

#5 Respuestas de Protección Social a Covid-19

El rol de la tecnología digital en las respuestas de protección social a COVID

Introducción

Tanto los burócratas como los organismos internacionales de desarrollo hacen hincapié en el potencial de la tecnología digital para aumentar la velocidad y la eficiencia, evitar las burocracias que consumen mucho tiempo y reducir la corrupción. Este potencial ha sido puesto de relieve por la pandemia de COVID-19, en la que la tecnología digital ha sido importante para facilitar la entrega de prestaciones sociales en varios países durante el tiempo de distanciamiento físico y bloqueo. En este caso, las repercusiones han sido mayores en la esfera de las transferencias de efectivo y las subvenciones gubernamentales; desde la identificación, autenticación e inscripción de los beneficiarios, hasta la distribución y la tramitación de quejas y reclamaciones.

La tecnología digital también ha tenido un impacto en el suministro de mecanismos de seguridad alimentaria. Por ejemplo, en Sudáfrica y la Argentina, los gobiernos han podido enviar a los beneficiarios vales electrónicos de alimentos por medio de mensajes de texto, que se pueden canjear en las tiendas locales. En el caso de la filial de StreetNet Internacional en Rwanda, el Syndicat des Travailleurs Indépendants de l'Économie Informelle (SYTRIECI – Sindicato de los trabajadores independientes de la economía informal), los SMS se utilizaron para sensibilizar a sus miembros sobre la disponibilidad de la ayuda alimentaria del gobierno y para coordinar cuándo estaría disponible para que los beneficiarios la recogieran en sus aldeas locales.

Pero hay un peligro real en presentar la tecnología digital como una solución mágica. Dicha tecnología no es neutral, ni existe en el vacío. Requiere procesos sociales e infraestructura física, y sólo funcionará tan bien como los sistemas en los que está integrada. A este respecto, las organizaciones de base son cruciales para que la tecnología funcione más favorablemente en interés de los pobres. De no ser así, puede amplificar fácilmente los desequilibrios de poder y conducir a nuevas exclusiones, a menudo de los más vulnerables.

En este informe se examina la forma en que la tecnología digital se está utilizando en la entrega de subvenciones gubernamentales y transferencias de efectivo a las personas trabajadoras de la economía informal, y se evalúa la medida en que ha podido sortear algunos de los obstáculos tradicionales con que se enfrenta el sector en lo que respecta a la participación y el reconocimiento del Estado y el sector formal. También reflexionamos sobre la forma en que ha creado nuevos obstáculos y examinamos cómo

se puede hacer que la prestación de protección social a través de plataformas de tecnología digital funcione de manera óptima para las personas trabajadoras del sector informal, qué es lo que hay que hacer para que esto ocurra y cómo pueden los gobiernos apoyar esto de la mejor manera posible.

Proporcionar acceso a quienes están fuera del sector bancario oficial

El uso de teléfonos móviles para entregar subvenciones y transferencias de efectivo mediante vales o dinero electrónicos significa que no se requiere una transferencia física de dinero en efectivo, por lo que se evita la necesidad de una cuenta bancaria. Por ejemplo, para permitir la entrega de la subvención de ingresos de emergencia de Namibia, un pago único de 750 dólares de Namibia (US\$ 41,00) destinado a las personas trabajadoras de la economía informal, uno de los siguientes bancos, FNB Namibia, Bank Windhoek o Standard Bank, emitió un vale para un producto de dinero electrónico a los teléfonos celulares de los beneficiarios. Este dinero podría ser canjeado utilizando los servicios de tarjeta en el cajero automático de ese banco, o utilizarse para realizar transacciones directamente a través de los servicios de valor añadido que ofrecen las distintas carteras. Con el subsidio de emergencia de Guatemala de 1.000 quetzales (US\$ 130,00) a las personas trabajadoras del sector informal y las personas trabajadoras por cuenta propia, el pago también se efectuaba electrónicamente. El beneficiario recibía entonces un código a través de su teléfono, que le permitía acceder al beneficio: ya sea retirando de un cajero automático sin tarjeta o retirando el dinero en un supermercado acreditado. Alternativamente, podían retirar el dinero en una agencia bancaria.

