitales y una posible exclusión digital y los altos costos de la tecnología y su desarrollo (Ohlenburg, 2020; Newlands, 2021; Taylor, 2020).

No obstante, cabe destacar que la introducción de las TIC y los nuevos desafíos que tienen los sistemas de protección social en el mundo han permitido el desarrollo de la digitalización de la protección social, facilitando la identificación y registro de potenciales participantes y maximizando el uso de datos administrativos existentes para minimizar datos declarados. Esto permite una mayor eficiencia en las decisiones del Estado por cuanto se puede tener información de manera más rápida, con mejor calidad (o al menos con datos verificables) y a un menor costo, al no requerir del levantamiento de información periódicamente. Así, se optimizan los sistemas de información utilizados para diseñar y asignar las medidas de protección social y se permite alcanzar más fácilmente la interoperabilidad de los sistemas de información. La pandemia ha demostrado la importancia de lograr tal conexión de los sistemas de información, ya que los países pudieron escalar las respuestas frente a la crisis y responder de forma rápida gracias a que existían intercambio de datos y uso de datos administrativos y de otras fuentes de información. Además, la digitalización también trae consigo nuevas oportunidades de construir un gobierno abierto a partir de una infraestructura pública digital en la que se abre un nuevo espacio para interactuar y acercarse a la ciudadanía.

5. Nuevos registros sociales

Los países que contaban con mayor flexibilidad de capacidad técnica, institucional y presupuestaria desarrollaron nuevos registros de participantes potenciales con el fin de levantar información de los grupos invisibilizados tradicionalmente de la política social. En la Argentina, por ejemplo, se implementó el RENATEP como una herramienta para identificar a las y los trabajadores de la economía popular como vendedores ambulantes, feriantes, artesanos, trabajadoras sociocomunitarias o cuidadores, entre otros. Otro caso es el Registro Único de Damnificados y Afectados por el COVID-19 (RUDA) en Colombia, a cargo de las gobernaciones y/o alcaldías, cuya información permite la entrega del programa Colombia está contigo y Programa Apoyo al adulto mayor³⁹. Este Registro Único de Damnificados se crea el 27 de marzo de 2020 en el marco de políticas de Gestión del Riesgo de desastres que permiten la recolección de datos especiales que se puedan conectar entre ellos para mejorar la respuesta ante emergencias y permite certificar a las personas que efectivamente se encuentra afectadas por el virus⁴⁰. En el caso del Perú, el gobierno crea el Registro Nacional para Medidas COVID-19 en el Marco de la Emergencia Sanitaria para complementar la información del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) como una manera de asegurar la exclusión de los hogares de altos ingresos y tener datos actualizados de las personas que se encuentran afectadas por la pandemia⁴¹.

Un antecedente importante en la creación de nuevos registros de destinatarios es la experiencia de los países que tienen montados sistemas ante emergencias y catástrofes. Debido a la exposición que tienen muchos países de América Latina a los desastres naturales, en especial de Centroamérica con los tornados, se ha generado una gobernanza que enmarca las posibles acciones de política pública de un país ante estas situaciones. En especial, es interesante recalcar algunas de las características de estos sistemas que permiten a los gobiernos reaccionar rápida y oportunamente, ya que existen protocolos establecidos y estrategias probadas para la entrega de las prestaciones sociales. Sin embargo, la puesta en marcha de estos sistemas de emergencia no necesariamente quiere decir que los países poseen un sistema que permita tener la flexibilidad suficiente para hacer frente a estas situaciones complejas y multifactoriales (Beazley y otros, 2016). Por ejemplo, en México, las transferencias monetarias poseen procedimientos para actualizar anualmente los programas y adaptarlos en caso de que se produzca una situación de emergencia (Smith y Bowen, 2020). Esto podría explicar, en parte, que

³⁹ Véase [en línea] http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Slide_home/Registro-Unico-de-Damnificados-y-Afectados-RUDA.aspx.

⁴⁰ Véase [en línea] https://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Documents/Resoluciones/Resolucion_0232_marzo_27_de_2020.PDF.

⁴¹ Véase [en línea] https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1915837/RM_089_2021MIDIS_completo.pdf.pdf.

México sea uno de los países con menos programas nuevos implementados en América Latina, ya que los programas cuentan con la flexibilidad suficiente para levantar restricciones o modificar condiciones en las áreas afectadas. Asimismo, en enero de 2021 se lanza un “acuerdo por el que se emiten los lineamientos de operación del programa para el Bienestar de las personas en emergencia social o natural, para el ejercicio Fiscal 2021”⁴², actualizando los lineamientos de su creación en 2019, en el que se reconoce que México es un país expuesto no solo a catástrofes naturales, sino que también a emergencias sociales que afectan el bienestar de las personas de manera negativa⁴³. El programa tiene como objetivo general “Mitigar la situación de vulnerabilidad de las personas afectadas por una emergencia social o natural” para lo cual prioriza a grupos de la población por sus condiciones de vulnerabilidad (niñas, niños, adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, personas indígenas y afromexicanas), entregando apoyos económicos, asistencia de alojamiento, traslado u otros bienes o alimentos según sea la necesidad provocada por la emergencia. En otro ámbito, se puede destacar el caso de la República Dominicana, que posee un Índice de Vulnerabilidad ante Choques Climáticos (IVCC) que es parte del SIUBEN (Sistema Único de Beneficiarios), que calcula la probabilidad de que el efecto de un evento climático tenga consecuencias sobre el bienestar y las condiciones de supervivencia del hogar (Smith y Bowen, 2020). Si bien el IVCC no se utilizó directamente, los protocolos establecidos para el uso de los datos del SIUBEN en caso de emergencia, más el hecho de que los datos estuviesen actualizados a 2018, facilitó el uso de la información para actuar de manera oportuna⁴⁴.

Otra manera distinta de recoger información de potenciales participantes que no están en ningún registro del Estado es utilizando la instancia de entrega de otros programas para recoger información. Es el caso de El Salvador donde se aprovechó la entrega de alimentos para levantar censos y lograr la inclusión de más familias, en particular de aquellas en donde los integrantes no tienen vínculo laboral o ingresos permanentes y están siendo duramente golpeados por la pandemia.

6. Estrategias para incorporar nuevos grupos de la población: el caso de los trabajadores informales y por cuenta propia

Para lograr la identificación de los trabajadores informales los gobiernos tuvieron que innovar para poder garantizar el apoyo a este grupo específico de la población. En el cuadro 2 se presentan algunos ejemplos de este tipo de medidas que en su mayoría consistieron en transferencias monetarias (41 programas), destacando aquellas que están dirigidas de manera prioritaria a los trabajadores informales. Colombia, Guatemala y Honduras fueron los únicos países que realizaron transferencias en especie a este grupo de la población en el ámbito de la seguridad alimentaria y nutricional de la población, siendo Honduras el único que no combinó los dos tipos de medidas. En particular, se pueden mencionar dos. El primero es el programa Ayudar nos hace bien de Colombia, que destaca por su forma de funcionamiento consistente en generar una red virtual donde todos los ciudadanos, empresas, entidades territoriales y organizaciones podrán realizar aportes solidarios que serán centralizados para comprar y distribuir al menos un millón de mercados de productos y alimentos básicos para los hogares más vulnerables. El otro es el programa El Encarguito Solidario de Honduras, que se destaca por el producto entregado, ya que entregó no solo productos de la canasta básica y platos de alimentos preparados, sino que añadió insumos de higiene personal.

⁴² Véase [en línea] https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5610007&fecha=19%2F01%2F2021.

⁴³ El programa para el Bienestar de las personas en emergencia social o natural se vincula con los Objetivos Prioritarios, Estrategias Prioritarias y Líneas de Acción Puntuales del Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de junio de 2020. Véase [en línea] NH https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5610007&fecha=19%2F01%2F2021.

⁴⁴ Véase [en línea] <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000119047/download/>.

Cuadro 2
América Latina y el Caribe (13 países): medidas dirigidas prioritariamente a trabajadores informales, 2020-2021^a

País	Descripción de la medida	Población objetivo	Identificación de la población	Elementos innovadores
Argentina	Ingreso Familiar de Emergencia	Hogares donde todos estén desocupados o en la economía informal.	Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) complementando con nuevo registro.	Se combinaron dos maneras de identificar a los postulantes: utilizando los registros de ANSES y por medio de una postulación completando formulario si cuentan con Documento Nacional de Identidad (DNI) y el código único de identificación laboral (CUIL).
	Programa Registradas ^b	Trabajadoras de casas particulares y empleadores que registren una nueva relación laboral.	El empleador registra a las personas en el Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).	Incentiva la contratación formal de las trabajadoras domésticas, reduce la informalidad en este sector, garantiza el acceso y la permanencia de estas trabajadoras en un empleo registrado e incentiva su bancarización. También crea un comité integrado por representantes del Ministerio de Trabajo de la Nación y AFIP y coordinado por el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación para el monitoreo y desarrollo del programa.
Brasil	<i>Auxílio Emergencial</i>	Trabajadores de más de 18 años, sin un contrato formal, que no reciban prestaciones de la seguridad o asistencia social y con ingreso mensual inferior a medio salario mínimo (BRL \$522.5) e ingreso familiar inferior a tres salarios mínimos.	Selección realizada por la <i>Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (DATAPREV)</i> , <i>Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico)</i> y validada luego por <i>Ministério da Cidadania</i> .	Modificación del programa en función del avance de la pandemia y las necesidades observadas: el programa tiene tres versiones: <i>Auxílio emergencial</i> , <i>Auxílio emergencial</i> ampliado y <i>Auxílio emergencial 2021</i> donde se ajustó la población objetivo y luego se priorizó en 2021 hacia los grupos más vulnerables dentro de la economía informal.
Chile	Ingreso Familiar de Emergencia Universal	Hogares del RSH con trabajadores informales.	Registro Social de Hogares (RSH) y datos declarados en la postulación.	Amplía el programa progresivamente desde el comienzo de la pandemia hasta la universalización para garantizar que los trabajadores informales estuviesen cubiertos por algún tipo de protección al ingreso. Beneficia tanto a hogares que tienen únicamente trabajadores informales como hogares con integrantes que en su mayoría sean informales imponiendo un monto máximo a los ingresos formales. También, incluye hogares donde personas reciban Pensión Básica Solidaria o Aporte Previsional Solidario.
Colombia	Ingreso Solidario	Hogares más vulnerables, trabajadores informales, trabajadores con contratos suspendidos y 43.000 soldados y auxiliares de Policía.	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN), registros de otros programas sociales y bases de datos del Departamento de la Prosperidad Social, Ministerio del Trabajo, de Salud y Hacienda.	Combina fuentes de información para mejorar la identificación de los trabajadores informales y protegerlos ante la pérdida y reducción de sus ingresos.
Ecuador	Bono de protección familiar por emergencia sanitaria	Familias que estén en el subempleo y que tengan ingresos inferiores a 400 dólares mensuales.	Registro Social que considera registros administrativos.	En caso de que la base de datos no sea suficiente para registrar los destinatarios, se crea una Comisión Técnica que estructure una base de datos emergente de registros administrativos. Ello con el fin de ampliar el número de posibles participantes.
Granada	Apoyo a los ingresos a trabajadores del sector informal	Personas que trabajan en un negocio del sector informal antes del COVID-19.	Registros administrativos del NIS (National Insurance Scheme Grenada) y IRD (Inland Revenue Division).	Utiliza información administrativa para identificar a los participantes.

País	Descripción de la medida	Población objetivo	Identificación de la población	Elementos innovadores
Guatemala	Apoyo al Comercio Popular	Comerciantes informales.	Nuevo registro con verificación de registro administrativo.	Utiliza listados que generen los ediles (el único criterio principal de selección es que los participantes trabajen en actividades comerciales sin estar registrados en la Superintendencia de Administración Tributaria, SAT).
Haití	Transferencias a trabajadores informales	Población en situación de mayor vulnerabilidad que trabaja en el sector informal.	Fondo de Asistencia Económica y Social (FAES), Programa Mundial de Alimentos (PMA) y Asociación de Voluntarios para el Servicio Internacional (AVSI).	Protección a la población en situación de mayor vulnerabilidad que no tiene acceso a los programas de transferencia y que trabajan en el sector informal. La medida proporcionará transferencias en efectivo y en especie e identifica a los participantes en función de distintos registros de datos nacionales (FAES) e internacionales (PMA y AVSI).
Paraguay	<i>Pytyvõ</i>	Trabajadores informales por cuenta propia o que están en dependencia de una micro, pequeña o mediana empresa.	Información de bases de datos administrativas del Ministerio de Hacienda.	Se habilita una página web de inscripción y postulación de las personas para poder formar parte del programa. Dicha información compartida es verificada por el Ministerio de Hacienda por medio de un cruce de datos con registros del gobierno. En su segunda versión priorizó a aquellos trabajadores que residen en ciudades de frontera y se crea un registro unificado de trabajadores informales de la economía paraguaya con el objetivo de facilitar su formalización (Velásquez Pinto, 2021).
Perú	Bono para Independientes	Hogares vulnerables con trabajadores independientes e informales, sin integrantes que estén en planillas del sector público o privado.	Nuevo registro: Padrón de hogares con trabajadores independientes en vulnerabilidad económica, combinando fuentes administrativas.	Se crea un padrón especial y exclusivo para registrar e identificar a las personas. Para su construcción se utilizan datos del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Padrón General de Hogares, el Registro Nacional de Usuarios y el Padrón de los Hogares Beneficiarios del subsidio monetario); y los bancos de datos personales administrados por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería, entre otras.
San Vicente y las Granadinas	Beneficio de Asistencia Provisional para trabajadores del sector informal	Trabajadores informales	S/I	Incluye en particular a los vendedores de ciudades y aquellos que tradicionalmente dependen del comercio adyacente a las escuelas.
Uruguay	Operativo Canasta	Trabajadores informales sin cobertura social (si en el hogar hay dos trabajadores informales c/u recibe un bono)	Combina información declarada en formularios web con bases de datos disponibles.	Las personas deben llenar un formulario web para postular, ya que se busca identificar personas que no estén cubiertas por ninguna medida del Estado. El Ministerio de Desarrollo Social validará los datos por medio de sus registros.
Venezuela (República Bolivariana de)	Bono Disciplina y Solidaridad	Trabajadores de la economía informal	Base de Datos del Sistema Patria.	Se elaboró una nueva encuesta en la página web de Patria para actualizar los datos laborales.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe base de datos [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>; "Medidas de protección social para enfrentar el COVID-19", Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe base de datos [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>; Fondo Monetario Internacional (FMI).

^a Para más detalles sobre las otras medidas destinadas a trabajadores informales y otras características de estas medidas como por ejemplo duración y cobertura (véase Velásquez, 2021). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46753-la-proteccion-social-trabajadores-informales-impactos-covid-19>.

^b Este programa es adicional a la base elaborada por CEPAL. Para tener más información sobre el funcionamiento de este programa véase [en línea] https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/09/resumen_programa_registradas.pdf.

Debido a que es la primera vez que de manera masiva los países se orientan a identificar quiénes son los trabajadores informales y cuáles son sus características, resulta fundamental continuar con estas prácticas. La economía informal ha sido muy golpeada por la pandemia y todos los análisis indican que probablemente sea un sector que aumente, por lo que contar con información actualizada y de calidad para este grupo es necesario para seguir tomando decisiones de política pública informada para reducir la falta de condiciones laborales y de apoyo de la que históricamente han sido objeto. En este sentido, las innovaciones en las formas de identificar esta población se distinguen porque algunas habilitaron plataformas web u otras tecnologías de información para complementar la información de sus registros de participantes, como son los casos de la Argentina (ANSES), Chile (RSH), el Brasil (CadÚnico) y Colombia (SISBEN). Otras aprovecharon la combinación de registros administrativos: el Ecuador (Registro Social), la República Dominicana (SIUBEN y Comisión de Asuntos Sociales sobre la base de información validada por el Gabinete Social), y Santa Lucía (registros de la Corporación Nacional de Seguros - National Insurance Corporation, NIC). Además, en el caso de Jamaica se utilizó también la plataforma web para registrar a los postulantes; y en Costa Rica, el registro se realizó en la plataforma web Proteger del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).

Una segunda forma de identificar a los trabajadores informales fue la combinación de fuentes de información dentro del país. Ejemplos de ello se observan en Bolivia (Estado Plurinacional), en donde se combinaron los registros de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) con la recepción de otros bonos para excluir a la población; en El Salvador se combinó un listado de subsidio del gas con el registro de portadores de la tarjeta solidaria con declaración censal para la entrega de alimentos; Haití utilizó la información recogida por el Fondo de Asistencia Económica y Social (FAES), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Asociación de Voluntarios para el Servicio Internacional, (AVSI); y Panamá utilizó la información del Ministerio de la Presidencia (preside Comisión Interministerial) en conjunto con los datos del Ministerio Desarrollo Agropecuario (Bolsa Solidario) y Ministerio Desarrollo Social (Bono Solidario).

La tercera forma que se observa es la creación directa de nuevos registros de trabajadores informales a partir, por ejemplo, de información recogida por la comunidad local, como en el caso de Guatemala. En el Paraguay, se estableció una plataforma para registrar a los postulantes con verificación del Ministerio de Hacienda vía cruce de datos con registros del gobierno; y el Perú creó un padrón de hogares con trabajadores independientes en vulnerabilidad, con datos del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y otras instituciones.

El Ingreso Familiar de Emergencia de Chile y de la Argentina fueron creados considerando la necesidad de entregarle apoyo a los trabajadores y trabajadoras informales para proteger sus ingresos. En ambos casos se reconoce que existen problemas estructurales en los sistemas de protección y seguridad social que no se hacen cargo de las necesidades de este grupo de la población, que queda desprotegido ante crisis como la pandemia. Además, en el caso de la Argentina⁴⁵ también se visibiliza la fragilidad de los trabajadores de casas particulares, trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, así como de los cuentapropistas, que fueron especialmente golpeados por las medidas de confinamiento implementadas para combatir la propagación del virus. Para su diseño fue necesario identificar, a partir de la Encuesta Permanente de Hogares, a la población potencial y sus principales características. La ANSES definió dos etapas de inscripción. La primera permitiría una selección automática a partir de la información de la institución, asociada a toda persona que fuera receptora de la Asignación Universal por Hijo o Asignación Familiar por Embarazo para la Protección Social, y la segunda consiste en inscribir a las personas ingresando un Documento Nacional de Identidad (DNI) y el código único de identificación laboral (CUIL) en un formulario de postulación. Para verificar la información de cumplimiento de los requisitos socioeconómicos se utilizó la información de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). Esta segunda etapa permitió registrar información de nuevas personas y de un grupo del cual no se tenía datos previos a la pandemia, ampliando la cobertura y avanzando hacia la garantía de los derechos humanos (D'Alessandro, M. y otros, 2020).

⁴⁵ En la Argentina, cinco de los siete programas que consideran a esta población existían y fueron ampliados en cobertura o en montos producto de la pandemia. Los dos programas nuevos fueron Ingreso Familiar de Emergencia y Beca Sostener Cultura I y II.

La situación en el Brasil del programa *Auxilio Emergencial* es un tanto distinta. El programa fue ampliándose a medida que avanzaban los contagios para incluir, además de los trabajadores informales y a los usuarios del programa *Bolsa Familia* y del *CadÚnico*, a madres de niños, niñas y adolescentes, a empleados con contrato de trabajo intermitente acogidos por el Programa de Emergencia y a trabajadores culturales. Luego de la extensión de la medida por cuatro meses en septiembre 2020, una de las formas empleadas para focalizar en las personas que trabajan de manera informal fue excluir de la transferencia a quienes empezaron a trabajar después del inicio de la prestación, así como los que obtuvieron prestaciones de la seguridad o asistencia social, seguro de desempleo o programa de transferencia de ingresos en el periodo⁴⁶.

En el Caribe, aunque menos frecuente que en América Latina, también existieron programas para la economía informal. Por ejemplo, en Granada se creó el programa Apoyo a los ingresos a trabajadores del sector informal (Income Support to Informal Sector Workers - COVID-19 Economic Stimulus Support Package 2.0) para brindar apoyo temporal a los ingresos de las personas que trabajan en un negocio del sector informal, que no estén registrados en el Departamento de Impuestos Internos, no tenga horarios fijos de trabajo o una ubicación, y no tengan acuerdos formales con los empleados, como cartas de empleo o contratos, y que ese sector no se haya recuperado significativamente de la crisis o haya permanecido cerrado.

B. Innovaciones en la elegibilidad y determinación de los participantes de las prestaciones sociales

1. Nuevos mecanismos de medición de la situación socioeconómica de los hogares

La segunda etapa en la provisión de programas de protección social es la aplicación de los criterios de elegibilidad, determinación de los bienes y servicios a entregar y la asignación de las prestaciones a los destinatarios. Conocer y caracterizar en mayor profundidad la composición de los hogares en la región es fundamental para avanzar hacia sistemas de protección social más eficientes, teniendo en cuenta que un 45% de los hogares en la región tienen a todos sus miembros trabajando en el sector informal, mientras que alrededor de un 22% son hogares mixtos (con al menos un miembro en la informalidad) (OCDE y otros, 2021; OCDE, por publicar en 2022). Los países suelen construir medidas de evaluación socioeconómica de los hogares con las variables de caracterización recogidas, con las que identifican cuáles se encuentran en situación de vulnerabilidad y requieren ser parte de las prestaciones de los sistemas de protección social. En términos de las innovaciones en este ámbito se han observado pocos ejercicios por modificar estos instrumentos, ya que ello requiere la revisión de la información disponible, la construcción de modelos estadísticos y la estimación del comportamiento de las variables ante ciertas situaciones. Sólo se identifica el caso de Chile, que para la entrega del Ingreso Familiar de Emergencia creó el Indicador Socioeconómico de Emergencia con el propósito de contar con un instrumento que reflejara mejor la situación de corto plazo de los hogares y no la situación de largo plazo. Sin embargo, debido al contexto en el que se desarrolló, dejó de utilizarse al tercer mes de entrega de esta prestación (Berner y Van Hemelryck, 2020). Además, asociado a esta misma medida, en junio de 2021 se aprobó en el Congreso una nueva modificación que consistió en ampliar la cobertura del IFE a toda la población que se encuentre inscrita en el Registro Social de Hogares y también a la población migrante que se encuentre con una solicitud de visa en trámite y tengan al menos un hijo inscrito en el Servicio del Registro Civil de Chile⁴⁷.

En este sentido, la simpleza de los mecanismos de priorización, la claridad de los requisitos y de la información así como la oportunidad de esta última sobre los procesos de postulación y recepción de los programas de emergencia es esencial para el desempeño de estos y para que cumplan con el propósito de llegar a quienes lo necesitan en el momento en que lo necesitan. De esta manera se demuestra la capacidad

⁴⁶ Véase [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/fichamedida.php?id=BR005>.

⁴⁷ Ley N° 21.230 que concede un Ingreso Familiar de Emergencia, fecha de promulgación 14 de mayo 2020, fecha de la última modificación: 7 de junio 2021 (Ley N° 21.352). Véase [en línea] <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1145400>.

del Estado de ejecutar políticas sociales con atención a las diferencias y a las desigualdades, aplicando enfoques de derechos y avanzando hacia políticas más universales e integrales de protección social. Para ello el rol que juegan las instituciones públicas en combinación con las características del contexto político, social, económico y medioambiental serán decisivos en el momento de aplicar prestaciones sociales en el contexto de emergencia debido a que determinarán la capacidad de ejecución de los organismos a cargo de la política social (Martínez y Maldonado, 2019).

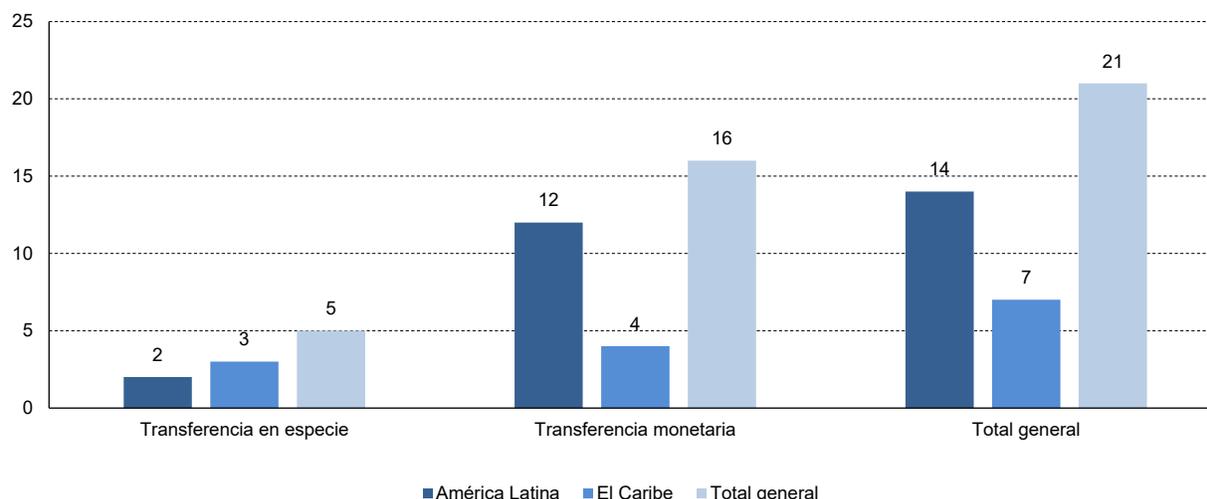
2. Mayor inclusividad como consecuencia de una mayor cobertura

Muchos países implementaron innovaciones y formas complementarias de registrar información de los potenciales destinatarios de los programas, destacándose la combinación de bases de datos (uso de la interoperabilidad de los sistemas de información, pero también integración y cruce directo de bases de datos) y la puesta en marcha de líneas telefónicas, mensajería móvil o plataformas web en que se solicitan datos personales y otros antecedentes para la postulación a las medidas de emergencia. Este esfuerzo por aumentar la cobertura de las medidas de protección social se refleja en mayor inclusividad de la población, incorporando a grupos que usualmente no formaban parte de estos sistemas, como el caso de los trabajadores informales o personas en situación de calle, por mencionar algunos.

Entre las medidas de protección social, los esfuerzos por intentar incluir a poblaciones comúnmente invisibilizadas y por lograr coberturas que apuntaran, en algunos casos, hacia la universalidad fue una tendencia marcada en la región. Esta característica es aún más relevante si se considera que las políticas de protección social en América Latina y el Caribe han sido más bien focalizadas en los grupos que se encuentran en situación de pobreza o vulnerabilidad. Es claro que la pandemia ha exacerbado las desigualdades y ha profundizado las brechas existentes, por lo que la inclusión de amplios grupos de la población en situación de vulnerabilidad ante sus efectos era muy necesaria. Así, las medidas de protección social, tal como se ha presentado hasta ahora, se han ampliado para intentar cubrir a las personas en situación de pobreza en las zonas urbanas, las mujeres, las niñas, niños y adolescentes, los adultos mayores, la población indígena, los migrantes y otros grupos de la población que están fuera de los registros sociales, como las personas en situación de calle o la población carcelaria (Lustig y Tommasi, 2020). Esta ampliación de la cobertura de las prestaciones sociales ocurrió en dos modalidades: programas existentes y programas nuevos.

Si bien durante la pandemia la proporción de programas nuevos fue incrementándose para responder a las necesidades de la población, los programas existentes también tuvieron un rol importante al ofrecer una respuesta rápida para mitigar los primeros efectos de la pandemia debido a que la infraestructura necesaria para su entrega estaba operativa. A pesar de tener esa capacidad instalada, ampliar la cobertura de estos programas constituyó un desafío. No todos los países tenían registros de información con suficiente información para poder expandir las prestaciones sociales existentes. Sin embargo, en América Latina, 14 programas lograron ampliar el número de personas y hogares receptores y en los países del Caribe se expandieron 7 programas a distintas poblaciones vulnerables (véase el gráfico 27). En algunos casos, la expansión consistió en aumentar el número de personas o familias que podían acceder a las prestaciones del programa y, en otros casos, los países buscaron incorporar nuevas poblaciones a los programas. En la Argentina, por ejemplo, el programa Tarjeta Alimentar anunció la ampliación de su cobertura a niños de hasta 14 años (antes era hasta 6 años), embarazadas, personas con discapacidad y madres con más de 7 hijos. También, hubo casos en que la expansión involucró incluir nuevos territorios, como en Colombia, donde se agregaron once nuevos territorios a aquellos donde se entregaban canastas nutricionales a la primera infancia. Otro ejemplo es la ampliación del programa de Tarjeta de alimentos de Trinidad y Tabago que, gracias a un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), pudo incorporar a trabajadores informales que experimentaron pérdidas de ingreso debido a la pandemia.

Gráfico 27
América Latina y el Caribe (14 países): número de medidas existentes de transferencias monetarias y en especie de emergencia que ampliaron cobertura, según la subregión de América Latina, entre marzo de 2020 y el 31 de octubre de 2021^{a,b}



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe base de datos [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>; "Medidas de protección social para enfrentar el COVID-19", Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe base de datos [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>.

^a Los países considerados son: Argentina, Barbados, Belice, Brasil, Chile, Colombia, Granada, Guatemala, México, Paraguay, Perú, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía y Trinidad y Tabago.

^b Las medidas de emergencia revisadas corresponden a los programas existentes (prepandemia) modificados durante la pandemia que responden a las necesidades de mayor apoyo de la población para mitigar los efectos de la pandemia y por tanto forman parte del conjunto de medidas aplicadas en emergencia (paquetes de prestaciones de emergencia).

C. Innovaciones en los canales de información, el financiamiento, los métodos de pago y las formas de entrega

1. Canales de información y uso de las tecnologías de información

El anuncio y comunicación de las medidas forma parte importante de la provisión de programas públicos. Entregar a la población instrucciones de cómo acceder a las prestaciones sociales disponibles es de especial interés en tiempos de pandemia, cuando se requiere respetar las restricciones sanitarias relacionadas con el contacto cara a cara. Es necesario establecer canales de comunicación con la población que podría ser elegible para mantenerlos informados y responder inquietudes sobre las prestaciones del Estado que están disponibles, los requisitos de acceso, las modalidades de postulación y la posterior entrega de los bienes y servicios. Debido a las restricciones sanitarias, muchos países tuvieron que optar por modalidades mixtas de comunicación que involucran un uso más importante de la tecnología y los canales de comunicación virtuales. Es el caso, por ejemplo, del programa de Seguridad Alimentaria del Paraguay que dispone de una línea telefónica para entregar información e inscribir a los hogares en el programa o la creación de un buscador de programas de emergencia y el refuerzo de las líneas telefónicas de consultas del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, en el caso de Chile⁴⁸.

⁴⁸ Véase [en línea] <https://www.reddeproteccion.cl/cuestionario/form/1>.

También en el caso de Chile⁴⁹, para evitar grandes aglomeraciones y dadas las restricciones de distanciamiento social, el gobierno dispuso líneas telefónicas de consulta las 24 horas y creó plataformas en línea con la información relativa a las medidas de emergencia y sus procesos de postulación. Además, creó una plataforma en que los ciudadanos podían consultar los programas y evaluar a cuáles calificaban dada la situación de su hogar. Por otro lado, en Dominica el esfuerzo comunicacional se centró en el Programa Social de Transferencia en Efectivo (Social Cash Transfers Programme)⁵⁰, para el cual implementó una estrategia multiplataforma para asegurar que las personas en necesidad de asistencia la consiguieran. El proceso de registro digital, realizado entre el 14 y 25 de septiembre de 2020, fue a través de un formulario de solicitud. Con el apoyo de los Consejos Comunales, se desplegaron encuestadores en 45 puntos de registro en todo el país para entrevistar a los solicitantes en persona, y recopilar información en tablets y teléfonos. También se implementaron registros telefónicos y en línea para recopilar información de forma remota mediante un formulario de solicitud digital así como se realizaron visitas domiciliarias para entrevistar a quienes no pudieron acceder a los puntos de registro.

2. Inscripción de los participantes

Respecto a la inscripción y determinación de los receptores de los bienes y servicios entregados por las prestaciones sociales, se presenta otro tipo de innovación que se refiere a la flexibilidad que han tenido tanto los programas de protección social existentes como las medidas nuevas implementados en el contexto de emergencia. Esta flexibilidad se refleja en el cambio o ajuste de varios aspectos que definen la entrega de un programa: cobertura, duración y cantidad, o monto en el caso de las transferencias en dinero.

Sin embargo, los cambios de monto y de cobertura no son las únicas transformaciones que han sufrido los programas de protección social. También se han producido cambios en la duración de la entrega del bien o servicio. Por ejemplo, en Chile, el Ingreso Familiar de Emergencia se ha extendido desde mayo de 2019 tanto en el aporte monetario que transfiere como en su cobertura y se ha prolongado hasta la fecha⁵¹. Otro ejemplo de un programa creado en pandemia que ha experimentado varios cambios en acceso y modalidad de entrega es, en la Argentina, la Tarjeta Alimentar que ha tenido cambios en acceso y en la modalidad de entrega, pero también, amplió la cobertura aumentando la edad de los niños, duplicó el monto y aumentó la periodicidad.

Como se muestra en el cuadro 3, son varios los ejemplos que se pueden rescatar de este tipo y en que además de los elementos anteriores, se realizan cambios o se adaptan los requisitos de elegibilidad con el fin de aumentar la cobertura, de simplificar el diseño del programa o acercarse a la universalidad. Esto último es de gran importancia, debido a que como se muestra en el Panorama Social de América Latina 2020 (CEPAL, 2021), la crisis está afectando a una gran proporción de la población y dada su extensión y las restricciones de movilidad que aún existen, está teniendo efectos no solo temporales, sino que existen riesgos de que se generen efectos permanentes en la situación socioeconómica de los hogares. La selección de ejemplos de la tabla no refleja la totalidad de los programas que se han ido modificando para dar respuesta de mejor manera a las consecuencias de la crisis, pero tienen como propósito mostrar la diversidad de aspectos que se han ido adaptando y cómo esto ha ocurrido en medidas que tienen distintos propósitos.

⁴⁹ Véase [en línea] <https://www.gob.cl/coronavirus/gestionpandemia/>.

⁵⁰ Véase [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/fichamedida.php?id=166>.

⁵¹ Además, se aprobó el 6 de junio de 2021 una nueva modificación que busca universalizar la transferencia monetaria, ampliándola a todos los hogares que se encuentran en el Registro Social de Hogares, con la excepción de "aquellos hogares que se encuentren en el tramo de mayores ingresos del mencionado instrumento, la suma de los ingresos del hogar dividido por el número de sus integrantes deberá ser de un monto igual o menor a 800.000 pesos, realizados los descuentos legales que correspondan, lo que se verificará a partir de la información declarada por el solicitante". Véase [en línea] <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2021/06/07/42972-B/01/1957548.pdf>.

Cuadro 3
América Latina y el Caribe (9 países): ejemplos de cambios en los requisitos de acceso
a los programas de protección social al 31 de octubre de 2021

País	Medida de emergencia	Cambios en los requisitos de accesos
Argentina	Apoyo extraordinario Cultura Solidaria	Eliminan las restricciones para quienes eran beneficiarias/os del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) y plantea como requisito la inscripción al Registro Federal de Cultura.
Bahamas	Asistencia Gubernamental de Desempleo por COVID-19 (<i>Government Funded Unemployment Assistance for COVID-19</i>)	La cobertura aumentó para poder incluir a más trabajadores; antes sólo podían postular quienes perdieron su trabajo después del inicio del confinamiento (26-03-2020), pero se cambió para que quienes perdieron su trabajo a partir del 13 de marzo pudieran postular. Esto significa que 5,000 personas extra pueden postular a la prestación.
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bono contra el hambre	Se dejó de pedir el certificado de sufragio.
Brasil	Facilidad de acceso al crédito a empresas y particulares	Relajamiento de los requisitos para acceder a créditos.
Chile	Ingreso Familiar de emergencia (IFE)	El IFE modificó los requisitos de elegibilidad de sus participantes cuatro veces durante la pandemia (IFE 1 entre mayo y octubre de 2020, IFE y Bono COVID entre enero y marzo de 2021, IFE ampliado en abril y mayo de 2021 e IFE Universal entre junio y noviembre 2021) con el objetivo de aumentar la cobertura y alcanzar a la población de nuevas personas vulnerables. Primero, deja de utilizar el Indicador Socioeconómico de Emergencia y luego deja de utilizar la Calificación Socioeconómica como variables de exclusión ^a .
Colombia	Créditos del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior -ICETEX-	Entre las medidas se establece el otorgamiento de nuevos créditos para el segundo semestre de 2020 sin deudor solidario.
Costa Rica	Subsidio por veda a pescadores	Pescadores que se encuentra en estado de morosidad con la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) puedan recibir el subsidio de veda mediante arreglos de pago favorables que ofrece esa institución.
San Vicente y las Granadinas	Ampliación red de seguridad social (<i>Widening the social safety net- Stimulus package</i>)	Durante la pandemia se amplía la red de seguridad social con prestaciones de asistencia provisional para personas que no reciben asistencia pública y pensión.
Trinidad y Tabago	Tarjeta de alimentos (<i>Food Card - Food Support Program</i>)	Aumento en los montos entregados a través de <i>Food Cards</i> por un periodo de tres meses para las familias parte del programa de Apoyo Alimentario (<i>Food Support</i>) pre-emergencia por COVID-19. En febrero de 2021, con un préstamo del BID, se anuncia una expansión temporal de transferencias del Programa de Apoyo Alimentario para hogares donde un miembro, que trabajaba en el sector informal, experimentó una pérdida de ingresos debido a la crisis del COVID-19.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la revisión de información en los sitios oficiales de los países, prensa y de la información recogida por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe base de datos [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>; "Medidas de protección social para enfrentar el COVID-19", Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe base de datos [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php> (FMI).

^a El Indicador Socioeconómico de Emergencia mide la vulnerabilidad socioeconómica de los hogares en el corto plazo, utilizando la información disponible que caracterizaba la situación del hogar desde marzo del año 2020. Por su parte la Calificación Socioeconómica es el instrumento creado en Chile a partir del Registro Social de Hogares para medir la situación socioeconómica de las personas y sus hogares en el mediano y largo plazo. Para más información sobre las modificaciones legales y operativas del Ingreso Familiar de Emergencia. Véase [en línea] [https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/ife/210630_INFORME_IFE_JUNIO_2021_VF\(1\).pdf](https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/ife/210630_INFORME_IFE_JUNIO_2021_VF(1).pdf).

3. Aportes de la sociedad civil, la cooperación internacional y la colaboración público-privada

En este ámbito de acción surge nuevamente como una posibilidad innovadora en pandemia el trabajo coordinado con el sector privado y con organismos internacionales, quienes pueden, por un lado, apoyar con financiamiento y, por otro lado, ser ejecutores y facilitadores del acceso a la tecnología o, incluso, entregar productos directamente a los destinatarios.

El uso mancomunado de recursos públicos y privados para la ejecución de los programas permitió complementar fuentes de financiamiento en países en que el Estado no tenía la capacidad de ofrecer más apoyo a la población con los recursos fiscales propios. Entre las acciones del sector privado se contó con donaciones monetarias o en especies, apoyo con bases de datos, búsqueda activa de personas y generación de listados de destinatarios potenciales. Tal es el caso de la entrega de alimentos en Panamá, en el que grandes empresas y organizaciones donaron alimentos y dinero para el programa Panamá Solidario: por Nuestra Niñez⁵². Otro ejemplo es la cooperación público-privada que permitió entregarle fondos al programa Adopta una Familia (*Adopt a Family*) de Barbados, para apoyar a 1,500 hogares identificados por el Ministerio de Empoderamiento de Personas y Asuntos de Adultos Mayores (*Ministry of People Empowerment & Elder Affairs*), después de extensas entrevistas. El gobierno solicitó donaciones a los ciudadanos que ganan más de BBD \$100,000 al año, y recibió de parte del Institute of Chartered Accountants of Barbados (ICAB) un total de BBD \$15,000. La Oficina del Primer Ministro indicó, en julio de 2020, que recibió alrededor de 2.1 millones de dólares en donaciones, mientras que el gobierno ha contribuido con alrededor de 2.9 millones de dólares. Por tal cooperación, hasta septiembre de 2020, 3,448 familias habían recibido asistencia. En el caso de Chile, la Universidad Santo Tomás ejecutó la entrega de tablets a los niños, niñas y adolescentes usuarios del Programa *Abriendo Caminos* del subsistema de Seguridad y Oportunidades. Asimismo, el programa *Panamá Solidario: por Nuestra Niñez* recibe donaciones por parte de la sociedad civil y empresas, tanto en especies como en dinero, que luego son entregadas a las familias con integrantes menores de edad.