La tecnología móvil también tiene el potencial de facilitar la expansión del sector bancario oficial a los marginados, eliminando algunas de las barreras tradicionales asociadas a la apertura de una cuenta bancaria. Por ejemplo, el acceso a una sucursal bancaria, el tener un cierto nivel de alfabetización, el costo del transporte para llegar a ella y los horarios de apertura que entran en conflicto con los horarios de trabajo, etc. En la primera fase del Ingreso Solidario de Colombia¹, menos de la mitad de los 2,5 millones de beneficiarios previstos tuvieron acceso a la subvención, precisamente porque no tenían cuentas bancarias. Esto en sí mismo es una clara indicación de cuántas personas trabajadoras informales permanecen fuera del sistema bancario. Los encargados de formular políticas del Ingreso Solidario no reestructuraron el subsidio para facilitar la entrega fuera del sector bancario formal, como lo han hecho Namibia y Guatemala. En cambio, racionalizaron el proceso de apertura de una cuenta bancaria. Una persona

¹ Esta subvención consistió en un primer beneficio de 160.000 pesos colombianos (US\$ 40,00) y un segundo de 80.000 pesos colombianos (US\$ 20,00), destinado a 3 millones de familias pobres de trabajadores del sector informal.

podía solicitar la apertura de una al mismo tiempo que solicitaba la subvención, y podía hacerlo a través de su teléfono móvil. Mediante un proceso simplificado, se exigiría al solicitante que proporcionara sólo unos pocos datos de identificación, como el tipo de identificación, el número de identificación, el lugar y la fecha de emisión, el nombre completo del beneficiario y el lugar y la fecha de nacimiento.

Permitiendo la aplicación y entrega a distancia

Los procesos de solicitud por teléfono móvil y por Internet permiten a los beneficiarios presentar solicitudes a distancia desde la seguridad de sus propios hogares sin ponerse en peligro ni tener que perder tiempo y dinero en los viajes. Pueden permanecer en el trabajo y no perder un tiempo valioso en el trabajo. Gracias a la subvención de emergencia del Gobierno tailandés de 5.000 baht (US\$ 152,00) para tres meses, destinada a las personas trabajadoras del sector informal, los solicitantes pudieron presentar su solicitud en línea a través de un sitio web específico. También podían inscribirse en la Caja de Ahorros del Gobierno, el Banco de Agricultura o el Banco Krungthai. HomeNet Tailandia informa de que todos sus 7.000 miembros se inscribieron. Sin embargo, alrededor del 50% de ellos tuvieron que pedir ayuda a sus familiares o a la organización para inscribirse en el sitio web.

Los solicitantes del subsidio de ingresos de emergencia de Namibia pudieron solicitarlo por medio de SMS al centro de llamadas del proveedor de telefonía móvil Mobile Telecommunications Limited (MTC) de forma gratuita. A continuación, el MTC envió un SMS de activación a todos los titulares de la tarjeta SIM del MTC para agilizar el proceso de solicitud a través de los teléfonos celulares de los solicitantes; no obstante, para ello, los solicitantes debían tener un documento de identidad namibio válido y acceso a un teléfono móvil registrado en el proveedor MTC. En Marruecos, para solicitar la asistencia del Gobierno, las personas trabajadoras de la economía informal que eran miembros del Programa Nacional de Asistencia Médica del país debían enviar su número de registro RAMED² a un número de teléfono gratuito. Las personas trabajadoras del sector informal que no estaban registrados en el RAMED debían registrarse en una plataforma digital rellenando sus datos personales, incluido un número de identificación, un número de teléfono y pruebas de su ocupación.

² El RAMED o Plan de Asistencia Médica es un plan básico de cobertura no contributiva que complementa el plan nacional de seguro médico de Marruecos.

Flexibilidad de los formularios: diferentes vías para el registro y la entrega

Al abrir varios canales para solicitar y recibir subvenciones y transferencias de efectivo, la tecnología digital puede desempeñar un papel importante en la creación de opciones para los beneficiarios, lo que aumenta la inclusión. Con el beneficio del gobierno de Bangladesh, por ejemplo, los trabajadores pueden solicitarlo a través de tres vías diferentes, en línea, a través de un sitio web, o por teléfono, llamando a una línea directa, o enviando una solicitud por SMS para iniciar la solicitud.

Las posibilidades de elección también aumentan al combinar la tecnología con vías de acceso más tradicionales. La inscripción en línea es una buena opción, pero también debe haber otras opciones disponibles, por ejemplo, la combinación de opciones en línea y manuales. Este es el camino que ha seguido Tailandia. En este caso, los trabajadores pudieron solicitar la subvención del gobierno ya sea en línea a través del sitio web o acudiendo a uno de los bancos que figuran en la lista del gobierno. En el caso de Sudáfrica, fue una buena idea disponer de un registro en las oficinas de la Agencia de Seguridad Social de Sudáfrica (SASSA), de modo que los comerciantes informales que no tenían acceso a los teléfonos pudieran seguir registrándose para obtener la subvención especial COVID del gobierno.

Identificación y orientación de los trabajadores vulnerables que necesitan apoyo del Estado

Los teléfonos móviles han desempeñado un papel fundamental para facilitar la identificación y la selección de las poblaciones vulnerables. En el caso del subsidio en efectivo del Gobierno de Bangladesh a las personas trabajadoras del sector informal, la selección se hizo utilizando el código QR (aplicación móvil), la identificación nacional y las listas de los sindicatos, que enumeraron a unos 5 millones de personas recientemente vulnerables (trabajadoras del sector informal que perdieron sus medios de vida).