La información relevada muestra que cuando no se ha contado con dicho espacio fiscal, algunos países han debido financiarlos con préstamos provenientes de instituciones financieras internacionales, como lo ilustran las experiencias del Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador, Haití, Panamá, el Paraguay y la República Dominicana. Este tipo de estrategia complementa la continuación e incremento de la cooperación internacional, particularmente en los países de ingresos bajos o medios de América Latina y el Caribe, donde el apoyo de organizaciones internacionales permitió implementar programas para mitigar los efectos de la pandemia y buscar formas de reducir los costos asociados a la provisión de las medidas de emergencia. Por ejemplo, en el caso de Honduras, se generó una cooperación entre el Estado y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para la implementación de Honduras Solidaria, en la que el organismo internacional entrega asesoría técnica al proceso de selección de los territorios en que se focaliza la entrega de alimentos combinando la información del Centro Nacional de Información del Sector Social (CENISS), la Secretaría de Estado en el Despacho de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS) y el Servicio Nacional de Emprendimiento y Pequeños Negocios (SENPRENDE). En Trinidad y Tabago, el Apoyo de Emergencia Alimenticia - Vouchers de Alimentos (*Emergency Food Support to New Beneficiaries - Food Vouchers*), se creó para entregar vouchers para comprar comida o canastas con productos locales para nuevos participantes del Programa de Alimentación Escolar. El gobierno firmó un acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el 23 de febrero de 2021 por 24.45 millones de dólares, para el desarrollo de medidas que permitieran contrarrestar los efectos sociales negativos causados por el COVID-19. Parte de los recursos serán destinados para financiar una expansión temporal del Programa de Apoyo Alimentario para hogares donde uno de sus miembros, que trabajaba en el sector informal hubiera experimentado una pérdida de ingresos debido a la crisis del COVID-19, después del 1 de marzo de 2020. También, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) estuvo apoyando la ejecución de algunos programas como, por ejemplo, el Suministro de kits de higiene y cuidados a niños y niñas con discapacidad o que se encuentran en hogares de acogida en Santa Lucía. Otras instituciones que participaron en las medidas de emergencia desarrolladas fueron: la Oficina de Asistencia Humanitaria de la Agencia

⁵² Véase [en línea] www.despachoprimeradama.gob.pa/Panama-Solidario-Por-Nuestra-Ninez-recibe-primera-gran-donacion-de-viveres y <https://www.presidencia.gob.pa/Noticias/Despacho-de-la-Primera-Dama-impulsa-proyecto-Panama-Solidario-Por-Nuestra-Ninez->.

Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Iniciativa de Pobreza y Desarrollo Humano (OPHI)⁵³.

En la misma línea, es destacable mencionar que se generó cooperación a distintos niveles territoriales e involucrando a las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades locales, quienes muchas veces tienen mayor conocimiento sobre las vulnerabilidades y necesidades de ciertos grupos específicos y ayudaron con la identificación de las personas más vulnerables. Esto lo ilustran los casos del programa de Apoyo al Comercio Popular de Guatemala, en que los ediles generaron el listado de participantes; y el programa Canasta de Alimentos del Perú, en donde los registros y padrones de asistencia social utilizados fueron de los municipios. En algunos casos, fueron partícipes del cofinanciamiento de los programas, como por ejemplo en Barbados, en donde para el programa de Vouchers de Alimentos, el Departamento de Bienestar se asoció con organizaciones de la sociedad civil y del sector privado.

Por otro lado, también se dieron cooperaciones entre instituciones del Estado. Se desarrollaron siete programas en los que la responsabilidad de los Ministerios de Desarrollo Social estuvo compartida con otras carteras. Por ejemplo, el programa colombiano Alimentos para La Guajira involucró tanto al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) como al Departamento para la Prosperidad Social y a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN); y para los programas de Guatemala y de Trinidad de Tabago la responsabilidad de sus Ministerios de Desarrollo Social fue compartida con sus respectivos Ministerios de Agricultura.

4. Modalidades de pago

El efectivo o entrega en especie sigue siendo la opción preferida para el pago de las transferencias del Estado hacia la población en situación de mayor vulnerabilidad, pero llama la atención el surgimiento de otras formas alternativas para realizar el pago de las medidas de emergencia. Se destacan aquellas que se basan en las herramientas digitales disponibles en cada país, como la entrega de tarjetas electrónicas y de transferencia digital por celular en los casos de los programas de transferencias monetarias. Es el caso del Programa de Seguridad Alimentaria *Ñangareko* del Paraguay, que consiste en un bono al que se accede mediante un código que se envía al teléfono celular de los destinatarios y con el que se podrá adquirir solamente alimentos o productos de higiene en el comercio, lo que minimiza los contactos cara a cara. Por su parte, la transferencia económica a usuarios de programas de alimentación escolar del Uruguay transfiere el dinero directamente a los receptores.

En Guatemala, Haití, Honduras, el Paraguay y el Uruguay se realizan los pagos a través de aplicaciones de celular o banca móvil, lo que es un buen uso de la tecnología, reduce los tiempos de espera de los pagos y minimiza los contactos. Sin embargo, para su aplicación al igual que para la aplicación de las transferencias a cuentas bancarias, se requiere que los países cuenten con información suficiente para poder utilizarlas. Si se dispone de la información o esta pudo ser recogida a través de las plataformas de inscripción, es posible depositar el dinero en las cuentas personales. Las intervenciones que se utilizaron modalidades electrónicas o digitales para el pago de las prestaciones fueron más rápidas en llegar a la población. La entrega del apoyo monetario fue, en promedio, un mes más rápido en los casos en que se utilizaron medios digitales, como en Guatemala, Haití, Honduras, el Paraguay y el Uruguay, en comparación con aquellos en que se pagó manualmente o se combinaron formas de pago (Beazley y otros, 2021).

⁵³ La Oficina de Asistencia Humanitaria de la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID) de la Embajada de Estados Unidos en Costa Rica y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), así como empresas privadas, trabajaron en conjunto con el Ministerio de Educación Pública de Costa Rica para la distribución de suministros sanitarios para estudiantes en zonas vulnerables. En el mismo país, el Instituto Nacional de las Mujeres de Costa Rica junto al Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), contribuyeron a fortalecer la capacidad de respuesta de mujeres emprendedoras-empresarias frente a la pandemia por el COVID-19. En Honduras, el programa de alimentación escolar fue posible gracias al apoyo del Programa Mundial de Alimentos (PMA) y UNICEF, y el Bono Único tuvo el apoyo de la Iniciativa de Pobreza y Desarrollo Humano (OPHI, por sus siglas en inglés), con sede en la Universidad de Oxford, y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Retomando el objetivo de alcanzar con apoyos a los trabajadores informales, surge otro desafío importante asociado a que se trata usualmente de una población que no tiene cuenta bancaria; ante eso y la necesidad de asegurar que todos puedan recibir la prestación, se deja abierta la alternativa del retiro presencial para quienes no disponen de una cuenta bancaria en la Argentina, Chile, el Perú y el Paraguay (Velásquez Pinto, 2021).

En países donde las transferencias están dirigidas a población en situación de pobreza extrema, donde es posible que las personas no estén bancarizadas, es necesario buscar otro canal para realizar la entrega del dinero. Ante eso las opciones, por ejemplo, de Colombia o el Brasil han sido la apertura de cuentas básicas para realizar los depósitos bancarios. En Colombia se crean estas cuentas utilizando la información entregada por el postulante, quien debe indicar su nombre completo y el detalle de la información que aparece en su documento de identificación. En el caso del Brasil se plantean ambas opciones, para aquellos que tienen cuenta el depósito es automático, mientras que los que no la tienen pueden abrir una cuenta de ahorro en su celular, haciendo uso de la banca móvil (Beazley y otros, 2020). Un caso destacable es el de la República Dominicana que considera la entrega del programa *Quédate en casa* por transferencia a una cuenta asociada a la identificación nacional, lo que responde a la necesidad de que las personas no salgan de sus hogares y permite que aquellos que no tienen cuenta bancaria puedan recibir una transferencia presentando únicamente su documento de identificación.

Además, hay casos en que se combinaron distintas estrategias y formas de pago. Por ejemplo, el programa *Auxilio Emergencial* del Brasil es innovador también debido a que una vez registrados en la plataforma web o en la aplicación móvil, los postulantes reciben un mensaje de texto con información que permite la apertura de una cuenta de ahorro social donde pueden recibir los aportes monetarios⁵⁴.

El uso de estas modalidades que utilizan tecnología para entregar tarjetas electrónicas o habilitar cuentas por el teléfono móvil requiere de una advertencia, ya que se enfrentan al problema de la baja alfabetización digital que existe en ciertos países o el hecho de que en ciertos hogares ningún integrante posee un teléfono móvil con conexión a Internet. Por ello, las medidas tradicionales no deben ser reemplazadas del todo por la tecnología y deben coexistir con la entrega, por ejemplo, de vouchers físicos o el uso del documento de identidad para retirar el dinero, ya sea en oficinas locales de las instituciones ejecutoras, en el banco o incluso en el comercio.

5. Lugar de entrega

Debido a las restricciones de movilidad, las cuarentenas y el distanciamiento social para reducir los contagios en la población, los gobiernos se enfrentaron al desafío de buscar maneras distintas para contactar a los participantes de los programas y entregarles los bienes o servicios que correspondan.

Si bien la mayor parte de las innovaciones se centraron en la operacionalización del pago, debido a que la mayor parte de los programas son de transferencias monetarias o en especie, cabe destacar que para fines de la entrega de las prestaciones es crucial contar con la información de contacto y los datos bancarios de las personas. De lo contrario, no es posible entregar las prestaciones de manera remota y se requiere hacer las entregas de manera personalizada, ya sea en los domicilios o en lugares de entrega de los bienes y servicios ofrecidos. Esto asegura que la prestación sea recibida por la población que calificó efectivamente para el programa y reduce potenciales errores ante deficientes protocolos de entrega. Además, otros elementos que restringen las posibilidades de innovar en esta etapa son las condiciones del sistema bancario y la tecnología presente en el país, además de la capacidad que tengan para coordinar otros canales de pago e innovar. El reto es encontrar la mejor manera de entregar las transferencias monetarias, reduciendo la exposición de las personas al virus y a la vez entregándole los aportes de manera rápida.

⁵⁴ Este tipo de innovaciones son apoyadas, por ejemplo, por la iniciativa levantada por el Banco Mundial con la asociación de la Gates Foundation para mejorar la relación entre el Estado y las personas en el pago de las transferencias monetarias utilizando la tecnología. Se han establecido proyectos en distintos continentes y en América Latina y el Caribe los proyectos encontrados corresponden al Brasil, el Ecuador, el Perú y Colombia, véase [en línea] <https://www.worldbank.org/en/programs/g2px>.

Recuadro 7
Medidas de protección social en Europa: innovaciones

En los países europeos también se desarrollaron innovaciones en la implementación de las medidas similares a las revisadas para América Latina y el Caribe, generalmente asociadas con el registro de beneficiarios, los registros de datos, la cobertura, las características de los programas, la manera de entregar las prestaciones, la institucionalidad, la normativa y el financiamiento (Berner y Van Hemelryck, 2020; Hammad, Bacil y Soares, 2021). En este recuadro se presentan algunas de las innovaciones que se implementaron para dar respuestas rápidas y oportunas a la población:

- i) El uso de la tecnología y las comunicaciones para facilitar los procesos de identificación y selección de los participantes, así como para la entrega del dinero o las especies, según sea el caso, fue común en varios países. Por ejemplo, en Rumania se estableció que para postular a cualquier programa de emergencia se debía hacer a través de correo electrónico o plataformas en línea, para evitar los contagios y responder a las políticas sanitarias de distanciamiento y cuarentena. En Eslovaquia se establecieron líneas telefónicas para facilitar la entrega de alimentos para los hogares que no pueden salir de sus casas. Otra innovación asociada a la forma de entrega de las prestaciones sociales fue la distribución de alimentos para las personas que se encontraban aisladas y en situación de pobreza (Gentilini y otros, 2020).
- ii) Otro elemento común fue la necesidad de incorporar programas destinados a grupos de la población más expuestos a los cambios en el mercado laboral y a las crisis. Ello también parece ser una tendencia en los programas que comenzarán a implementarse en la etapa de recuperación de las economías mundiales. Es el caso de las mujeres en Italia, país en que se diseñó un programa que eximió del pago de contribuciones a los empleadores que contraten mujeres entre 2021 y 2022, que hayan estado desempleadas al menos seis meses antes de ser contratadas^a. Además, un grupo al que se le asignó prioridad en las prestaciones sociales fue a las personas migrantes, población que antes del inicio de la pandemia presentaba vulnerabilidades, por lo que los gobiernos europeos se encontraban buscando formas de abordar su situación y apoyarlos para garantizar su bienestar.
- iii) La cooperación entre los actores sociales también fue muy importante en el desarrollo de las políticas de mitigación en Europa. En la Unión Europea estuvieron vinculados al diseño e implementación de las medidas de protección hacia los trabajadores, en especial en las políticas activas del mercado laboral y la protección de ingresos, destacándose en las estrategias de salud y seguridad en el lugar de trabajo (Comisión Europea, 2021). Por ejemplo, en Austria, Bulgaria, Dinamarca, Alemania, Irlanda, Luxemburgo, Malta, Portugal y España se establecieron acuerdos tripartitos entre empleadores, trabajadores y el sector social sobre medidas de retención y de protección del empleo (Comisión Europea, 2021).
- iv) Una línea de innovaciones que no ha sido común a los países de la región latinoamericana y caribeña son los esfuerzos por introducir medidas de emergencia que se encuentren alineadas a políticas de mejora del medio ambiente. En Suecia, por ejemplo, el gobierno decidió emparejar a los desempleados con las industrias verdes mejorando la alianza con la Federación Sueca de Agricultores y el Servicio de Empleo Público Sueco^b.

Fuente: U. Gentilini y otros (2020), *Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures*. World Bank, Washington, DC. © World Bank. Disponible [en línea] <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33635>; Comisión Europea (2021). *Employment and Social Developments in Europe Towards a strong social Europe in the aftermath of the COVID-19 crisis: Reducing disparities and addressing distributional impacts. Annual Report 2021*. Disponible [en línea] https://socialprotection.org/sites/default/files/publications_files/KE-BD-21-001-EN-N_o.pdf; M.F. Hammad, F. Bacil y V. Soares. (2021), *Next Practices — Innovations in the COVID-19 social protection responses and beyond*. Research Report No. 60. New York and Brasilia: United Nations Development Programme and International Policy Centre for Inclusive Growth. Disponible [en línea] https://ipcig.org/sites/default/files/pub/en/RR6o_Next_Practices_Innovations_in_the_COVID_19_IPC_UNDP.pdf.

^a Véase [en línea] https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/intl_update/2021-04/index.html.

^b Véase [en línea] <https://www.government.se/press-releases/2020/05/unemployed-people-matched-to-green-industries/>.

IV. Conclusiones y recomendaciones

Este documento recoge las principales características e innovaciones de las medidas de protección social de emergencia implementadas durante los casi dos primeros años de iniciada la pandemia por coronavirus en América Latina y el Caribe. Si bien se ha buscado brindar una panorámica completa de las medidas de protección social implementadas en pandemia, su principal foco ha estado centrado en las medidas no contributivas dirigidas especialmente a la población en situación de pobreza y mayor vulnerabilidad. Se ha buscado, por una parte, describir las respuestas implementadas en pandemia, en términos de su cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera y, por la otra, sus efectos y aprendizajes en un contexto de alta incertidumbre respecto del futuro de la pandemia, crecientes desastres de diversa índole y de los desafíos que enfrentará la protección social en la región (CEPAL, 2021a). Para minimizar las consecuencias socioeconómicas y las afectaciones a los derechos sociales, el monitoreo, sistematización, análisis y posterior evaluación de las medidas adoptadas por los gobiernos producen información útil y necesaria para la toma de decisiones. Para ello, se buscó identificar las políticas más relevantes en cuanto a su alcance, cobertura, duración y eficacia, destacando las prácticas originales e innovadoras que podrían aportar a mejorar la entrega de estas prestaciones.

Tanto en América Latina y el Caribe como en Europa la pandemia ha impactado a toda la población, pero también ha dejado grandes lecciones y desafíos para el futuro de los sistemas de protección social como un pilar fundamental de la respuesta en situaciones de crisis. Al observar cómo han evolucionado las medidas de protección social durante la pandemia es evidente que se requiere fortalecerlas para asegurar el bienestar y garantizar el ejercicio de derechos de la población. Por ejemplo, ante las consecuencias del confinamiento, distanciamiento social y las políticas sanitarias adoptadas por los gobiernos, las transferencias no contributivas surgen como una alternativa rápida y de fácil ejecución para garantizar las necesidades básicas, especialmente de las poblaciones que no están cubiertas por la seguridad social. No obstante, son una solución muchas veces costosa que depende de cómo se selecciona a la población y tiene el riesgo de excluir población en situación de mayor vulnerabilidad que se encuentra invisibilizada según los mecanismos de priorización aplicados. Por otra parte, las medidas de emergencia fueron concebidas, en su mayoría, como respuestas acotadas en recursos y duración, sin haber necesariamente previsto un mecanismo para garantizar niveles de ingresos posterior al momento agudo de la crisis. Ello plantea dos elementos. Por un lado, la necesidad de fortalecer los sistemas contributivos de protección social de modo que la población vinculada al mercado laboral pueda contar con

mecanismos de aseguramiento de ingresos estables ante períodos de desempleo y tránsito hacia nuevas ocupaciones, particularmente en un contexto marcado por el creciente uso de la tecnología y la necesidad de avanzar hacia una economía ambientalmente sostenible. Por otra parte, es fundamental aprender de las lecciones frente a la pandemia de manera de asegurar plenamente el acceso a prestaciones tendientes a garantizar niveles de ingreso, consumo y bienestar con cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera para todas las personas que las requieran, independientemente de su situación en el mercado laboral. Esto es particularmente clave en una región enfrentada a la creciente ocurrencia de desastres (relacionados o no con el cambio climático) y emergencias (sociales, económicas y políticas) donde el desarrollo de la institucionalidad social, comprendiendo todas sus dimensiones y alcances, es heterogéneo. Respecto de la experiencia comparada con países europeos, avanzar en la institucionalización de estas medidas, a la vez de fortalecer los sistemas de seguridad social, son dos ámbitos de aprendizaje que deja la pandemia (Robles y Rossel, 2021).

Los principales desafíos para entregar prestaciones sociales de emergencia que enfrentaron los países de América Latina y el Caribe con la llegada del COVID-19 tuvieron relación con la oportunidad de su introducción, la cobertura de las medidas (mantener las transferencias durante la pandemia y direccionarlas a amplios grupos de la población), su suficiencia (ser suficientes para cubrir la línea de pobreza y el pago de los servicios básicos) y la duración (prolongar la entrega de las transferencias monetarias o en especie mientras se mantienen los períodos de confinamiento y los impactos de la crisis). Respecto a la cobertura de las medidas de emergencia y las medidas de protección social existentes fue posible, en general, llegar a la población que se encontraba en situación de pobreza y vulnerabilidad, a los adultos mayores y a los adultos que trabajan en la economía formal cuyos ingresos disminuyeron o desaparecieron. Sin embargo, los otros grupos de la población que se encuentran especialmente expuestos a situaciones de emergencia como, por ejemplo, trabajadores informales, personas en situación de discapacidad, migrantes o jóvenes, tuvieron menos apoyo dirigido y su acceso a prestaciones estuvo con frecuencia sujeto a estar incorporado en registros sociales o a mecanismos que permitieran rápidamente establecer contacto con estas poblaciones. Es importante, también, enfatizar la importancia de que las medidas de emergencia transversalicen un enfoque de género, de manera de que, junto con considerar prestaciones dirigidas explícitamente a las mujeres, atiendan la situación de especial desigualdad que se genera al interior de los hogares debido a la dispar distribución del trabajo remunerado y el trabajo no remunerado de cuidados que con frecuencia ellas deben asumir en condiciones desiguales principalmente durante el periodo de confinamiento.

En términos de suficiencia, al analizar las prestaciones de mayor cuantía otorgadas, estimándolas en una duración durante el período comprendido entre marzo de 2020 y octubre de 2021, se estima que en los países de América Latina y el Caribe para los que se dispone de información, sólo algunos lograron cubrir la línea de la pobreza extrema con las transferencias monetarias otorgadas (Brasil, República Dominicana, Panamá y Chile) y solo este último superó la línea de la pobreza (CEPAL, 2022a). Respecto de la duración de las medidas, esta estuvo asociada al número de entregas realizadas y fue más elevada en el caso de las transferencias monetarias. Es entonces crucial acompañar las políticas de recuperación económica y generación de empleo con medidas tendientes a fortalecer la protección social de manera sostenible, y con miras a alcanzar la universalidad e integralidad de la protección social, especialmente en contextos de crisis. Es muy relevante, en este marco, evaluar la factibilidad, conforme a las realidades nacionales, de implementar progresivamente un ingreso básico garantizado en situaciones de emergencia, o permanente, y transferencias universales o cuasi-universales para niñas, niños y adolescentes, en línea con el planteamiento de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (CEPAL, 2021g; Naciones Unidas, 2020). En este sentido, cabe considerar que el desarrollo de políticas ante desastres considere el caso de emergencias sociales y económicas como la actual, además de fenómenos vinculados con desastres naturales y la crisis climática.

La prolongación de la pandemia y la crisis social incentivó extensiones y modificaciones de algunas de las medidas puestas en marcha en 2020, tanto en términos de duración como de número de entregas y cobertura, además de la implementación de nuevas medidas, y lo mismo ocurrió con los montos. Según Beazley y otros (2021), a partir del estudio de distintos países de nuestro continente, pero también de Europa, Asia y África, se destaca que las limitaciones para la entrega de las medidas de protección social se encuentran asociadas al

contexto en el que se desenvuelve el país (por ejemplo, tasas de pobreza, inclusión financiera, conectividad, uso de un identificador único de las personas), la legislación y el financiamiento disponible para actuar, la capacidad del sistema de protección social (cobertura de los registros sociales y de los programas) y la forma de entrega de las prestaciones (uso de medios digitales y electrónicos).

Ante la situación vivida y el aumento de exposición ante situaciones de desastres y crisis, surge la interrogante en torno a cómo los países pueden disponer de transferencias suficientes para cubrir las necesidades de la población. La respuesta no es directa, pero a lo largo del documento se han entregado antecedentes de cómo los países fueron aprendiendo y ajustando las medidas de emergencia en tanto ganaban información, se establecían las normas y se adoptaban innovaciones para la entrega de las prestaciones. Ello alude a la necesidad de fortalecer la institucionalidad social en todas sus dimensiones, jurídico-normativa, organizacional, técnico-operativa y fiscal (Martínez y Maldonado, 2019), vinculando a los distintos actores sociales para coordinar y articular las decisiones hacia la aplicación del enfoque de derechos y de la universalización sensible a las diferencias en el sistema de protección social de cada país. Como parte de este desarrollo se recomienda diseñar e implementar acciones de corto y mediano plazo que permitan fortalecer el sistema de protección social y avanzar en el diseño de un esquema de respuesta frente a emergencias que incorpore las lecciones aprendidas, vinculando más explícitamente los enfoques de protección social y gestión del riesgo ya existentes (CEPAL, 2021a).

Cabe destacar que en países europeos se enfrentan interrogantes similares. Si bien el Estado de bienestar tiene características estructurales más propicias para la implementación de medidas de protección social que los sistemas de protección social latinoamericanos y caribeños en construcción, en ambas regiones se están persiguiendo los mismos objetivos relacionados con cómo avanzar en protección social enfrentando las mayores brechas sociales y económicas que deja la pandemia, el envejecimiento de la población, la situación de los trabajadores informales o con contratos no estándares y la mayor demanda de la población de apoyo para reincorporarse al mercado del trabajo y para recuperar sus ingresos, entre otros desafíos. Es decir, cómo avanzar hacia un sistema de protección social y de seguridad social más solidario, universal, integral, sostenible y resiliente.

A partir de la información recogida y del análisis de las medidas implementadas durante la pandemia del COVID-19 tanto en los países de América Latina y el Caribe como en los países europeos, es posible identificar distintas líneas de trabajo para mejorar los sistemas de protección social y sus respectivos instrumentos de apoyo. La situación vivida desde el inicio del brote del COVID-19 demuestra que es necesario pensar y planificar sistemas de protección social que estén preparados ante situaciones de esta índole que, seguramente, volverán a ocurrir.

- i) **Consolidar sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes** (CEPAL, 2021a). En primer lugar, garantizar universalmente el acceso a la protección social y a políticas tendientes al desarrollo social inclusivo de las poblaciones hasta ahora excluidas del acceso a las prestaciones sociales es una tarea imperativa. Avanzar hacia una mayor cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera de los sistemas de protección social, pero con atención a las diferencias y desigualdades es el camino para responder a estos desafíos. Es prioritario alcanzar a poblaciones tradicionalmente invisibilizadas como los son trabajadores informales, sectores de ingresos medios, pueblos indígenas o afrodescendientes, personas con situación de discapacidad, personas de zonas rurales o personas en situación de calle, por mencionar algunos ejemplos. A lo largo del documento se ejemplificó el camino recorrido por países de América Latina y el Caribe para incluir a estas poblaciones debido a que no formaba parte de los registros usualmente utilizados, a diferencia del sistema de protección social europeo en que se había avanzado en instalar mecanismos de protección social universal. Cabe destacar que la Unión Europea ha trabajado en esta línea adoptando una estrategia de equidad en 2020 y 2021 considerando los efectos desiguales de la pandemia sobre la población producto de las brechas sociales y económicas preexistentes y agudizadas por la pandemia (Comisión Europea, 2021).

En segundo lugar, dadas las características de esta crisis y de las emergencias y desastres en general, parece ser recomendable disponer de instrumentos de protección social flexibles y, en paralelo, diseñar e implementar acciones de mediano plazo que permitan fortalecer el sistema de protección social y que permitan avanzar en el diseño de un esquema de respuesta frente a emergencias que incorpore las lecciones aprendidas, vinculando más explícitamente los enfoques de protección social y gestión del riesgo ya existentes (CEPAL, 2021a). Ello debe incidir en al menos los ámbitos de protección de ingresos, protección social y de cuidados, salud y nutrición, educación y vivienda. Debe disponerse de herramientas adaptativas que permitan responder a las necesidades y demandas propias de la situación de emergencia que esté viviendo el país. Repensar la protección y promoción social significa clarificar los roles y funciones de las distintas instituciones y sectores incumbentes, revisar experiencias valiosas que pudiesen tener elementos flexibles y fáciles de adaptar a la realidad propia de cada país, determinar la normativa necesaria para el desarrollo de la nueva estrategia de protección y promoción social, su funcionamiento organizacional, las necesidades técnicas y operativas del sistema y las posibles fuentes de financiamiento (Atuesta, Holz y Van Hemelryck, en prensa).

Es decir, dentro del sistema de protección social se requiere establecer una estructura que permita responder a shock futuros a partir de la activación de instrumentos de emergencia pensadas para compensar disminuciones o pérdidas de ingreso, así como también un conjunto de programas pensados en la reactivación posterior. En esta línea, la Comisión Europea (Baptista y otros, 2021) también indica que los países deberían monitorear de manera constante el acceso, disponibilidad, costo y calidad de los servicios esenciales de manera que sea rápido observar cambios bruscos en los que se requiera la intervención del Estado para estabilizar los precios o para apoyar a las personas que no tienen los recursos necesarios para la obtención de esos servicios (Baptista y otros, 2021).

En tercer lugar, es clave avanzar hacia sistemas de protección social que articulen y complementen las prestaciones no contributivas y contributivas, los sistemas de salud y de cuidados, con la promoción de la inclusión laboral y productiva. Este último fue uno de los ámbitos destacados de la pandemia y abre ventanas de oportunidad a pensar de manera más explícita las articulaciones entre protección social e inclusión laboral, aprovechando instancias para el fortalecimiento de las capacidades de trabajadores y trabajadoras, incluso en períodos de pandemia y confinamiento. Asimismo, la discusión sobre un Ingreso Básico Universal ha adquirido creciente interés y centralidad, especialmente al considerar las brechas importantes de cobertura de los actuales sistemas de protección social. Por supuesto, avanzar en esta línea debe considerar explícitamente las restricciones presupuestarias y de sostenibilidad financiera que las actuales condiciones en los países señalan. No obstante, partir por analizar la viabilidad de estrategias que garanticen los derechos humanos a la población y que puedan proveer los servicios básicos necesarios para alcanzar el bienestar social es un paso clave. A la vez, se deberían incluir mecanismos de monitoreo y evaluación de las condiciones de elegibilidad de los participantes y de los efectos de programas sobre poblaciones específicas para adaptar las prestaciones en función de las nuevas necesidades de la población.

- ii) **Fortalecer las políticas y esquemas de protección del trabajo hacia la inclusión social, laboral y productiva**, en articulación con las políticas de protección social contributiva y no contributiva, asegurando trabajos decentes con condiciones laborales para todas y todos. La crisis del COVID-19 golpeó de manera particularmente fuerte el mercado del trabajo desencadenando tasas de desocupación históricas y grandes caídas en el número de ocupados y de participación. Junto con ello, generó un escenario especialmente complejo para las mujeres, jóvenes y adultos mayores, que muchas veces se desempeñaban en empleos con condiciones laborales precarias, informales y sin seguridad social. Ante ello, algunos de los países de la región actuaron con programas específicos para apoyar a esas poblaciones en función de las dificultades que cada uno de esos grupos presenta. El esfuerzo por entender las complejidades de cada población y pensar

políticas que permitan abarcar y abordar sus necesidades debe continuar. Estas políticas deben complementarse con medidas en el mercado de trabajo que consideren los cambios en curso previo a la pandemia y que se han seguido generando durante ésta. En particular, será necesario considerar estrategias para fortalecer habilidades digitales, mejorar las regulaciones del mercado laboral y fomentar procesos laborales inclusivos para enfrentar los retos asociados a la innovación, automatización y la reestructuración del mercado laboral provocado por el uso de nuevas tecnologías (CEPAL, 2021c).

Otro elemento crucial de los cambios en este ámbito deberá ser la identificación y posterior incorporación de todas las categorías de empleo (o la mayor parte de estas) en las medidas y sistemas de protección social, tal como lo han intentado los países europeos que han ido sumando categorías de empleos no estándares como los trabajadores del sector de las artes y la cultura, trabajadores en plataformas o los trabajadores por cuenta propia. Para ello, se requiere adoptar un comportamiento estratégico e integrado que relacione la tecnología con la educación, formación profesional y las políticas sociales, entre otras áreas (CEPAL, 2021c). En ese sentido, los países deberían evaluar los costos y riesgos sociales de la falta de acceso a medidas de desempleo para trabajadores informales o por cuenta propia, proveyendo una cobertura a estos trabajadores sin importar el tipo de contrato o duración que tengan. Además, se sugiere crear un esquema de ingresos mínimos que pueda activarse en caso de que las personas se encuentren en una situación adversa y que los proteja de caer en situación de pobreza durante toda su vida, tal como lo recomienda la Comisión Europea (Baptista y otros, 2021) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2021).

Lo anterior es fundamental para los trabajadores informales, así como para trabajadores que poseen contratos no estándares y que se vieron enfrentados a una desprotección social al inicio de la pandemia. Tal desprotección, entre otros factores, se debe a la falta de condiciones laborales con un acceso garantizado a la seguridad social y al hecho de que estos trabajadores no se encontraban en los registros sociales utilizados para la entrega de las medidas de emergencia en una primera instancia. El esfuerzo realizado por los gobiernos de la región para entregarles apoyo ante las condiciones adversas generadas por la pandemia no debe ser desaprovechado. Es necesario considerar las herramientas utilizadas para incluir a esta población en los sistemas de información social y a la vez identificar las estrategias exitosas asociadas a su inclusión a través de la universalización o ampliación de la cobertura de algunas de las medidas de emergencia.

Con miras al intercambio de experiencias y estrategias, cabe destacar que, en el caso de la Unión Europea, en marzo de 2021, junto a la presentación del plan de acción del Pilar de Derechos Sociales Europeos, se entregaron recomendaciones para apoyar el empleo a través del programa de Apoyo Activo y Eficaz al empleo (EASE: *Effective Active Support to Employment*), incluido en el Fondo de Recuperación y Resiliencia y el Fondo Social Europeo Social Plus, con el objetivo de generar políticas de retención laboral hacia la recuperación (Comisión Europea, 2021).

- iii) **Avanzar hacia un sistema integrado de información social** que permita contar con todos los antecedentes necesarios para entregar de manera rápida y efectiva las prestaciones sociales facilitando que los programas puedan compartir información entre ellos. Durante la pandemia, bajo la presión de entregar prestaciones a los hogares que estaban perdiendo sus fuentes de ingresos, muchos gobiernos tuvieron que enfrentar la siguiente interrogante: ¿el Estado tiene suficiente información para diseñar e implementar las prestaciones sociales de protección social de emergencia? Y en el caso de que no sean suficientes, ¿cuáles son los datos que deben incorporarse? En función de esas preguntas, los gobiernos registraron nuevos datos que ahora tienen la posibilidad de ser incorporados a una estructura más amplia de información que incluya en mayor medida el uso de registros administrativos para ir desarrollando sistemas desagregados e interconectados que aporten a la gestión del sistema de protección social y puedan

complementarse con la información que los gobiernos levantan continuamente a partir de las encuestas y censos. Para avanzar en esta dirección una alternativa es identificar una manera segura de vincular los datos a la identidad de una persona y su familia, lo que muchas veces se realiza a través del identificador de los registros civiles. Ello no solo permitirá mejorar los niveles de integración de los datos, sino que es el primer paso hacia la interoperabilidad de la información, proceso que debe contar con la definición de quién es el responsable de la información, tanto de su creación como de su modificación, con un marco legal y protocolos de protección y seguridad de la información y con una gobernanza de datos que permita su correcta gestión.

Este desafío es parte de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo en la que se indica que será necesario "consolidar sistemas de información, seguimiento y evaluación de las prestaciones sociales, [...] que puedan ser permanentemente actualizados y monitoreados, que sean estandarizables y fácilmente accesibles para su uso por parte de diversas entidades públicas y que permitan identificar las brechas y desigualdades en el acceso a prestaciones y reducir los errores de exclusión e inclusión; además, avanzar en la calidad de las políticas y en el logro de sus objetivos" para establecer, formalizar y fortalecer la institucionalidad social (CEPAL, 2021g). Pero esta información recogida no debe pensarse como un simple listado de hogares con características que permite que estos puedan ser rankeados para focalizar los programas sociales, sino que deben construirse como bases de datos complementarias a otro tipo de información que posee el Estado y de manera tal que cualquier persona o su hogar pueda registrarse cuando lo desee (registro por demanda o ventanilla abierta). De esa manera, se estará conformando un sistema de información social que no excluya una parte de la población. Este es un desafío importante de los actuales registros sociales utilizados para la selección de los participantes de las prestaciones sociales en América Latina y el Caribe (Berner y Van Hemelryck, 2020; Kidd y otros, 2021). Esta es también una de las grandes diferencias con los sistemas de protección social y el Estado de bienestar en los países europeos, donde la base es un sistema de seguridad social que se complementa con un sistema de educación y salud gratuito para garantizar esos derechos fundamentales y que, además, contiene un pilar de asistencia social para generar programas especiales con financiamiento basado en impuestos⁵⁵. Desde 2017, la Comisión Europea definió el Pilar Europeo de Derechos Sociales con un plan de acción definido en marzo de 2021 para ser implementado a 2030⁵⁶ y cuyo financiamiento proviene de los fondos europeos disponibles⁵⁷. Este pilar incluye la promoción de los derechos de los niños y niñas, el derecho a la protección social en caso de desempleo, un ingreso mínimo, la reintegración al mercado laboral para personas que no tienen recursos suficientes, el derecho a tener acceso a salud y cuidados, el derecho a pensiones y medidas integrales para personas en situación de discapacidad, entre otras medidas para garantizar los derechos a la vivienda y servicios básicos (Comisión Europea, 2021).

¿Cómo se podría incorporar el enfoque de derechos en el desarrollo de los sistemas de información social? La experiencia observada en América Latina incluye plataformas de postulación abiertas,

⁵⁵ Por ejemplo, los sistemas de incentivos y desincentivos para emplearse, donde las prestaciones que se entregan en función de la exclusión no supera el 11% en 2019. Véase [en línea] [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title= Social_protection_statistics_-_social_benefits#Means-tested_benefits](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Social_protection_statistics_-_social_benefits#Means-tested_benefits).

⁵⁶ Véase [en línea] https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights_en y https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-action-plan_en.

⁵⁷ Véase [en línea] https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2021/04/Plan_de_accion_Pilar_EU.pdf: "Sobre este aspecto, el Plan no destina recursos para el desarrollo del Pilar social, apela más bien al uso de los fondos disponibles (europeos, en gran medida) y llama a la responsabilidad compartida de las instituciones de la UE, las autoridades nacionales, regionales y locales, los interlocutores sociales y la sociedad civil. Los fondos europeos disponibles provienen del presupuesto ordinario 2021-2027¹ de la UE y del Next Generation EU (1,8 billones €). Dentro de los instrumentos comunitarios, se apunta que el Fondo Social Europeo (FSE+), con 88 mil millones €, seguirá siendo la fuente principal de la UE para respaldar la aplicación del Pilar y alcanzar los tres objetivos principales propuestos por la UE" (página 4).

coordinación con nivel local (municipios y organizaciones comunitarias) y nuevos registros. Incorporar el principio de búsqueda activa de los grupos tradicionalmente fuera de los registros sociales o de destinatarios potenciales de políticas sociales de forma permanente y eficiente debe trazar una ruta de trabajo en los siguientes años como parte de los desafíos de la pospandemia. No obstante, es fundamental que en este proceso se avance en la gobernanza de datos para incluir medidas con respecto a los derechos de la protección de la información de las personas así como en normativas y protocolos para su total resguardo.

Además, el sistema de información social debiera conformarse como un instrumento para monitorear y evaluar posteriormente las políticas, planes y programas sociales y, de esa manera, optimizar la toma de decisiones en la implementación de los distintos esquemas de protección social. Tal como se presentó en la segunda sección, revisar el funcionamiento de las prestaciones sociales entregadas durante la pandemia es necesario para determinar las características de las medidas exitosas y las que no lo fueron. La evaluación de los efectos de estas políticas no solo permite entender el uso de los recursos sino también las estrategias que están funcionando para responder a las necesidades diferenciadas de la población. Por ejemplo, en base a este ejercicio y al análisis realizado, es posible indicar que las transferencias no contributivas cumplieron un rol importante para garantizar las necesidades básicas de la población durante la pandemia, especialmente para familias de trabajadores informales y para la población que no se encontraba registrada en los sistemas de protección social. También es muy importante indagar en elementos de su diseño, articulación con otras prestaciones (como las de inclusión laboral) o mecanismos de gestión de desastres. La revisión de los datos y las experiencias de los países permiten delinear ciertas líneas de acción al corto plazo para hacer frente a futuros desastres y al largo plazo a partir de la inversión en infraestructura social que considere medidas para el trabajo decente y la reactivación con igualdad, equidad y sostenibilidad y que aborde los desafíos de avanzar hacia sistemas de protección universales, integrales, sostenibles y resilientes, como se presenta en la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (CEPAL, 2021a).

- iv) **Utilizar las herramientas de las tecnologías de la información y las comunicaciones con el objetivo de mejorar las formas de procesar los datos de las personas**, generar y combinar información, especialmente a partir de registros administrativos, y facilitar el contacto con los usuarios de las prestaciones sociales es un ámbito que ha sobresalido a lo largo de la pandemia. La tecnología y avances digitales fueron utilizados durante la pandemia, por ejemplo, para agilizar los procesos de registros de los potenciales usuarios de las prestaciones sociales mediante la creación de plataformas de postulación y aplicaciones móviles que permitieran una comunicación más directa, constante, fluida y rápida con el usuario final. Asimismo, permitió la entrega de las transferencias monetarias de emergencia de modo rápido y seguro, manteniendo el distanciamiento social y posibilitando el contacto con los destinatarios. Sin lugar a dudas, la tecnología ha generado cambios enormes en la manera de trabajar y de comunicarnos. Sin embargo, también ha generado nuevas brechas sociales debido a la desigualdad en el acceso, y muy especialmente en las habilidades digitales de la población, lo que ha modificado la estructura del mercado del trabajo y ha repercutido en el empleo (CEPAL, 2021c). Las personas que se encuentran en situación de pobreza o que habitan zonas rurales y aisladas se enfrentan a una conectividad limitada y a la falta de dispositivos tecnológicos que actualmente no es abordada por la infraestructura digital y física de los gobiernos de América Latina y el Caribe. Esta situación genera entonces riesgos de exclusión digital (Martínez, Palma y Velázquez, 2020; Ohlenburg, 2020) y potencialmente, si no se corrige complementándose con otros canales de comunicación y trabajo, también de exclusión de las prestaciones sociales.