En Colombia, los recicladores han sido identificados como una de las categorías de personas que viven en condiciones de pobreza y, por lo tanto, en riesgo. El gobierno colombiano trabajó con los Operadores de Redes Móviles (OMR) para vincular a los posibles beneficiarios con los números de teléfono móvil e identificar el tipo de conectividad que tienen. Los beneficiarios recibieron entonces una instrucción a través de un SMS. A los que ya tenían cuentas bancarias se les dijo que recibirían confirmación de que su pago se haría directamente en sus cuentas. En el caso de los trabajadores que no tenían una cuenta bancaria, se enviaron instrucciones con la información sobre cómo abrir una cuenta bancaria. Estas instrucciones se enviaban a través de la aplicación o a través de un código de texto (USSD), dependiendo del tipo de dispositivo

que tuvieran los beneficiarios. Sin embargo, los solicitantes en Colombia deben tener acceso a un teléfono móvil para solicitar la prestación, lo que podría excluir a algunos de los trabajadores más vulnerables.

Pero la identificación de los beneficiarios y la entrega de los recursos a través de los números de teléfono móvil sólo funcionará si las listas de datos son exactas y están actualizadas. En el caso de Bangladesh, por ejemplo, cuando empezaron a pagarse las subvenciones, las discrepancias entre los números de la tarjeta de identificación nacional y los correspondientes números de teléfono móvil obstaculizaron la eficacia del programa. Esto significó que se desembolsaron subvenciones a menos de 2 millones de los 5 millones de beneficiarios previstos. Como resultado de esta falta de coincidencia de datos, se devolvió una lista de 2,3 millones de personas para su verificación, mientras que otras se consideraron no elegibles. En otras palabras, menos de la mitad de la población destinataria se benefició.

En el plan Atmanirbhar Nidhi (PM SVANidhi)³ del vendedor ambulante Pradhan Mantri de la India, se exigió a los beneficiarios que introdujeran los datos de su tarjeta Aadhaar (tarjeta de identificación) vinculada a un número de teléfono para poder solicitarla. Sin embargo, para muchos vendedores, sus tarjetas Aadhaar no están vinculadas a sus números de teléfono o sus datos de contacto han cambiado a lo largo de los años.

Mejorar la comunicación entre los sistemas de seguridad social y los beneficiarios

La provisión efectiva de asistencia social consiste en construir una relación entre la gente y el Estado. La digitalización puede impactar en esta relación, tanto positiva como negativamente. Es un gran error pensar que la digitalización puede reemplazar esta relación, sino que la tecnología debe ser usada de tal manera que mejore esta relación.

La tecnología digital puede facilitar el acceso a la asistencia y el asesoramiento cuando se solicitan subvenciones o se esperan los resultados de las solicitudes. También puede utilizarse como vía de reclamación y reparación. En una respuesta a COVID-19 Guatemala, se aprobó una línea telefónica de emergencia de subvenciones en efectivo Bono Familia para que las personas pudieran hacer preguntas sobre el estado de sus solicitudes y que se respondiera a sus preguntas. Sin embargo, el éxito de esas líneas

³ El PM SVANidhi es un servicio nacional especial de microcrédito para los vendedores ambulantes de la India, puesto en marcha para proporcionarles acceso a préstamos asequibles de capital de explotación que les permitan reanudar sus actividades de subsistencia, después del cierre. En virtud del plan, los vendedores que reúnan las condiciones necesarias pueden acceder a préstamos de hasta 10.000 rupias.

telefónicas de emergencia depende de la infraestructura subyacente y de los recursos disponibles para gestionarlas. Kenya cuenta con un número de teléfono gratuito donde los solicitantes pueden hacer un seguimiento de sus solicitudes, pero la gente se queja de que esta línea siempre está congestionada y nunca le contestan. En Sudáfrica, los solicitantes que solicitaron la subvención COVID del gobierno recibieron rechazos automáticos genéricos impersonalizados en sus teléfonos celulares sin obtener una explicación completa. En estos casos la tecnología puede alejar aún más a los ciudadanos de los mecanismos del Estado.