Además, la tecnología puede ser de gran utilidad para optimizar los procesos de intercambio y cruce de bases de datos dentro del sistema de información social. Las mejoras en el uso de los sistemas tecnológicos es un complemento al desarrollo de la arquitectura de los sistemas de

información social que permite implementar interfaces más seguras, que contengan protocolos de privacidad de la información adecuados, aumentando la accesibilidad a los datos y desarrollando la interoperabilidad del sistema, lo que a su vez produce mayor precisión y calidad en la información utilizada. La tecnología puede ser útil como herramienta para mejorar los niveles de transparencia del actuar del Estado, utilizando elementos como el gobierno digital, que permiten eliminar papeleos innecesarios, disminuir las atenciones presenciales (lo que es ideal en tiempos de pandemia) así como la entrega de efectivo a las personas, generando transacciones de manera más eficiente y segura. Lo anterior permite generar infraestructuras de información más dinámicas y flexibles, y por lo tanto duraderas, ya que pueden adquirir la capacidad de cambiar y adaptarse si se diseñan y se incorporan las herramientas digitales ad hoc en conjunto con normas y prácticas transparentes, de seguridad y privacidad de la información (Doyle y otros, 2021), con apego estricto a un enfoque de derechos y a la normativa en este ámbito.

- v) **Perfeccionar la institucionalidad social, la gobernanza y mejorar la articulación y coordinación intersectorial**, así como la relación con otros actores relevantes es otro desafío que emerge de los aprendizajes frente a la pandemia. Ante este desafío es necesario preguntarse ¿cuáles son las instituciones y actores que levantan, generan, almacenan y utilizan datos?, ¿cómo pueden conectarse y coordinarse para intercambiar la información que poseen?, y ¿cuáles son las instituciones, ya sea públicas, privadas, con o sin fines de lucro o los organismos internacionales, que forman parte de los actores que diseñan, ejecutan, monitorean y evalúan los programas públicos? En vista de las lecciones dejadas por la pandemia, la coordinación intersectorial es clave para la entrega oportuna y dirigida de prestaciones sociales. Además, debe considerarse el apoyo de las organizaciones civiles y de las instituciones públicas a nivel local, particularmente los municipios, para la identificación de las personas en situación de mayor vulnerabilidad que se encontraban fuera del sistema de protección social. Se hace evidente también la necesidad de impulsar la cooperación internacional y el diálogo regional en torno al fortalecimiento de los sistemas de protección social.

El rol de los actores sociales puede ser fundamental en el desarrollo e implementación de los cambios en el sistema de protección social, especialmente en el proceso de transición y en hacer de los cambios una situación sostenible. Por ejemplo, en la UE los actores sociales han colaborado entregando propuestas para lograr una recuperación justa y sostenible. El diálogo social es un aspecto clave en el plan de acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales (Comisión Europea, 2021). De esta forma, para el fortalecimiento y desarrollo de la institucionalidad social es fundamental considerar el alcance geográfico en cuanto al despliegue territorial de las instituciones y las dimensiones jurídico-normativa, organizacional, técnico-operativa y de financiamiento que abarcan (Martínez y Maldonado, 2019).

Considerando los elementos anteriores, es necesario tener presente las necesidades y particularidades propias de cada país. También deben considerarse las dificultades de implementar cada una de esas medidas en un contexto de recuperación transformadora que coloque en el centro la igualdad, en el que los países se enfrentan a desafíos fiscales importantes a la vez que requieren mantener los apoyos a la población expuesta a mayor vulnerabilidad. Por ello, es necesario identificar ciertas acciones que pueden ser implementadas o activadas a corto plazo, mientras que otras, tanto por sus características como por sus costos, son de mediano o largo plazo.

En ese sentido, se considera que los países de América Latina y el Caribe que lograron avanzar en la construcción de redes e infraestructura para implementar las medidas de emergencia pueden utilizarlas como punto de partida para desarrollar estrategias de mediano y largo plazo. Para ello es clave identificar los principales pasos en un horizonte temporal. En el corto plazo los gobiernos podrían trabajar en la identificación de las acciones existentes y puestas en marcha durante la pandemia, así como aquellas necesarias para determinar una estrategia o plan de acción futuro que permita el desarrollo de los sistemas de protección social

hacia la universalización, la integralidad y hacia un enfoque de derechos. Asimismo, es necesario revisar las iniciativas previas que no han tenido éxito y analizar experiencias de otros países en que sí lo han tenido. Este ejercicio es esencial como parte del monitoreo y evaluación de las acciones que se encuentran implementadas. La idea es poder identificar las acciones que funcionan y pueden continuar siendo utilizadas y las que deben ser modificadas o ajustadas en función de optimizar el paquete de medidas entregadas a la población. También es posible pensar en desarrollar estrategias de rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información que permitan que el Estado se acerque más al ciudadano. Esto generaría canales de comunicación que permitan recoger información importante para la gestión pública y para el conocimiento y acceso a los programas públicos ofrecidos. Asimismo, el desarrollo de herramientas digitales permitiría generar y sistematizar información de manera más rápida y oportuna para toda la población, siempre con irrestricto apego a la necesaria normativa de protección de la información personal y a los derechos de las personas.

En el mediano o largo plazo, debiesen establecerse los instrumentos o ajustar aquellos existentes de manera tal que se articulen y complementen entre ellos en el marco de sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes de protección social. Se debe avanzar en impulsar acciones coordinadas entre las instituciones, que ofrezcan un paquete de servicios necesarios para no caer en situación de pobreza y para sostener un nivel básico de ingresos que sea suficiente para compensar las pérdidas de ingresos eventuales. Es decir, se propone generar esquemas de protección social cuyos programas estén articulados y se complementen cuando sea necesario sin generar duplicidades, buscando estrategias que permitan sostenerse en el tiempo en caso de que se prolonguen las situaciones complejas, crisis o desastres. Estos sistemas deben crear e implementar instrumentos para el seguimiento, monitoreo y evaluación de políticas y programas sociales, mientras se genera en paralelo un esquema de gobernanza que permita cumplir el plan de trabajo. Asimismo, un desafío a mediano plazo en el que deben avanzar los países de manera paralela es transformar la estructura productiva para priorizar sectores más estratégicos para el desarrollo del país. Esto, poniendo en el centro el trabajo decente y las actividades de empleo formales, a la vez que se transita hacia economías más verdes y se fortalecen los sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes con enfoque de derechos (OIT, 2021; CEPAL, 2022a).

Por supuesto, este fortalecimiento de la protección social debe considerar todas las etapas del ciclo de vida (niñas, niños, jóvenes, hombres y mujeres en edad de trabajar, hombres y mujeres mayores jubilados), las brechas de género, brechas digitales y otras desigualdades asociadas a, por ejemplo, las poblaciones indígenas y afrodescendientes, la situación de migración, las personas dependientes o con discapacidad, por mencionar algunas, encaminándose así hacia la aplicación plena del enfoque de derechos y de la justicia social. Estos aspectos deben incorporarse de manera transversal en la institucionalidad social. Estos sistemas debieran, también, considerar aspectos de gestión institucional tales como el establecimiento de los sistemas de información, la gobernanza institucional, sistemas de monitoreo y evaluación de las prestaciones sociales junto con la consideración de cómo articular diferentes sistemas o ámbitos de la política social como cuidados, salud, mecanismos de atención especial a grupos excluidos, sistemas de emergencias, mercado laboral y las dimensiones críticas de la institucionalidad (jurídico normativa, organizacional, técnico-operativa y financiamiento).

Bibliografía

- Abramo, L. (2021), Políticas para enfrentar los desafíos de las antiguas y nuevas formas de informalidad en América Latina, *serie Políticas Sociales, N° 240* (LC/TS.2021/137), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Abramo, L., S. Cecchini y B. Morales (2019), Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral. Aprendizajes desde América Latina y el Caribe, *Libros de la CEPAL, N° 155* (LC/PUB.2019/5-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.
- Acevedo, I. y otros (2021), Informalidad en los tiempos del COVID-19 en América Latina: Implicaciones y opciones de amortiguamiento. *Documento de trabajo del BID N° IDB-WP-01232*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C. Disponible [en línea] www.publications.iadb.org/publications/spanish/document/Informalidad-en-los-tiempos-del-COVID-19-en-America-Latina-Implicaciones-y-opciones-de-amortiguamiento.pdf.
- Amarante, V. (2022), "Fortalecimiento de los sistemas de protección social de la región: aprendizajes a partir de la pandemia de COVID-19", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/29), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Atuesta, B., R. Holz y T. Van Hemelryck (en prensa), "Protección social, crisis y pandemia: aprendizajes en perspectiva comparada", en R. Holz y C. Robles. (coords.) "El futuro de la protección social ante la crisis prologada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, resilientes y sostenibles", Documento de Proyectos, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Banco Mundial (2020), "*Scaling-up-Social-Assistance-Payments-as-Part-of-the-COVID-19-Pandemic-Response*". Disponible [en línea] <https://pubdocs.worldbank.org/en/655201595885830480/WB-G2Px-Scaling-up-Social-Assistance-Payments-as-Part-of-the-Covid-19-Pandemic-Response.pdf>.
- _____ (2021), "*Monitoring the State of Statistical Operations under the COVID-19 Pandemic : Highlights from the Fourth Round of a Global COVID-19 Survey of National Statistical Offices (NSOs)*" (English). Washington, D.C.: World Bank Group. Disponible [en línea] <https://documents1.worldbank.org/curated/en/911901627637432764/pdf/One-Year-Into-the-Pandemic-Monitoring-the-State-of-Statistical-Operations-Under-COVID-19.pdf>.
- Baptista, I. y otros (2021), "Social protection and inclusion policy responses to the COVID-19 crisis. An analysis of policies in 35 countries". European Social Policy Network. Disponible [en línea] <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=es&pubId=8418&furtherPubs=yes>.

- Basto-Aguirre, N., S. Nieto-Parra y J. Vázquez Zamora (2020), "Informality in Latin America in the post COVID-19 era: towards a more formal "new normal"?", [en línea] https://vox.lacea.org/?q=blog/informality_latam_postcovid19.
- Beazley, R., A. Solórzano y K. Sossouvi (2016), "Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe: Marco teórico y revisión de la literatura", Oxford Policy Management. Disponible [en línea] https://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/liaison_offices/wfp292089.pdf.
- Beazley, R., W. Derban y V. Barca (2020), "Options for rapid delivery (payment) of cash transfers for COVID-19 responses and beyond", SPACE Social Protection Approaches to COVID-19: Expert advice helpline, United Kingdom.
- Beazley, R., M. Marzi y R. Steller (2021), "Drivers of Timely and Large-Scale Cash Responses to COVID-19: what does the data say?" *Social Protection Approaches to COVID-19 Expert Advice Service (SPACE)*, DAI Global UK Ltd, United Kingdom.
- Berner, H. y T. Van Hemelryck (2020), "Sistemas de información social y registros de destinatarios de la protección social no contributiva en América Latina: avances y desafíos frente al COVID-19", *Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/140)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Blofield, M., C. Giambruno y F. Filgueira (2020), "Policy expansion in compressed time: assessing the speed, breadth and sufficiency of post-COVID-19 social protection measures in 10 Latin American countries", *serie Políticas Sociales*, N° 235 (LC/TS.2020/112), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, S. y B. Atuesta (2017), Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión, *serie Políticas Sociales*, N° 224 (LC/TS.2017/40), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, S. (comp.) (2019), *Protección social universal en América Latina y el Caribe, textos seleccionados 2006-2019*, serie Páginas Selectas de la CEPAL, (LC/M.2019/5), Santiago.
- Clark, A., C. D'Ambrosio y A. Lepinteur (2020), The Fall in Income Inequality during COVID-19 in Five European Countries. ECINEQ.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020a), "El desafío social en tiempos del COVID-19", *Informe Especial COVID-19*, N° 3, Santiago, mayo.
- _____ (2020b), Continuidad del levantamiento de las encuestas de hogares tras la coyuntura de la enfermedad por coronavirus (COVID-19), *Informes COVID-19*, diciembre de 2020.
- _____ (2020c), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/6-P), Santiago.
- _____ (2021a), *Desastres y desigualdad en una crisis prolongada: hacia sistemas de protección social universales, integrales, resilientes y sostenibles en América Latina y el Caribe* (LC/CDS.4/3), Santiago.
- _____ (2021b), *Panorama Social de América Latina 2020* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago.
- _____ (2021c), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2021* (LC/PUB.2021/10-P), Santiago.
- _____ (2021d), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/5-P), Santiago.
- _____ (2021e), "Datos y hechos sobre la transformación digital", *Documentos de proyectos* (LC/TS.2021/20), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____ (2021f), *Innovación para el desarrollo: la clave para una recuperación transformadora en América Latina y el Caribe* (LC/CCITIC.3/3), Santiago, 2021.
- _____ (2021g), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5), Santiago, 2020.
- _____ (2022a), *Panorama Social de América Latina, 2021* (LC/PUB.2021/17-P), Santiago, 2022.
- _____ (2022b), *Innovación para el desarrollo: la clave para una recuperación transformadora en América Latina y el Caribe* (LC/CCITIC.3/3/-*), Santiago, 2022.
- _____ (2022c), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/9-P), Santiago.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2021), "Políticas de protección de la relación laboral y de subsidios a la contratación durante la pandemia de COVID-19", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 25 (LC/TS.2021/163), Santiago. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47510-coyuntura-laboral-america-latina-caribe-politicas-proteccion-la-relacion-laboral>.
- _____ (2020), "Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19)", *Boletín CEPAL/OIT* N° 22 (LC/TS.2020/46), Santiago.

- CEPAL/OEI (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2020), "Educación, juventud y trabajo: habilidades y competencias necesarias en un contexto cambiante", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/116), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.
- Comisión Europea (2020), "Households' income and the cushioning effect of fiscal policy measures in the Great Lockdown". Disponible [en línea] https://ec.europa.eu/jrc/sites/default/files/jrc121228_policy_brief_the_impact_of_the_great_lockdown_on_hh_25_06_2020_1.pdf.
- _____ (2021), "Employment and Social Developments in Europe Towards a strong social Europe in the aftermath of the COVID-19 crisis: Reducing disparities and addressing distributional impacts". *Annual Report 2021*. Disponible [en línea] https://socialprotection.org/sites/default/files/publications_files/KE-BD-21-001-EN-N_o.pdf.
- Doule, A. y otros (2021), "*Building block: Data & information system*", documento presentado en Where next in digital social protection? Lessons from the COVID-19 crisis taken into the future. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH on behalf of the German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ), International Policy Centre for Inclusive Growth, IPC-IGOxford Policy Management, OPM. 23 de noviembre 2021. Disponible [en línea] <https://socialprotection.org/discover/publications/webinar-presentation-where-next-digital-social-protection-lessons-covid-19>.
- D'Alessandro, M. y otros (2020), "*Ingreso Familiar de Emergencia: Análisis y desafíos para la transferencia de ingresos a trabajadores/as precarios/as*". Ministerio de Economía, Secretaría de Política Económica y Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género. Argentina, 20 de abril, 2020. Disponible [en línea] <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/dneig-ingresofamiliardeemergencia-analisisydesafios.pdf>.
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) (2021), *Towards a shared understanding of digital social protection: What are the lessons from the COVID-19 crisis and the implications for the future?* Report from a regional workshop in Latin America and the Caribbean.
- Eurostat (2020), *Early estimates of income inequalities during the 2020 pandemic*. Disponible [en línea] www.ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Early_estimates_of_income_inequalities_during_the_2020_pandemic#Key_findings.
- Filgueira, F. y otros (2020), "América Latina ante la crisis del COVID-19: vulnerabilidad socioeconómica y respuesta social", *serie Políticas Sociales, N° 238* (LC/TS.2020/149), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Filippo, A., I. Flores y M. Székely (2021), *Mujeres y jóvenes: principales grupos afectados en México por la contracción económica durante la pandemia* (No. IDB-TN-2224; Nota técnica del BID). Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- Furceri, D. y otros (2021). Will COVID-19 Have Long-Lasting Effects on Inequality? Evidence from Past Pandemics. *IMF Working Paper WP/21/127*. Disponible [en línea] <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WP/2021/English/wpiea2021127-print.pdf.ash>.
- Gentilini, U. y otros (2022), *Social Protection and Jobs Responses to COVID-19 : A Real-Time Review of Country Measures* (Vol. 2): Global Database on Social Protection Responses to COVID-19 (English). *COVID-19 Living Paper* Washington, D.C.: World Bank Group. Disponible [en línea] <http://documents.worldbank.org/curated/en/482751643897737073/Global-Database-on-Social-Protection-Responses-to-COVID-19>.
- Gentilini, U. y otros (2021), "Global Database on Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: Version 15 (May 14)". World Bank, Washington DC.
- Gerard, F., J. Naritomi y J. Silva (2021), "Cash Transfers and Formal Labor Markets: Evidence from Brazil". *Policy Research Working Paper; No. 9778*. World Bank, Washington, DC. © World Bank. Disponible [en línea] <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/36305>.
- Hammad, M, F. Bacil y F. V. Soares (2021), *Next Practices — Innovations in the COVID-19 social protection responses and beyond. Research Report No. 60*. New York and Brasilia: United Nations Development Programme and International Policy Centre for Inclusive Growth. Disponible [en línea] https://ipcig.org/sites/default/files/pub/en/RR60_Next_Practices_Innovations_in_the_COVID_19_IPC_UNDP.pdf.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos), (2020a), *Estudio sobre el impacto de la COVID-19 en los hogares del Gran Buenos Aires, agosto-octubre 2020: Primer informe de resultados*. 1a ed. Ministerio de Economía. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina. Disponible [en línea] https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/EICOVID_primer_informe.pdf.

- _____ (2020b), Estudio sobre el impacto de la COVID-19 en los hogares del Gran Buenos Aires, agosto-octubre 2020: *Segundo informe de resultados*. 1a ed. Ministerio de Economía. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina. Disponible [en línea] https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/EICOVID_segundo_informe.pdf.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) (2020), Encuesta Telefónica sobre COVID-19 y Mercado Laboral (ECOVID ML), Resultados de abril julio 2020.
- IPC-IG/UNICEF (International Policy Centre for Inclusive Growth/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2020), Socio-economic impacts of COVID-19, policy responses and the missing middle in South Asia. *Research Report No. 47*. Brasilia and Katmandu: International Policy Centre for Inclusive Growth and UNICEF Regional Office for South Asia. Brasilia: International Policy Centre for Inclusive Growth. Disponible [en línea] https://ipcig.org/sites/default/files/pub/en/RR47_Socio_economic_impacts_of_COVID_19.pdf.
- Kidd, S, D. Athias e I. Mohamud (2021), "Social registries: a short history of abject failure". *Working paper: June 2021*. Act Church of Sweden y Development Pathways. Disponible [en línea] <https://www.developmentpathways.co.uk/wp-content/uploads/2021/06/Social-registries-a-short-history-of-abject-failure-June.pdf>.
- Lustig, N. y M. Tommasi (2020), "El COVID-19 y la protección social de los grupos pobres y vulnerables en América Latina: un marco conceptual", *Revista CEPAL*, N° 132 (LC/PUB.2021/4-P), Santiago, 2021. Disponible [en línea]: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46838/RVE132_es.pdf.
- Lustig, N. y otros (2021), "Short and long-run distributional impacts of COVID-19 in Latin America", *CEQ Working Paper series*, N° 96, Commitment to Equity (CEQ) Institute, Tulane University, octubre. Disponible [en línea] <http://repec.tulane.edu/RePEc/ceq/ceq96.pdf>.
- Lustig, N. y otros (2020), "The impact of COVID-19 lockdowns and expanded social assistance on inequality, poverty and mobility in Argentina, Brazil, Colombia and Mexico". *COVID Economics, Vetted and Real-Time Papers*, N° 46, Centro de Investigación en Economía y Política (CEPR), septiembre. Disponible [en línea] <https://www.cgdev.org/sites/default/files/impact-covid-19-lockdowns-and-expanded-social-assistance.pdf>.
- Martínez, R. (ed.) (2019), Institucionalidad social en América Latina y el Caribe, *Libros de la CEPAL*, N° 146 (LC/PUB.2017/14-P/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, R. y C. Maldonado (2019), "Institucionalidad y desarrollo Social" en R. Martínez (ed.) *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 146 (LC/PUB.2017/14-P/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, R., A. Palma y A. Velásquez (2020), "Revolución tecnológica e inclusión social: reflexiones sobre desafíos y oportunidades para la política social en América Latina", *serie Políticas Sociales*, N° 233 (LC/TS.2020/88), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- MDSF (Ministerio de Desarrollo Social y Familia) (2021), Informe Ingreso Familiar de Emergencia noviembre, noviembre 2021, Santiago. Disponible [en línea] <https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/informacion-social/informe-ingreso-familiar-de-emergencia/descargar-informes-de-ingreso-familiar-de-emergencia>.
- Naciones Unidas (2020), *Informe: el impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe*, Nueva York.
- Newlands, G. y otros (2021), Innovation under pressure: Implications for data privacy during the COVID-19 pandemic. *Big Data & Society* July–December: 1–14. Disponible [en línea] <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/2053951720976680>.
- Ohlenburg, T. (2020), AI in social protection – exploring opportunities and mitigating risks. ADB and GIZ. Disponible [en línea] www.adb.org/publications/ai-social-protection-exploring-opportunitiesmitigating-risks.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), (2022), "Portraying informality in Latin America and based on Key Indicators of Informality based on Individuals and their Household (KIbIH)". Disponible [en línea] <https://www.oecd.org/dev/key-indicators-informality-individuals-household-kiibih.htm>.
- _____ (2020), "COVID-19 in Latin America and the Caribbean: Regional socio-economic implications and policy priorities", *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD Publishing, Paris. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.1787/93a64fde-en>.
- OCDE/CAF/CEPAL/JUE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos/Banco de Desarrollo de América Latina, CAF/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Unión Europea) (en prensa), *Perspectivas Económicas de América Latina 2022*.
- _____ (2021), *Perspectivas económicas de América Latina 2021: Avanzando juntos hacia una mejor recuperación*, OECD Publishing, Paris. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.1787/2958a75d-es>.