No todo el mundo tiene acceso a la tecnología digital o sabe cómo usarla eficazmente

Posiblemente la crítica más crucial a la tecnología digital es el hecho de que crea nuevos tipos de exclusiones, ya que no todo el mundo tiene los recursos para acceder a ella, o las habilidades para usarla eficazmente. Con el plan Atmanirbhar Nidhi (PM SVANidhi) del vendedor ambulante Pradhan Mantri de la India, la aplicación en línea era obligatoria, lo que limitaba considerablemente el acceso de los vendedores. En otros casos, dejaba a los vendedores en peligro de que se les cobraran cantidades exorbitantes cuando utilizaban los cibercafés locales, informa Dharmendra Kumar, del capítulo de Nueva Delhi del Comité de Acción Conjunta de los vendedores ambulantes. En el caso del Ingreso Solidario de Colombia, a pesar de que ofrecía flexibilidad en cuanto a las opciones de aplicación y entrega, muchas personas trabajadoras del sector informal tenían dificultades para acceder al pago debido a la falta de acceso a la Internet, los dispositivos móviles y los problemas relacionados con los conocimientos tecnológicos.

El uso de la tecnología requiere recursos. En el caso de los teléfonos celulares se requiere tiempo de aire y/o datos, así como acceso a una red de telefonía celular. En el caso de una computadora, se necesita electricidad y una conexión a Internet. La navegación y el uso de la tecnología digital también requiere un cierto nivel de alfabetización y educación. Las mujeres y las personas de edad, que en muchos países tienden a tener niveles más bajos de alfabetización y educación, pueden verse afectadas de manera desproporcionada como resultado de ello. Los trabajadores más marginados son los que corren mayor riesgo de exclusión.

Para los recicladores de Sudáfrica, que a menudo ganan menos en comparación con sus compañeros de trabajo en otros sectores de la economía informal, solicitar la subvención gubernamental COVID por teléfono no era realmente una opción viable. Muchos no tienen teléfono (90 por ciento) y no saben leer ni escribir; si tienen un teléfono, a menudo no tienen datos o tiempo de emisión para seguir haciendo el seguimiento de las

Estos informes están en forma de borrador, ya que son un trabajo en progreso. Si desea citarlos, por favor contacte con el equipo de WIEGO en: laura.alfers@wiego.org

solicitudes más allá de la solicitud inicial. Cuanto más pobres y marginales son las personas trabajadoras del sector informal, menos probabilidades tienen de acceder a los teléfonos y a otras tecnologías digitales; por lo tanto, un sistema en línea no hace sino amplificar su vulnerabilidad y exclusión. Además, el acceso a la tecnología depende de la infraestructura, como la electricidad, las líneas telefónicas, las redes de telefonía celular, las redes bancarias y los cajeros automáticos, que deben estar presentes y en condiciones de funcionamiento fiables.

En el continente africano y en otras partes del Sur global, la tecnología favorece claramente a las zonas urbanas. Tomemos por ejemplo el programa de transferencia de efectivo social Livelihood Empowerment Against Poverty (LEAP) en Ghana, que ha sido parcialmente digitalizado, y donde las personas pueden ahora registrarse con teléfonos móviles. Esto está bien en las ciudades, donde el acceso es adecuado, pero en las comunidades rurales es un problema ya que hay menos acceso. Esto es un recordatorio de que las tecnologías son tan eficaces como los recursos humanos y los sistemas que las sustentan.

¿Quién se beneficia más y quién hace todo el trabajo duro?

El uso de la tecnología digital en la entrega de transferencias de efectivo y subvenciones tiende a requerir asociaciones entre el sector privado y el gobierno, que carecen de la capacidad y la infraestructura necesarias para ello. Pero ¿qué significa esto cuando los gobiernos subcontratan a empresas privadas? Los contratistas del sector privado pueden obtener fácilmente grandes beneficios de su participación en la digitalización, mientras que las organizaciones de trabajadores que dedican gran parte de su capacidad de recursos humanos a recopilar los números de móvil de sus miembros para las bases de datos siguen sin recibir compensación por su trabajo y sin que se reconozcan sus esfuerzos. Con la participación del sector privado, las cuestiones relativas a la privacidad y la seguridad de los datos también pasan a primer plano.

Los desafíos que plantea la tecnología digital para garantizar la inclusión y la justicia siguen siendo tan grandes como las posibilidades que esta tecnología ofrece para derribar las barreras y facilitar el acceso. Lo fundamental es la forma en que se utiliza esta tecnología y los sistemas humanos e infraestructurales en los que está integrada. Queda mucho por hacer para asegurar que la utilización de las tecnologías digitales en la prestación de protección social se aproveche para responder a las necesidades y el contexto de los trabajadores pobres.

ACERCA DE WIEGO

Mujeres en el Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO) es una red mundial centrada en asegurar los medios de vida de los trabajadores pobres, especialmente las mujeres, en la economía informal. Creemos que todos los trabajadores deben tener las mismas oportunidades y derechos económicos. WIEGO crea el cambio creando capacidad entre las organizaciones de personas trabajadoras del sector informal, ampliando la base de conocimientos sobre la economía informal e influyendo en las políticas locales, nacionales e internacionales.

Visita <http://espanol.wiego.org/> .