- _____ (2022), *Perspectivas económicas de América Latina 2020: Transformación digital para una mejor reconstrucción*, OECD Publishing, Paris. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.1787/f2fdced2-es>.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2021), *World Social Protection Report 2020–22: Social Protection at the Crossroads – in Pursuit of a Better Future*. Geneva: ILO, 2021.
- _____ (2020a), "COVID-19 crisis and the informal economy Immediate responses and policy challenges", OIT brief, mayo 2020.
- _____ (2020b), "Unemployment protection in the COVID 19 crisis, Country responses and policy considerations". *Social Protection Spotlight, ILO Policy Brief on COVID-19*, Ginebra, septiembre. Disponible [en línea] <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=56834>.
- _____ (2018), *Mujeres y hombres en la economía informal: un panorama estadístico* (tercera edición). Ginebra, OIT. Disponible [en línea] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_635149.pdf.
- Ohnsorge, F. y S. Yu (Ed.) (2021), *The Long Shadow of Informality: Challenges and Policies*. Advance Edition. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO. World Bank, Washington, DC. Disponible [en línea] <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35782>.
- Ortiz, R. (2021), "Where next in digital social protection? Lessons from the COVID-19 crisis taken into the future". Social protection webinar. Disponible [en línea] <https://socialprotection.org/discover/publications/webinar-presentation-where-next-digital-social-protection-lessons-covid-19>.
- Paiva, L. y otros (2021), *A reformulação das transferências de renda no Brasil: simulações e desafios*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Brasília.
- Rossel, C. y otros (2022), "Transferencias monetarias no contributivas y educación: impacto y aprendizajes", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/202), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Perez, S. (2020), *El impacto del COVID 19 en Bolivia: Resultados de encuestas telefónicas para mayo, junio y julio 2020*. Banco Mundial. Disponible [en línea] <https://pubdocs.worldbank.org/en/823991600380439772/Bolivia-HFS-Final-Sept-17-web>.
- Repetto, F. (2004), "Capacidad estatal-requisito necesario para una mejor política social en América Latina", *Documentos de Trabajo del INDES*, I-52, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Robles, C. y C. Rossel (2021), "Herramientas de protección social para enfrentar los efectos de la pandemia de COVID-19 en la experiencia de América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/135), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.
- Smith, G. y T. Bowen (2020), *Adaptive social protection, The delivery chain and shock response*, World Bank. Disponible [en línea] <https://documents1.worldbank.org/curated/en/799281603376140118/pdf/Adaptive-Social-Protection-The-Delivery-Chain-and-Shock-Response.pdf>.
- Taylor, L. (2020), "The price of certainty: How the politics of pandemic data demand an ethics of care". *Big Data & Society*. Disponible [en línea] <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/2053951720942539>.
- Velásquez Pinto, M. (2021), "La protección social de los trabajadores informales ante los impactos del COVID-19", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/37), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Anexo

Cuadro A1
América Latina y el Caribe (33 países): principales medidas adoptadas para sostener el empleo en el contexto de la crisis generada por la pandemia de COVID-19, 2020-2021

	Argentina	Brasil	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Chile	Colombia	Costa Rica	Cuba	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Haití	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	República Dominicana	Uruguay	Venezuela (República Bolivariana de)	Antigua y Barbuda	Bahamas	Barbados	Belize	Dominica	Granada	Guyana	Jamaica	Saint Kitts y Nevis	San Vicente y las Granadinas	Santa Lucía	Suriname	Trinidad y Tabago		
Prohibición de despidos	x	x	x		x				x	x			x							x				x											
Trabajo remoto	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x				x			x	x		x				x	
Cambios en las jornadas laborales, establecimiento de horarios de trabajo excepcionales y reducciones salariales	x	x	x	x	x	x	x	x			x			x	x	x	x	x	x	x							x	x		x		x			
Mecanismos para la suspensión temporal de contratos de trabajo	x	x		x	x	x			x	x				x	x	x	x	x	x																
Uso de vacaciones vencidas o adelantadas	x	x			x	x		x							x	x	x	x														x			
Licencias para trabajadores de grupos vulnerables al COVID-19, a cargo de NNA que asistan a clases virtuales, de personas enfermas o de adultos mayores	x		x	x	x		x		x	x	x					x	x	x	x	x				x			x					x		x	
Programas para la creación de empleo	x	x	x	x	x	x	x	x				x					x		x													x			
Programas especiales de capacitación	x	x	x	x	x	x		x	x						x		x						x			x							x		

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Estudio Económico de América Latina y el Caribe (LC/PUB.2021/10-P), Santiago, 2021c.

Cuadro A2
América Latina y el Caribe (33 países): innovaciones en el registro e identificación de los destinatarios potenciales
al 31 de octubre de 2021
(En número de medidas)

País	Cambios en el instrumento de caracterización o cambios en selección de usuarios	Uso de TIC	Perfeccionamiento sistemas de información y registros de destinatarios	Nuevos registros de potenciales participantes	Medidas implementadas por país
Antigua y Barbuda	0	2	2	2	4
Argentina	1	4	7	6	24
Bahamas	0	3	2	2	5
Barbados	0	2	1	0	6
Belice	0	4	2	1	8
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0	1	1	0	7
Brasil	2	1	3	1	9
Chile	3	7	2	2	17
Colombia	1	4	1	1	26
Costa Rica	2	5	4	4	18
Cuba	0	0	1	0	5
Dominica	0	2	2	1	2
Ecuador	1	1	1	0	8
El Salvador	1	0	0	0	4
Granada	1	2	1	1	7
Guatemala	1	0	4	3	10
Guyana	1	1	1	1	7
Haití	1	0	0	0	4
Honduras	0	2	1	1	8
Jamaica	0	3	3	3	13
México	0	2	2	2	7
Nicaragua	0	0	0	0	1
Panamá	0	1	1	1	5
Paraguay	3	3	2	2	13
Perú	2	2	4	1	20
República Dominicana	0	0	1	1	6
Saint Kitts y Nevis	0	0	1	0	5
San Vicente y las Granadinas	1	3	2	2	12
Santa Lucía	0	3	2	2	13
Suriname	0	2	2	1	6

País	Cambios en el instrumento de caracterización o cambios en selección de usuarios	Uso de TIC	Perfeccionamiento sistemas de información y registros de destinatarios	Nuevos registros de potenciales participantes	Medidas implementadas por país
Trinidad y Tabago	0	0	3	3	9
Uruguay	1	5	4	2	15
Venezuela (República Bolivariana de)	1	19	0	0	29
Total general	23	84	63	46	333
Porcentaje sobre el total de medidas	6,9	25,2	18,9	13,8	100,0
Porcentaje sobre las medidas con algún tipo de innovación	19,0	69,4	52,1	38,0	36,3

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe, base de datos [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>; "Medidas de protección social para enfrentar el COVID-19", Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe, base de datos [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>.

^a Las medidas de emergencia revisadas corresponden a los programas tanto existentes (prepandemia) como a los programas nuevos creados durante la pandemia que responden a las necesidades de mayor apoyo de la población para mitigar los efectos de la pandemia y por tanto forman parte del conjunto de medidas aplicadas en emergencia ("paquetes de prestaciones de emergencia").

Cuadro A3
América Latina y el Caribe (33 países): características principales de las transferencias monetarias
y en especie de emergencia anunciadas entre marzo de 2020 y octubre de 2021

País	Medida	Tipo de Transferencia	Innovación	Frecuencia de entregas	Duración en meses	Forma de entrega	Lugar de entrega	Monto mensual (en dólares)	Activa en 2021	Considerada en estimación de cobertura y/o gasto
Antigua y Barbuda	Entrega de alimentos del Programa Nacional de Comidas Escolares (National School Meals Programme)	TE	NA	Una vez	2	En efectivo o en especie	s/í	42,48		G
	Programa de asistencia alimentaria de emergencia COVID-19 (COVID19 Emergency Food Assistance Programme - Grace Relief)	TM	PN	Una vez	9	En efectivo o en especie	A domicilio	74,07		C G
	Capacitación en línea gratuita para empleabilidad/emprendimiento (Free Employability/Entrepreneurship Online Training)	TM	PN	Diario	2,5	En efectivo o en especie	A domicilio	s/í	Si	
	Programa de asistencia gubernamental. (Government Assistance Programme - GAP)	TM	PN	s/í	s/í	Entrega de vouchers	s/í	s/í		
Argentina	Bono para usuarios de Asignación Universal por Hijo (AUH) y Asignación Universal por Embarazo (AUE)	TM	AM	Una vez	1	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	43,65		C G
	Bono para usuarios de Pensiones No Contributivas	TM	AM	Una vez	1	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	41,36		C G
	Tarjeta Alimentar (cambio en acceso y en modalidad de entrega)	TM	AC	Semanal	10	Entrega de tarjeta electrónica	En establecimientos de comercio	68,94	Si	G
	Ingreso Familiar de Emergencia	TM	PN	Tres veces	5	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	137,87		C G
	Refuerzo a beneficiarios de planes sociales	TM	AM	Una vez	1	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	41,36		C G
	Ajuste a la modalidad de entrega de alimentación escolar	TM	NA	Quincenal	22	En efectivo o en especie	En escuelas	20,68	Si	G
	Programa de asistencia a argentinos en el exterior	TM	PN	s/í	s/í	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	s/í		
	Pago extraordinario a Jubilados	TM	NA	Dos veces	2	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	22,06		G
	Programa de Asistencia Económica a Hogares y Residencias para personas con discapacidad	TM	PN	Una vez	1	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	275,75		
Subsidio de Contención Familiar	TM	AM	Una vez	1	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	206,81	Si		

Pais	Medida	Tipo de Transferencia	Innovación	Frecuencia de entregas	Duración en meses	Forma de entrega	Lugar de entrega	Monto mensual (en dólares)	Activa en 2021	Considerada en estimación de cobertura y/o gasto
	Incremento de las prestaciones previsionales	TM	AM	s/i	s/i	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	s/i		
	Reintegro del 15% para compras con tarjeta de débito	TM	PN	Mensual	22	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	9,65	Si	
	MANTA Beca para el desarrollo productivo artesanal	TM	PN	Una vez	1	Transferencia digital por celular	En bancos o cajeros	1.120,22		G
	Beca Sostener Cultura I y II	TM	PN	Una vez	3	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	344,68		C G
	Programa Fortalecer Cultura	TM	PN	Mensual	3	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	206,81		C G
	Convocatoria productiva y solidaria de fomento	TM	NA	Una vez	2	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	333,44		G
	Refuerzo extraordinario del Programa Potenciar Trabajo	TM	NA	Dos veces	8	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	106,51	Si	C G
	Aumento de la cobertura y del 50% el monto de la Tarjeta Alimentar	TM	AM	Semanal	11	Entrega de tarjeta electrónica	En establecimientos de comercio	34,47	Si	G
	Incentivos de capacitación para residentes de los servicios de salud	TM	PN	Mensual	6	s/i	s/i	351,58	Si	
	Apoyo extraordinario Cultura Solidaria	TM	PN	Cuatro veces	7	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	206,81	Si	G
	Subsidio extraordinario para jubiladas y jubilados	TM	PN	Tres veces	5	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	20,68	Si	G
	Refuerzo de la Asignación Universal por Hijo (AUH)	TM	NA	Una vez	1	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	206,81	Si	G
	Programa Integrar es Salud	TM	PN	s/i	1	En efectivo o en especie	Otro	264,59	Si	G
	Programa Jóvenes y MiPyMEs	TM	PN	s/i	s/i	En efectivo o en especie	Otro	s/i	Si	
Bahamas	Asistencia gubernamental de desempleo por COVID-19 (Government Funded Unemployment Assistance for COVID-19)	TM	PN	Cada dos semanas	10	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	720,00	Si	C G
	Anticipo de entrega de servicios para las personas con discapacidad.	TM	AE	Una vez	1	En efectivo o en especie	A domicilio	s/i		
	Vouchers alimenticios para estudiantes (Student Lunch Program Vouchers)	TM	NA	Cada dos semanas	3	Entrega de vouchers	En escuelas	100,00		G

Pais	Medida	Tipo de Transferencia	Innovación	Frecuencia de entregas	Duración en meses	Forma de entrega	Lugar de entrega	Monto mensual (en dólares)	Activa en 2021	Considerada en estimación de cobertura y/o gasto
	Vouchers alimenticios y apoyo social	TM	PN	Cada dos semanas	12	Entrega de vouchers	Otro	200,00	Si	C G
	Asistencia alimentaria de emergencia (Emergency Food Assistance)	TM	NA	Una vez	5	En efectivo o en especie	Otro	50,00		G
Barbados	Programa de Supervivencia para Familias Vulnerables (Vulnerable Family Survival Programme)	TM	PN	Mensual	3	s/í	s/í	300,00		C G
	Aumento del monto mensual en un 40% para programas del Departamento de Bienestar (40% increase for monthly programs from the Welfare Department)	TM	AM	Mensual	3	s/í	s/í	s/í		
	Paquetes de cuidado (Care Packages)	TM	PN	Una vez	11	En efectivo o en especie	A domicilio	s/í	Si	
	Programa Adopta nuestras familias (Adopt Our Families)	TM	PN	Mensual	15	Entrega de tarjeta electrónica	A domicilio	300,00	Si	C G
	Programa Coursera para la Recuperación de la Fuerza Laboral (Coursera Workforce Recovery Programme)	TM	PN	Una vez	4	En efectivo o en especie	A domicilio	s/í		
	Vouchers de Alimentos (Food Vouchers)	TM	AC	s/í	15	Entrega de vouchers	En establecimientos de comercio	130,79	Si	G
Belice	Programa de ayuda al desempleo (Unemployment Relief Program)	TM	PN	Bisemanal	7	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	150,00		C G
	Garantía de Servicios Básicos (agua y electricidad) [Guarantee of basic services (water and electricity)]	TM	PN	Mensual	4	En efectivo o en especie	A domicilio	35,71		G
	Programa de Nutrición Escolar (Maintenance of School Feeding Program)	TM	NA	s/í	2	En efectivo o en especie	En escuelas	124,89		G
	Programa de Asistencia Nutricional (Food Assistance Programme)	TM	PN	Cuatro veces	6	En efectivo o en especie	En establecimientos de comercio	78,54		C G
	Expansión de Programa BOOST	TM	AC	Mensual	21	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	77,51	Si	C G
	Componente de Respuesta a Emergencias de Contingencia - Transferencia monetaria para agricultoras/es (Contingency Emergency Response Component - Cash Transfer for farmers - Farmers Relief)	TM	PN	Una vez	9	Entrega de tarjeta electrónica	En bancos o cajeros	250,00	Si	G
	Nuevo Programa de Asistencia Nutricional (New Food Assistance Program)	TM	NA	s/í	s/í	s/í	s/í	41,67	Si	G
	Programa de Transferencias Monetarias Covid-19 de Belice (Belize Covid-19 Cash Transfer Program - BCCAT)	TM	PN	Tres veces	6	Transferencia digital por celular	Otro	75,00	Si	G

Pais	Medida	Tipo de Transferencia	Innovación	Frecuencia de entregas	Duración en meses	Forma de entrega	Lugar de entrega	Monto mensual (en dólares)	Activa en 2021	Considerada en estimación de cobertura y/o gasto
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bono Universal	TM	PN	Una vez	5	En efectivo o en especie	s/i	72,36		C G
	Bono Familia	TM	PN	Una vez	4	En efectivo o en especie	En bancos o cajeros	72,36		C G
	Canasta Familiar	TM	PN	Una vez	7	En efectivo o en especie	A domicilio	57,89		C G
	Plan para mitigar efectos del COVID-19 en Pueblos Indígenas Originarios Campesinos Afrobolivianos	TM	PN	s/i	s/i	En efectivo o en especie	A domicilio	s/i	Si	
	Bono contra el hambre	TM	PN	Una vez	6	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	144,72	Si	G
	Aguinaldo anual de la Renta Dignidad	TM	AE	Una vez	5	En efectivo o en especie	En bancos o cajeros	45,34		G
	Entrega de equipos electrónicos a estudiantes	TM	PN	s/i	s/i	En efectivo o en especie	s/i	s/i	Si	G
Brasil	Ayuda de emergencia a familias indígenas del Programa Bolsa Familia	TM	AM	Mensual	3	Entrega de tarjeta electrónica	Otro	112,42		G
	Aumento de cobertura del Programa Bolsa Familia	TM	AC	Mensual	22	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	35,95	Si	G
	Transferencia anticipada del monto del Beneficio de Prestação Continuada (BPC)	TM	AE	Mensual	10	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	67,38		G
	Auxílio Emergencial	TM	PN	Mensual	19	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	112,42	Si	C G
	Distribución de comidas escolares	TM	NA	s/i	21	En efectivo o en especie	En escuelas	0,78	Si	G
	Distribución de canastas de alimentos a familias indígenas	TM	PN	Dos veces	2	En efectivo o en especie	s/i	26,07		G
	Compra de alimentos de agricultores familiares (Programa Alimenta Brasil)	TM	NA	s/i	21	En efectivo o en especie	En comedores comunitarios	1,11	Si	G
	Acción de Distribución de Alimentos (ADA) y Brasil Fraterno	TM	PN	s/i	1	En efectivo o en especie	A domicilio	38,43	Si	G
Refuerzo nutricional y combate a la obesidad en niños y embarazadas de Bolsa Família	TM	NA	Diario	s/i	En efectivo o en especie	A domicilio	s/i	Si		

Pais	Medida	Tipo de Transferencia	Innovación	Frecuencia de entregas	Duración en meses	Forma de entrega	Lugar de entrega	Monto mensual (en dólares)	Activa en 2021	Considerada en estimación de cobertura y/o gasto
Chile	Bono de Emergencia COVID-19	TM	PN	Una vez	1	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	62,96		G
	Ingreso Familiar de Emergencia por Covid-19 (IFE)	TM	PN	Una vez	1	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	193,37		G
	Ingreso Familiar de Emergencia 2.0 por Covid-19 (IFE 2.0)	TM	PN	Mensual	5	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	206,52		C G
	Canasta Junaeb	TM	NA	Dos veces	1	En efectivo o en especie	En escuelas	s/i		
	Alimentos para Chile	TM	PN	Una vez	1	En efectivo o en especie	A domicilio	s/i		
	Protección a personas en situación de calle (Invierno Protegido)	TM	PN	s/i	s/i	En efectivo o en especie	Otro	s/i	Si	
	Plan de Protección Clase Media 2: Subsidio de arriendo a la clase media.	TM	PN	Mensual	3	s/i	s/i	314,82		G
	Plan de Protección Clase Media 5: bono no reembolsable para la clase media.	TM	PN	Una vez	1	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	629,64		C G
	Organizaciones en Acción	TM	PN	Una vez	1	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	s/i		
	Bono Covid Navidad	TM	PN	Una vez	1	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	86,99		G
	Bono IFE-COVID Ampliado (ex Bono IFE-COVID (IFE-Cuarentena e IFE-Transición))	TM	PN	Mensual	5	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	209,09	Si	C G
	Bono COVID (IFE-Preparación y Apertura)	TM	PN	Mensual	6	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	s/i	Si	
	Entrega de tablets a usuarios del programa Abriendo Caminos	TM	NA	Una vez	1	En efectivo o en especie	A domicilio	s/i	Si	
	Subsidio al Arriendo 2021	TM	PN	Mensual	3	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	314,82	Si	G
	Entrega de Alimentos Saludables a Ollas Comunes	TM	PN	Una vez	6	En efectivo o en especie	En comedores comunitarios	28,55	Si	G
	Programa de Apoyo a Estudiantes con Discapacidad en Instituciones de Educación Superior	TM	NA	Una vez	1	En efectivo o en especie	A domicilio	s/i	Si	
	Bono IFE Universal	TM	PN	Mensual	6	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	368,94	Si	C G

Pais	Medida	Tipo de Transferencia	Innovación	Frecuencia de entregas	Duración en meses	Forma de entrega	Lugar de entrega	Monto mensual (en dólares)	Activa en 2021	Considerada en estimación de cobertura y/o gasto
Colombia	Familias en Acción	TM	AM	Cinco veces	9	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	38,55		C G
	Jóvenes en Acción	TM	AM	Cinco veces	9	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	94,65		C G
	Programa de Adultos Mayores (Colombia Mayor)	TM	AM	Quince veces	15	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	21,27	Si	C G
	Colombia está contigo, Programa Apoyo al adulto mayor	TM	PN	Dos veces	2	En efectivo o en especie	A domicilio	31,11		C G
	Programa de Alimentación Escolar, "PAE en Casa"	TM	NA	Mensual	22	En efectivo o en especie	En escuelas	13,29	Si	G
	Ingreso Solidario	TM	PN	Mensual	33	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	42,54	Si	C G
	Alimentos para La Guajira	TM	PN	Una vez	1	En efectivo o en especie	A domicilio	s/i		
	Canastas nutricionales a la primera infancia	TM	AC	Cinco veces	4	En efectivo o en especie	A domicilio	0,95		G
	Colombia está contigo, Programa un millón de familias	TM	PN	Una vez	7	En efectivo o en especie	A domicilio	35,49		C G
	Giro Social- Compensación por el Impuesto del Valor Agregado (IVA)	TM	PN	Bimensual	22	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	9,97	Si	G
	Giros de atención humanitaria a las víctimas del conflicto	TM	AE	Una vez	1	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	186,11		G
	Reparación administrativa a las víctimas del conflicto	TM	AE	Una vez	1	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	2.127,02		G
	Ayudar nos hace bien	TM	PN	Una vez	7	En efectivo o en especie	A domicilio	69,13		C G
	Incentivo económico para trabajadores y productores del campo mayores de 70 años	TM	PN	s/i	2	s/i	s/i	21,27		C G
	Apoyo económico excepcional para población en proceso de reintegración (desmovilizados)	TM	PN	s/i	3	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	42,54		C G
	Programa de Auxilio a los trabajadores en suspensión contractual	TM	PN	Mensual	3	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	42,54		C G
	Colombia está contigo, Programa migrante vulnerable	TM	PN	Una vez	3	En efectivo o en especie	A domicilio	31,11		C G
	Colombia está contigo, Programa población vulnerable	TM	PN	s/i	3	En efectivo o en especie	A domicilio	31,11		G

Pais	Medida	Tipo de Transferencia	Innovación	Frecuencia de entregas	Duración en meses	Forma de entrega	Lugar de entrega	Monto mensual (en dólares)	Activa en 2021	Considerada en estimación de cobertura y/o gasto
	Aporte en matrícula de estudios universitarios	TM	PN	Una vez	6	s/í	s/í	460,71	Si	G
	Manos que Alimentan	TM	PN	s/í	16	s/í	s/í	80,17	Si	G
	Tiendas para la Gente	TM	PN	s/í	3	s/í	s/í	175,34		G
	Economía para la Gente	TM	PN	s/í	15	s/í	s/í	1.152,94	Si	C G
	Compensación económica temporal	TM	PN	Una vez	17	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	55,04	Si	G
	Computadores para Educar- Aprender Digital	TM	NA	s/í	22	En efectivo o en especie	En escuelas	s/í	Si	
	Iniciativa de Recuperación de Fuerza Laboral- Coursera	TM	PN	s/í	6	En efectivo o en especie	A domicilio	s/í		
	Donaciones en especie	TM	PN	s/í	20	En efectivo o en especie	A domicilio	88,90	Si	G
Costa Rica	Paquetes de comida de alimentación escolar	TM	NA	Mensual	21	En efectivo o en especie	En escuelas	35,05	Si	G
	CEN-CINAI en Casa	TM	NA	Mensual	21	En efectivo o en especie	A domicilio	63,35	Si	G
	Alimentación de adultos mayores	TM	NA	s/í	5	En efectivo o en especie	A domicilio	s/í		
	Subsidio temporal a personas vendedoras de lotería	TM	PN	Mensual	3	s/í	s/í	340,28		C G
	Bono Proteger	TM	PN	Mensual	9	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	206,71		C G
	Subsidio de Emergencia IMAS	TM	PN	Dos veces	3	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	195,00		C G
	Adelanto de Pensiones del Régimen No Contributivo	TM	AE	Mensual	5	En efectivo o en especie	Otro	139,52		C G
	Entrega de alimentos - Campaña "Con Vos Podemos" y "Enlace de Esfuerzos"	TM	PN	Una vez	1	En efectivo o en especie	A domicilio	9,16		G
	Subsidio por veda a pescadores	TM	PN	Mensual	3	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	246,70		C G
	Medidas especiales para personas con discapacidad durante la emergencia sanitaria	TM	PN	s/í	s/í	En efectivo o en especie	A domicilio	s/í		
	Plan Habilidades Proteger	TM	PN	Una vez	6	En efectivo o en especie	A domicilio	s/í		
	Apoyo para productores agropecuarios a pequeña escala.	TM	PN	Una vez	1	En efectivo o en especie	A domicilio	1.326,72		C G
	Estrategia para atención integral de persona adulta mayor por COVID-19	TM	PN	s/í	s/í	En efectivo o en especie	A domicilio	149,00		

Pais	Medida	Tipo de Transferencia	Innovación	Frecuencia de entregas	Duración en meses	Forma de entrega	Lugar de entrega	Monto mensual (en dólares)	Activa en 2021	Considerada en estimación de cobertura y/o gasto
	Atención por Orden Sanitaria de Aislamiento Domiciliar (COVID-19)	TM	PN	Una vez	5	En efectivo o en especie	Otro	107,11		G
	Beneficio de emergencias por gastos funerarios y pago de acta de defunción	TM	PN	s/í	17	Transferencia a cuenta bancaria	Otro	679,96	Si	G
	Distribución de suministros sanitarios para estudiantes en zonas vulnerables.	TM	PN	Una vez	1	En efectivo o en especie	En escuelas	0,48	Si	G
	Fortalecer la capacidad de respuesta de mujeres emprendedoras-empesarias frente a la pandemia por la COVID-19	TM	PN	s/í	7	s/í	s/í	61,58	Si	C G
	Becas para mejorar acceso al empleo frente a impacto de pandemia	TM	PN	Una vez	1	s/í	s/í	1.701,40		
Cuba	Modificación de la canasta básica de alimentos	TM	NA	s/í	22	En efectivo o en especie	A domicilio	7,50	Si	C G
	Alimentos para adultos mayores	TM	PN	s/í	s/í	En efectivo o en especie	A domicilio	s/í		
	Prestación monetaria temporal para pago de servicios básicos	TM	NA	Una vez	18	En efectivo o en especie	Otro	s/í		
	Cambio en la entrega alimentaria del Sistema de Atención a la Familia	TM	NA	Diario	22	En efectivo o en especie	A domicilio	26,25	Si	G
	Repartición de módulo de alimentos donados a Cuba	TM	PN	Una vez	1	En efectivo o en especie	Otro	s/í	Si	
Dominica	Apoyo monetario para agricultores - Proyecto de Emergencia Sobre Medios de Vida Agrícolas y Resiliencia Climática (EALCRP o DEALCRP) [Cash Grant for farmers - Dominica Emergency Agricultural Livelihoods and Climate Resilience Project (EALCRP or DEALCRP)]	TM	NA	s/í	20	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	518,52	Si	C G
	Programa social de transferencia en efectivo (Social Cash Transfers Programme)	TM	PN	Dos veces	2	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	166,67		C G
Ecuador	Bono de protección familiar por emergencia sanitaria	TM	PN	Mensual	3	En efectivo o en especie	En bancos o cajeros	60,00		C G
	Kits de alimentación	TM	PN	Quincenal	1	En efectivo o en especie	A domicilio	12,50		C G
	Alimentación escolar	TM	NA	Cada 18 días	s/í	En efectivo o en especie	En escuelas	s/í		
	Apoyo a grupos de atención prioritaria	TM	NA	s/í	s/í	En efectivo o en especie	A domicilio	s/í		
	Compensación económica para familias que han visto afectado sus ingresos	TM	PN	s/í	6	s/í	No especificado	235,00	Si	C G
	Bono de Apoyo Nutricional	TM	PN	Una vez	1	En efectivo o en especie	En bancos o cajeros	240,00		C G

Pais	Medida	Tipo de Transferencia	Innovación	Frecuencia de entregas	Duración en meses	Forma de entrega	Lugar de entrega	Monto mensual (en dólares)	Activa en 2021	Considerada en estimación de cobertura y/o gasto
	Bono de Protección Familiar (Fase III y IV Fase)	TM	PN	Una vez	2	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	120,00	Si	C G
	Aumento temporal a receptores de Bonos de Protección Social	TM	AM	Bimensual	12	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	7,50	Si	
El Salvador	Bono/subsidio de 300 dólares	TM	PN	Una vez	1	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	300,00		G
	Canastas alimentarias (Programa de Emergencia Sanitaria - PES)	TM	PN	Cinco veces	16	En efectivo o en especie	A domicilio	5,88	Si	C G
	Paquete de Alimentación Escolar Familiar - Programa de Alimentación Escolar	TM	NA	Tres veces	10	En efectivo o en especie	En escuelas	24,38	Si	G
	Entrega de computadores a estudiantes de escuelas públicas	TM	PN	Una vez	7	En efectivo o en especie	En escuelas	375,00	Si	G
Granada	Programa de empleos públicos -Emergency Relief	TM	PN	s/í	3	s/í	s/í	s/í		
	Programa de apoyo a la educación, el empoderamiento y el desarrollo (Support for Education, Empowerment and Development Programme - SEED)	TM	NA	Mensual	22	En efectivo o en especie	A domicilio	s/í	Si	
	Apoyo de ingresos para los trabajadores independientes (Income support to self-employed workers)	TM	PN	s/í	s/í	s/í	s/í	s/í		
	Iniciativa de Recuperación de la Fuerza Laboral (Workforce Recovery Initiative)	TM	PN	Una vez	5	En efectivo o en especie	A domicilio	s/í		
	Acceso a Internet Subsidiado o Programa de conectividad a Internet (Subsidized Internet Access or Internet Connectivity Programme (ICP) - Economic Stimulus Package and COVID-19 Economic Stimulus Support Package 2.0)	TM	PN	Mensual	5	En efectivo o en especie	A domicilio	11,11	Si	C G
	Apoyo a los ingresos a trabajadores del sector informal (Income Support to Informal Sector Workers - COVID-19 Economic Stimulus Support Package 2.0)	TM	PN	Mensual	4	s/í	s/í	185,19	Si	
	Ampliación del programa de emprendimiento juvenil (Youth Entrepreneurship Programme - COVID-19 Economic Stimulus Support Package 2.0)	TM	AC	s/í	s/í	En efectivo o en especie	s/í	s/í	Si	
Guatemala	Programa de Alimentación Escolar	TM	NA	Quincenal	16	En efectivo o en especie	En escuelas	14,48	Si	G
	Transferencias monetarias	TM	PN	s/í	1	s/í	s/í	64,66		G
	Dotación alimentaria, "Programa de Apoyo Alimentario y Prevención del COVID-19"	TM	PN	Una vez	12	En efectivo o en especie	A domicilio	45,27	Si	G
	Bono Familia	TM	PN	Tres veces	8	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	129,33		C G

Pais	Medida	Tipo de Transferencia	Innovación	Frecuencia de entregas	Duración en meses	Forma de entrega	Lugar de entrega	Monto mensual (en dólares)	Activa en 2021	Considerada en estimación de cobertura y/o gasto
	Apoyo al Comercio Popular	TM	PN	Una vez	1	Transferencia digital por celular	En bancos o cajeros	129,33		C G
	Caja "Saldremos Adelante"	TM	PN	Una vez	1	En efectivo o en especie	A domicilio	17,99		G
	Programa de Aporte Económico al Adulto Mayor (ampliación cobertura)	TM	AC	Mensual	21	En efectivo o en especie	En bancos o cajeros	51,73	Si	C G
	Fondo de Asistencia en caso de fallecimiento por COVID-19 en el extranjero.	TM	PN	s/í	9	s/í	s/í	1.571,43		G
	Alimento Complementario Fortificado "NutriNiños"	TM	PN	Mensual	12	En efectivo o en especie	Otro	1,23	Si	G
	Hogares Comunitarios (Bolsas de Alimentos)	TM	NA	Mensual	22	En efectivo o en especie	A domicilio	30,42	Si	G
Guyana	Canastas de ayuda social (Social Relief Hampers)	TM	PN	Una vez	6	En efectivo o en especie	A domicilio	143,88		C G
	Programa de Asistencia Pública COVID-19 (COVID -19 Public Assistance Voucher Programme)	TM	PN	Una vez	1	Entrega de vouchers	A domicilio	s/í		
	Asistencia para huertos caseros (COVID-19 Relief Kitchen Garden Initiative)	TM	NA	Una vez	1	Entrega de vouchers	A domicilio	s/í		
	Apoyo monetario COVID-19 (COVID-19 Cash Grants)	TM	PN	Una vez	10	En efectivo o en especie	A domicilio	119,90	Si	C G
	Acceso gratuito a cursos en línea a través de COURSERA (Free access to online courses through COURSERA)	TM	PN	Una vez	7	En efectivo o en especie	A domicilio	s/í	Si	
	Bono de pago único para pensionados, beneficiarios de asistencia pública y personas con discapacidad (One-off Cash Grant).	TM	PN	Una vez	2	Entrega de vouchers	Otro	119,90	Si	G
	Donación de Mascarillas (Face Masks Donation)	TM	PN	Una vez	1	En efectivo o en especie	En escuelas	0,04	Si	G
Haití	Transferencia de acompañamiento social	TM	PN	Una vez	1	Transferencia digital por celular	A domicilio	32,81		C G
	Entrega de alimentos	TM	PN	Una vez	1	En efectivo o en especie	Otro	16,02		C G
	Programa Nacional de Comedores Escolares (Programme National de Cantines Scolaires)	TM	NA	s/í	s/í	En efectivo o en especie	s/í	s/í	Si	
	Transferencias a trabajadores informales	TM	PN	s/í	6	En efectivo o en especie	s/í	72,70		C G
Honduras	Alimentación escolar	TM	NA	Dos veces	4	En efectivo o en especie	En escuelas	1,21		G
	Honduras Solidaria	TM	PN	Tres veces	6	En efectivo o en especie	A domicilio	81,41		C G
	Bono Solidario de productividad	TM	NA	s/í	1	En efectivo o en especie	A domicilio	81,24		C G

Pais	Medida	Tipo de Transferencia	Innovación	Frecuencia de entregas	Duración en meses	Forma de entrega	Lugar de entrega	Monto mensual (en dólares)	Activa en 2021	Considerada en estimación de cobertura y/o gasto
	El encarguito solidario	TM	PN	s/í	s/í	En efectivo o en especie	Otro	s/í		
	Bono solidario a trabajadores del transporte	TM	PN	Una vez	2	Transferencia digital por celular	En establecimientos de comercio	81,41		C G
	Bono Único (o Proyecto de Asistencia a los Trabajadores Independientes o de Cuenta Propia)	TM	PN	Una vez	10	Entrega de tarjeta electrónica	En establecimientos de comercio	81,41	Si	C G
	Modificación a entrega de bonos "Vida Mejor" y de Discapacidad	TM	NA	Trimestral	14	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	s/í	Si	
	Entrega de tabletas electrónicas a estudiantes	TM	PN	Una vez	3	En efectivo o en especie	A domicilio	s/í	Si	
Jamaica	Programme of Advancement Through Health and Education (PATH) (aumento del 50% del monto ordinario de la transferencia)	TM	AM	Mensual	4	Entrega de tarjeta electrónica	En bancos o cajeros	6,63		C G
	Apoyo alimenticio - PATH	TM	NA	Una vez	3	En efectivo o en especie	En escuelas	s/í		
	Subvención compasiva COVID 19 - CARE Programme (COVID-19 Compassionate Grant)	TM	PN	Una vez	1	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	69,82		C G
	Paquetes de dignidad (Dignity packages)	TM	PN	Una vez	1	En efectivo o en especie	s/í	46,08		C G
	Programa de apoyo a empleados con transferencia de efectivo - CARE Programme: SET Cash	TM	PN	Quincenal	5	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	125,68		C G
	Subvenciones generales COVID-19 - CARE Programme	TM	PN	Una vez	1	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	279,28		C G
	Paquetes de asistencia social (Welfare packages)	TM	PN	Semanal	3	En efectivo o en especie	A domicilio	s/í		
	Back-to-school Grant	TM	AM	Una vez	1	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	59,35		G
	Programa de habilidades digitales de 5 años (5-Year Digital Skills Programme)	TM	PN	s/í	5	En efectivo o en especie	A domicilio	s/í	Si	
	Un Tablet o un Computador Portátil por Niño/a (One Laptop Or Tablet Per Child)	TM	PN	Una vez	15	En efectivo o en especie	En escuelas	255,44	Si	C G
	Programa Nacional de Escuela de Verano (National Summer School Programme)	TM	PN	Diario	2	En efectivo o en especie	A domicilio	s/í	Si	
	Bono de ayuda COVID-19 a través de "Food For the Poor Jamaica"	TM	PN	Una vez	s/í	s/í	En establecimientos de comercio	s/í	Si	
	Programa de recompra (Buy-Back Programme)	TM	PN	s/í	s/í	En efectivo o en especie	Otro	s/í	Si	

Pais	Medida	Tipo de Transferencia	Innovación	Frecuencia de entregas	Duración en meses	Forma de entrega	Lugar de entrega	Monto mensual (en dólares)	Activa en 2021	Considerada en estimación de cobertura y/o gasto
México	Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	TM	AE	Dos veces	4	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	237,91		C G
	Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	TM	AE	Dos veces	4	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	237,91		C G
	Programa Sembrando Vida	TM	AC	Mensual	7	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	227,01		C G
	Componente de Apoyo para el Bienestar de Pescadores y Acuicultores (Bienpesca)	TM	AC	Una vez	9	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	326,89		C G
	Programa de apoyo para gastos funerarios	TM	PN	Una vez	s/i	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	520,31	Si	
	Fortalecimiento del "Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras"	TM	NA	Bimestral	s/i	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	72,64		
	Fortalecimiento del "Programa Jóvenes Construyendo el Futuro"	TM	NA	Mensual	20	En efectivo o en especie	A domicilio	170,17	Si	C G
Nicaragua	Transferencias alimentarias	TM	NA	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i		
Panamá	Plan Panamá Solidario	TM	PN	Mensual	15	En efectivo o en especie	A domicilio	102,67	Si	C G
	Vale Panamá	TM	PN	Una vez	1	Entrega de vouchers	s/i	50,00		G
	Entrega de medicamentos	TM	PN	s/i	s/i	En efectivo o en especie	A domicilio	s/i		
	Panamá Solidario: Por Nuestra Niñez	TM	PN	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i		
	Nuevo Plan Panamá Solidario	TM	PN	Mensual	6	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	120,00	Si	G
Paraguay	Tekopora (pago adicional y aumento de cobertura)	TM	AM	Una vez	21	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	13,19	Si	G
	Pensión Alimentaria Para Adultos Mayores en Situación de Pobreza	TM	AE	Una vez	1	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	80,36		G
	Proyecto de Apoyo a Comedores de Organizaciones Comunitarias (Pacoc).	TM	NA	Bimestral	22	En efectivo o en especie	En comedores comunitarios	2,02	Si	G
	Programa de Seguridad Alimentaria "Ñangareko"	TM	PN	Una vez	5	Transferencia digital por celular	A domicilio	73,30		G
	Kits de alimentos "Mi almuerzo escolar en familia"	TM	NA	Trimensual	22	En efectivo o en especie	En escuelas	77,83	Si	G

Pais	Medida	Tipo de Transferencia	Innovación	Frecuencia de entregas	Duración en meses	Forma de entrega	Lugar de entrega	Monto mensual (en dólares)	Activa en 2021	Considerada en estimación de cobertura y/o gasto
	Kits de alimentos para familias indígenas	TM	PN	s/í	s/í	En efectivo o en especie	A domicilio	s/í		
	Subsidio Pytyvõ	TM	PN	Dos veces	5	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	80,36		C G
	Subsidio Pytyvõ 2.0	TM	PN	Mensual	5	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	73,30		C G
	Ampliación de cobertura programa Abrazo	TM	AC	Semanal	22	En efectivo o en especie	A domicilio	58,64	Si	C G
	Asistencia a las ollas populares	TM	PN	Mensual	13	En efectivo o en especie	En comedores comunitarios	14,27	Si	G
	Compensación a trabajadores suspendidos por la pandemia	TM	PN	Mensual	11	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	101,01	Si	C G
	Programa de Asistencia Subsidio de Frontera	TM	PN	Mensual	2	Transferencia a cuenta bancaria	A domicilio	73,30	Si	
	Programa de Mejoramiento de las Condiciones de Aprendizaje mediante la Incorporación de TIC en Establecimientos Educativos y Unidades de Gestión Educativa (Entrega de dispositivos informáticos para el fortalecimiento de la Educación a Distancia)	TM	NA	Una vez	7	En efectivo o en especie	En escuelas	88,45	Si	G
Perú	Bono "Yo me quedo en Casa" / Bono 760 soles / Bono Urbano	TM	PN	Dos veces	2	En efectivo o en especie	En bancos o cajeros	110,52		C G
	Bono Universal Familiar	TM	PN	Una vez	5	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	221,04		C G
	Bono rural	TM	PN	Una vez	2	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	110,52		C G
	Pensiones no-contributivas Pensión 65 y CONTIGO (doble pago de manera anticipada)	TM	AE	Tres veces	8	Transferencia a cuenta bancaria	s/í	147,37		G
	Vale de descuento adicional para compra de gas	TM	AM	Una vez	1	Entrega de vouchers	s/í	4,65		G
	Repartición de alimentos de Qali Warma	TM	NA	s/í	21	En efectivo o en especie	A domicilio	14,97	Si	G
	Canasta de Alimentos	TM	PN	Una vez	1	En efectivo o en especie	A domicilio	23,27		G
	Bono para independientes	TM	PN	Una vez	7	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	221,04		C G
	Apoyo económico para migrantes venezolanos	TM	PN	Una vez	1	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	110,52		

Pais	Medida	Tipo de Transferencia	Innovación	Frecuencia de entregas	Duración en meses	Forma de entrega	Lugar de entrega	Monto mensual (en dólares)	Activa en 2021	Considerada en estimación de cobertura y/o gasto
	Asistencia Económica para Casos de Orfandad por la COVID-19 -Bono Orfandad	TM	PN	Bimestral	7	s/i	s/i	58,17	Si	G
	Subsidio para trabajadores culturales independientes	TM	PN	Una vez	1	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	2.181,34		G
	Adelanto de transferencia a usuarios del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - JUNTOS	TM	AE	Una vez	s/i	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	116,34		G
	Segundo Bono Familiar Universal	TM	PN	Una vez	3	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	221,04		G
	Apoyo Temporal para el fortalecimiento del Desarrollo Infantil - Bono 200 soles para niños y niñas	TM	PN	Cinco veces	12	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	29,08	Si	C G
	Aumento cobertura programa CONTIGO	TM	AC	Bimestral	16	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	43,63	Si	G
	Bono 600 soles	TM	PN	Una vez	8	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	174,51	Si	G
	Intervención Temporal de Apoyo al desarrollo productivo de los hogares rurales con economía de subsistencia - Haku Wiñay "Express"	TM	NA	s/i	12	En efectivo o en especie	A domicilio	91,89	Si	G
	Red de Soporte para el Adulto Mayor con Alto Riesgo y la Persona con Discapacidad Severa – Red Amachay	TM	PN	s/i	16	En efectivo o en especie	A domicilio	2,44	Si	G
	Bono Yanapay Perú	TM	PN	Una vez	4	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	101,80	Si	G
	Adecuación de los servicios del programa "Cuna Más"	TM	NA	s/i	7	En efectivo o en especie	A domicilio	s/i		
República Dominicana	Plan Social de la Presidencia y Comedores Económicos	TM	PN	Diario	s/i	En efectivo o en especie	A domicilio	s/i		
	Programa "Quédate en casa"	TM	PN	Mensual	13	Transferencia a cuenta vía identificación nacional	En bancos o cajeros	92,82	Si	C G
	Alimentación escolar	TM	NA	Semanal	22	En efectivo o en especie	En escuelas	s/i	Si	
	Programa de Asistencia al Trabajador Independiente (Pa' Ti).	TM	PN	Mensual	7	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	87,44		C G
	Bono Estudio Contigo (BEC)	TM	PN	Mensual	4	En efectivo o en especie	Otro	26,23	Si	G
	Programa Educativo a Distancia	TM	NA	s/i	14	En efectivo o en especie	A domicilio	24,54	Si	G

Pais	Medida	Tipo de Transferencia	Innovación	Frecuencia de entregas	Duración en meses	Forma de entrega	Lugar de entrega	Monto mensual (en dólares)	Activa en 2021	Considerada en estimación de cobertura y/o gasto
Saint Kitts y Nevis	Entrega cupones de comida	TM	PN	Mensual	5	Entrega de vouchers	s/í	55,56		G
	Programa de Alivio de la Pobreza (Poverty Alleviation Program - PAP)	TM	PN	Mensual	s/í	s/í	s/í	185,19	Si	C G
	Programa de Alimentación Escolar (School Meals Programme)	TM	NA	s/í	s/í	En efectivo o en especie	A domicilio	s/í		
	Paquete de Cuidado (Care Package)	TM	PN	Una vez	2	En efectivo o en especie	A domicilio	74,07	Si	C G
	Programa de apoyo para personas con discapacidad (Disability Support Programme)	TM	PN	s/í	s/í	s/í	s/í	426,45	Si	C G
San Vicente y las Granadinas	Beneficio por desempleo (Unemployment Benefit)	TM	PN	Mensual	14	s/í	s/í	34,39	Si	C G
	Ampliación red de seguridad social (Widening the social safety net- Stimulus package)	TM	AC	s/í	9	En efectivo o en especie	A domicilio	s/í		
	Ingreso Suplementario de Desplazamiento (Displacement Supplementary Income-Stimulus package)	TM	PN	s/í	3	s/í	s/í	147,64		C G
	Pago anticipado a pensionistas (Pre-payment for all pensioners)	TM	AE	s/í	s/í	s/í	s/í	s/í		
	Distribución de 500,000 libras de almidón de arrurruz	TM	PN	Una vez	1	En efectivo o en especie	Otro	s/í		
	Promoción de microempresas juveniles (Promoting Youth Micro Enterprises, PRYME).	TM	PN	Una vez	1	s/í	s/í	2.777,78		C G
	Love Box (Cajas de Amor)	TM	PN	Mensual	7	En efectivo o en especie	A domicilio	61,98		C G
	Beneficio de Asistencia Provisional para trabajadores del sector informal (Interim Assistance Benefits for workers in the informal sector)	TM	PN	s/í	3	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	111,11		C G
	Beneficio de Asistencia Provisional para vincentinos vulnerables (Interim Assistance Benefit for vulnerable Vincentians)	TM	NA	Mensual	9	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	74,07		C G
	Apoyo económico a profesionales culturales y creativos	TM	PN	Una vez	1	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	225,29		C G
	Programa gubernamental de apoyo con ingresos suplementarios en caso de desplazamiento para trabajadores marítimos (Government Displacement Supplementary Income Support Programme for Seafarers)	TM	PN	Mensual	3	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	111,11		
Programa de apoyo por COVID-19 y para la recuperación por sequía (COVID-19 and Drought Recovery Support Programme)	TM	PN	Una vez	1	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	185,19		C G	

Pais	Medida	Tipo de Transferencia	Innovación	Frecuencia de entregas	Duración en meses	Forma de entrega	Lugar de entrega	Monto mensual (en dólares)	Activa en 2021	Considerada en estimación de cobertura y/o gasto
Santa Lucía	Paquetes de Alivio (Relief packages)	TM	PN	s/í	s/í	En efectivo o en especie	A domicilio	s/í		
	Subsidio de subsistencia para personas que trabajan por cuenta propia (Self Employed Subsistence Allowance)	TM	PN	Una vez	3	s/í	s/í	185,19		G
	Programa de apoyo de ingresos para No-contribuyentes del NIC (Income Support Programme (ISP) for Non-NIC Contributors)	TM	PN	Mensual	3	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	185,19		C G
	Programa Nacional de Alimentación (National Meals Programme - NMP)	TM	PN	Diario	3	En efectivo o en especie	A domicilio	2,73		G
	Expansión del Programa de Transferencia Monetaria de la Asistencia Pública (Public Assistance Programme, Cash Transfer)	TM	AC	s/í	17	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	648,15	Si	C G
	Aumento en el Subsidio por discapacidad Infantil (Child Disability Grant)	TM	AM	s/í	18	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	37,04	Si	C G
	Aumento en el Subsidio para personas que viven con el VIH (Grant for Persons Living with HIV)	TM	AM	s/í	18	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	37,04	Si	C G
	Aumento en el Subsidio para niños que se encuentran en hogares de acogida (Grant for children in Foster Care)	TM	AM	s/í	18	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	37,04	Si	G
	Iniciativa de Recuperación de la Fuerza Laboral (Workforce Recovery Initiative)	TM	PN	Una vez	6	En efectivo o en especie	A domicilio	s/í		
	Programa de Asistencia Eléctrica (Electricity Assistance Programme - EAP)	TM	PN	Mensual	6	En efectivo o en especie	A domicilio	27,78	Si	C G
	Donación de dispositivos digitales para estudiantes con necesidades especiales (Donation of digital devices for special needs students)	TM	PN	Una vez	s/í	En efectivo o en especie	A domicilio	s/í		
	Suministro de kits de higiene y cuidados a niños/as con discapacidad y niños/as en hogares de acogida (Provision of hygiene and care kits to children with disabilities and children in foster care)	TM	NA	Una vez	1	En efectivo o en especie	Otro	25,56		C G
	Pequeño bono a mujeres de los sectores turístico y agrícola (Small Grants to Women of the Tourism and Agriculture Sectors)	TM	PN	Una vez	2	Entrega de vouchers	s/í	s/í	Si	
Suriname	Apoyo financiero para personas con discapacidad (Financiële Bijstand Mensen Met Een Beperking - FB MMB)	TM	AM	Mensual	6	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	69,73		
	Beneficio General por hijo (Algemene Kinder Bijslag - AKB)	TM	AM	Mensual	6	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	103,31		
	Disposición General de Vejez (Algemene Oudedags Voorziening - AOV)	TM	AM	Mensual	6	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	54,24		

Pais	Medida	Tipo de Transferencia	Innovación	Frecuencia de entregas	Duración en meses	Forma de entrega	Lugar de entrega	Monto mensual (en dólares)	Activa en 2021	Considerada en estimación de cobertura y/o gasto
	Asistencia financiera para hogares vulnerables (Financiële Bijstand Zwakke Huishoudens - FB ZWH)	TM	AM	Mensual	6	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	25,83		
	Beneficio económico para desempleados	TM	PN	Mensual	17	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	154,96	Si	C G
	Paquetes de apoyo COVID-19 (COVID-19 steunpakketten)	TM	PN	s/i	s/i	En efectivo o en especie	A domicilio	23,24		C G
Trinidad y Tabago	Tarjeta de alimentos (Food Card - Food Support Program)	TM	AM	Tres veces	13	Entrega de tarjeta electrónica	En establecimientos de comercio	49,47	Si	C G
	Asistencia Pública (Public Assistance) y Bono por Discapacidad (Disability Grant)	TM	AM	Tres veces	3	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	22,22		C G
	Asistencia en el pago de arriendo domiciliario (Rental Assistance)	TM	PN	Tres veces	6	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	370,34		C G
	Programa de Alimentación Escolar (School Feeding Programme)	TM	AM	Diario	10	Entrega de tarjeta electrónica	En bancos o cajeros	75,55		G
	Bono de Ayuda Cultural/Bono de Apoyo para Artistas y Creativos (Relief Cultural Grant/Relief Grant for artists and creatives)	TM	PN	Una vez	6	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	740,68		C G
	Apoyo de Emergencia Alimenticia - Canastas Alimenticias (Emergency Food Support to New Beneficiaries - Food Hampers)	TM	NA	Una vez	15	En efectivo o en especie	A domicilio	s/i	Si	
	Apoyo de Emergencia Alimenticia - Vouchers de Alimentos (Emergency Food Support to New Beneficiaries - Food Vouchers)	TM	NA	Una vez	15	Entrega de vouchers	A domicilio	37,03	Si	C G
	Tarjeta de alimentos para Navidad (Christmas Food Support Card)	TM	PN	Una vez	1	Entrega de tarjeta electrónica	En establecimientos de comercio	81,47		G
	Subsidio de Apoyo al Ingreso para personas sin seguro social, Fase II (Income Support Grant for people not registered at the NIB, Phase II)	TM	PN	Una vez	1	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	222,20	Si	
Uruguay	Tarjeta Uruguay Social (TUS) (duplicación de montos de las transferencias)	TM	AM	Cuatro veces	8	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	75,84		C G
	Asignación Familiar - Plan de Equidad (duplicación de montos de las transferencias)	TM	AM	Cuatro veces	15	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	59,74	Si	C G
	Canasta de Alimentos	TM	AM	Mensual	s/i	En efectivo o en especie	En comedores comunitarios	s/i	Si	
	Canasta de Emergencia Alimentaria (Operativo Canasta)	TM	PN	Mensual	21	Transferencia digital por celular	En establecimientos de comercio	27,99	Si	C G

Pais	Medida	Tipo de Transferencia	Innovación	Frecuencia de entregas	Duración en meses	Forma de entrega	Lugar de entrega	Monto mensual (en dólares)	Activa en 2021	Considerada en estimación de cobertura y/o gasto
	Apoyo a las organizaciones de la sociedad civil	TM	PN	s/í	s/í	En efectivo o en especie	Otro	s/í		
	Alimentación escolar	TM	NA	Una vez	1	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	9,91		G
	Programa de alimentación Escolar del CEIP	TM	NA	s/í	s/í	En efectivo o en especie	En escuelas	s/í	Si	
	Subsidio para Artistas	TM	PN	Mensual	2	En efectivo o en especie	A domicilio	158,11		G
	Servicio de alimentación	TM	NA	Mensual	2	En efectivo o en especie	En escuelas	s/í	Si	
	Transferencia económica a usuarios de programas de alimentación escolar	TM	NA	Mensual	2	Transferencia digital por celular	En establecimientos de comercio	67,40	Si	
	Plan de Asistencia Alimentaria: Canastas de alimentos CAIF (Primera etapa)	TM	NA	Una vez	1	En efectivo o en especie	s/í	s/í	Si	
	Plan de Asistencia Alimentaria: Tickets de alimentación (Segunda etapa)	TM	NA	Una vez	1	Entrega de tarjeta electrónica	A domicilio	28,00	Si	G
	Subsidio para autores nacionales	TM	PN	Mensual	3	En efectivo o en especie	En bancos o cajeros	158,11	Si	
	Refuerzo monetario de Asignaciones-Plan de Equidad	TM	AM	Mensual	4	Transferencia a cuenta bancaria	En bancos o cajeros	58,31	Si	G
	Bono Crianza	TM	PN	Mensual	s/í	s/í	No especificado	46,65		
Venezuela (República Bolivariana de)	Caja de alimentos CLAP	TM	NA	s/í	6	En efectivo o en especie	A domicilio	0,05		G
	Alimentación escolar	TM	NA	s/í	6	En efectivo o en especie	A domicilio	s/í		
	Bono "Disciplina y Solidaridad"	TM	PN	Una vez	1	Entrega de tarjeta electrónica	En bancos o cajeros	1,44		G
	Bono "Quédate en casa"	TM	PN	Una vez	14	Entrega de tarjeta electrónica	En bancos o cajeros	3,57	Si	G
	Bono Semana Santa	TM	NA	Una vez	1	Entrega de tarjeta electrónica	En bancos o cajeros	2,87		G
	Bono Normalidad Relativa	TM	PN	Una vez	1	Entrega de tarjeta electrónica	En bancos o cajeros	2,46		
	Bono Disciplina y Conciencia	TM	PN	Una vez	1	Entrega de tarjeta electrónica	En bancos o cajeros	2,05		

Pais	Medida	Tipo de Transferencia	Innovación	Frecuencia de entregas	Duración en meses	Forma de entrega	Lugar de entrega	Monto mensual (en dólares)	Activa en 2021	Considerada en estimación de cobertura y/o gasto
	Bono Cuidar y Cuidarse	TM	PN	Una vez	1	Entrega de tarjeta electrónica	En bancos o cajeros	36,93		
	Bono "Conciencia y Responsabilidad"	TM	PN	Una vez	1	Entrega de tarjeta electrónica	En bancos o cajeros	4,92		
	Bono Padre Bolívar 2020	TM	PN	Una vez	1	Entrega de tarjeta electrónica	En bancos o cajeros	4,10		
	Bono Victoria de Carabobo	TM	PN	Una vez	1	Entrega de tarjeta electrónica	En bancos o cajeros	2,61		
	Bono Salud y Vida	TM	PN	Una vez	1	Entrega de tarjeta electrónica	En bancos o cajeros	1,44		
	Incremento de los montos de los programas de protección social	TM	AM	sí	1	Entrega de tarjeta electrónica	No especificado	0,46		
	Bono Disciplina y Voluntad	TM	PN	Una vez	1	Entrega de tarjeta electrónica	En bancos o cajeros	6,40		
	Bono Unidos por la Vida	TM	PN	Una vez	1	Entrega de tarjeta electrónica	En bancos o cajeros	6,93		
	Bono Venezuela Decidió Cuidarse	TM	PN	Una vez	1	Entrega de tarjeta electrónica	En bancos o cajeros	8,00		
	Bono 7+7 Perfecto	TM	PN	Una vez	1	Entrega de tarjeta electrónica	En bancos o cajeros	8,67		
	Bono Amor por Venezuela	TM	PN	Una vez	1	Entrega de tarjeta electrónica	En bancos o cajeros	12,80		
	Bono Conciencia y Prevención	TM	PN	Una vez	1	Entrega de tarjeta electrónica	En bancos o cajeros	13,87		
	Bono Navidades Felices y Seguras	TM	PN	Una vez	1	Entrega de tarjeta electrónica	En bancos o cajeros	19,20		
	Bono Gran Misión Hogares de la Patria	TM	PN	Dos veces	2	Entrega de tarjeta electrónica	En bancos o cajeros	4,92	Si	C G
	Bono Cuarentena Radical abril 2021	TM	PN	Una vez	1	Entrega de tarjeta electrónica	En bancos o cajeros	61,95	Si	G
	Bono 4to Aniversario del Carnet de la Patria	TM	PN	Una vez	1	Entrega de tarjeta electrónica	En bancos o cajeros	22,98	Si	

Pais	Medida	Tipo de Transferencia	Innovación	Frecuencia de entregas	Duración en meses	Forma de entrega	Lugar de entrega	Monto mensual (en dólares)	Activa en 2021	Considerada en estimación de cobertura y/o gasto
	Bono Semana Santa en Cuarentena	TM	PN	Una vez	1	Entrega de tarjeta electrónica	En bancos o cajeros	2,87	Si	
	Bono Cuidado y Prevención	TM	PN	Una vez	1	Entrega de tarjeta electrónica	En bancos o cajeros	27,90	Si	
	Bono Conciencia y Unión	TM	PN	Una vez	1	Entrega de tarjeta electrónica	En bancos o cajeros	29,38	Si	
	Bono Venezuela se vacuna	TM	PN	Una vez	1	Entrega de tarjeta electrónica	En bancos o cajeros	37,01	Si	
	Bono Resistencia y dignidad	TM	PN	Una vez	1	Entrega de tarjeta electrónica	En bancos o cajeros	41,03	Si	
	Bono Digamos Presente	TM	PN	Una vez	1	Entrega de tarjeta electrónica	En bancos o cajeros	45,95	Si	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe, base de datos [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>; "Medidas de protección social para enfrentar el COVID-19", Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe, base de datos [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>.

TE: Transferencia en especie; TM: Transferencia monetaria; AC: Aumento de cobertura de programa existente; AM: Aumento de montos, bienes o servicios de programa existente; AE: Anticipo de entrega de montos, bienes o servicios de programa existente; NA: Nueva acción o servicio en programa/medida existente; PN: Programa/medida nueva/a; C: Usada para la estimación de cobertura del país; G: Usada para la estimación de gasto del país; s/i: Sin información oficial.

En el presente documento se abordan las medidas de protección social no contributiva de emergencia anunciadas en los países de América Latina y el Caribe en 2020 y 2021 como respuesta a la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). La rápida reacción de los Gobiernos de la región y las innovaciones llevadas a cabo fueron clave para llegar a un amplio porcentaje de la población afectada y contener los efectos adversos en la pobreza y la desigualdad de las medidas tomadas para contener la pandemia. Este proceso permitió extraer lecciones fundamentales para avanzar hacia mecanismos que permitan brindar protección social de emergencia eficiente. Con ello, se espera aportar a la discusión sobre posibles vías para fortalecer sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes de protección social.