

SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL ANTE LA CRISIS DEL COVID-19.

ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE TRANSFERENCIA MONETARIA EN LOS PAÍSES DEL MERCOSUR DESDE LA TEORÍA DEL INGRESO CIUDADANO UNIVERSAL (2020-2021)

JOAQUÍN BALIÑA¹

Doctorando USAL

**Tesis evaluada con calificación sobresaliente de la Maestría en Sociología Política Internacional,
Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Tres de Febrero.**

Resumen

A raíz de la pandemia producida por el COVID-19, las políticas de transferencia monetaria (PTM) han vuelto a ocupar un rol central en los esquemas de protección social en diversos rincones del mundo. América Latina no fue la excepción, ya que ha sido escenario de la expansión de transferencias preexistentes y de la creación de nuevas medidas que fueron implementadas a la luz de la crisis. En este contexto, se retomaron varios de los debates sobre el ingreso ciudadano universal (ICU). A partir de la interdependencia y la vulnerabilidad expuestas por la reciente crisis, diversas organizaciones y organismos manifestaron sus posturas con respecto a estas propuestas. No obstante, existen importantes diferencias entre los postulados teóricos del ICU y las características de las PTM. En función de ello, esta tesis se centró en caracterizar y analizar las PTM implementadas durante el período 2020-2021 en los cuatro países miembros del Mercado Común del Sur (Mercosur) con base en una sistematización de los postulados de la teoría más reciente del ICU, a los fines de determinar su grado de adecuación.

Palabras clave: ingreso universal, transferencia monetaria, COVID.

1 Licenciado en Sociología (UNSAM). Especialista en Política, Evaluación y Gerencia Social (FLACSO) y magíster en Sociología Política Internacional (UNTREF). Candidato a doctor del Programa Binacional en Estudios Globales y de Área (USAL/HUzB). Exbecario del CUA-DAHZ, PNUD, CIN y UNSAM. Previamente se desempeñó como coordinador de proyectos en temas de protección social, empleo y salud. Actualmente es docente y consultor en PM/MERL, investigación aplicada y análisis de datos.
Correo electrónico: joaquin.balinia@gmail.com / ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8619-2194>.

Social protection systems in the face of the COVID-19 crisis.

Analysis of cash transfer policies in Mercosur countries based on the theory of universal citizen income (2020-2021)

Abstract

In the aftermath of the COVID-19 pandemic, cash transfer policies (CTPs) have returned to a central role in social protection schemes in various corners of the world. Latin America was no exception, as it was the scene of the expansion of pre-existing transfers and the creation of new measures implemented in light of the crisis. In this context, several of the debates on universal citizen's income (UCI) were taken up again. Based on the interdependence and vulnerability exposed by the recent crisis, various organizations and agencies expressed their positions on these proposals. However, there are important differences between the theoretical postulates of UCI and the characteristics of OCTs. Therefore, this thesis focused on characterizing and analyzing the MTPs implemented during the period 2020-2021 in the 4 member countries of the Southern Common Market (MERCOSUR) based on a systematization of the postulates of the most recent theory of the UCI, in order to determine their degree of adequacy.

Key words: universal income, cash transfer, COVID.

1. Introducción

La tesis tuvo por objetivo caracterizar y analizar las principales políticas de transferencias monetarias (PTM) implementadas en el período 2020-2021 en los países miembros del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), a fin de compararlas y determinar el grado de adecuación con los postulados de ingreso ciudadano universal (ICU).

Las PTM han sido una de las principales estrategias de protección social implementadas en América Latina. Desde sus inicios durante la década de 1990, se han expandido a toda la región. Producto de su diseño e implementación, adquirieron características específicas, entre las que se destaca su condicionalidad (dada por requisitos para acceder y sostener la prestación en el tiempo), su focalización (que concentra estas medidas específicamente en infancias y personas mayores de menores ingresos) y una narrativa de promoción del desarrollo humano (orientada a promover las capacidades y habilidades individuales).

Por otro lado, los debates sobre el ICU han crecido durante las últimas décadas. Si bien su producción teórica se remonta a siglos atrás, fue en la década de 1980 que sectores específicos de la academia comenzaron a debatir de forma sistemática estas ideas y se realizaron experimentos para medir su impacto. Desde entonces, los postulados del ICU se han estructurado en un cuerpo teórico relativamente uniforme. Sin embargo, es un tema que adquiere diferentes grados de atención dependiendo del contexto. En este sentido, las consecuencias económicas y sociales de la pandemia impulsaron una nueva ola de debates, que se sumaron a una discusión más amplia sobre posibles políticas para abordar los desafíos del futuro, como las desigualdades, el impacto laboral de las nuevas tecnologías y el reconocimiento de las tareas de cuidado. La región sudamericana no ha estado exenta de estos debates e incluso ha sido escenario de proyectos nacionales y regionales de ICU. Estas discusiones, en gran medida, han puesto el foco en el análisis de las PTM existentes y en qué medida éstas pueden considerarse instancias intermedias o imperfectas de medidas de ICU. La tesis es una contribución actualizada a este debate teórico, a partir del análisis empírico de las PTM desplegadas durante la pandemia en los países del Mercosur.

2. Métodos

Del objetivo general antes plantado se desprenden tres específicos: (1) caracterizar las principales PTM utilizadas para reducir las consecuencias económicas y sociales de la pandemia; (2) analizar las PTM en relación con los postulados teóricos del ICU; y (3) analizar la incidencia del rol de las PTM para protección social a nivel regional.

En términos de diseño metodológico, se empleó un enfoque exploratorio y descriptivo basado en la combinación de métodos cualitativos y cuantitativos. Como métodos cuantitativos se utilizó la estadística descriptiva y la revisión documental de informes oficiales para contextualizar y caracterizar las PTM a nivel poblacional. Como método cualitativo se empleó el análisis de contenido para caracterizar las PTM a partir de fuentes secundarias, habiendo considerado en particular los datos provistos por el registro de medidas de

protección social del Observatorio de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).²

Para la selección de casos se aplicó la técnica planteada por Prakash y Klotz (2008) para análisis internacional. Las PTM fueron seleccionadas considerando los siguientes criterios: adecuación de la medida a la pandemia, cobertura, forma de entrega y duración. De ello surgieron doce medidas enfocadas en transferencias condicionadas, transferencias para consumo alimentario y transferencias de emergencia. En la Tabla 1 se resumen las medidas seleccionadas para cada país.

Tabla 1. Políticas de transferencia monetaria seleccionadas según país

País	Transferencia monetaria según tipo
1. Argentina	1. Transferencia condicionada: Asignación Universal por Hijo (AUH).
	2. Transferencia para consumo alimentario: Tarjeta Alimentar (TAR).
	3. Transferencia de emergencia: Ingreso Familiar de Emergencia (IFE).
2. Brasil	1. Transferencia condicionada: Bolsa Familia (BF).
	2. Transferencia condicionada: Refuerzo Nutricional (RN).
	3. Transferencia de emergencia: Auxilio de Emergencia (AE).
3. Paraguay	1. Transferencia condicionada: Tekopora (PT).
	2. Transferencia para consumo alimentario: Ñangareko (PN).
	3. Transferencia de emergencia: Subsidio Pytyvõ (1.0 y 2.0) (SP).
4. Uruguay	1. Transferencia condicionada: Plan de Equidad (PE).
	2. Transferencia para consumo alimentario: Tarjeta Uruguay Social (TUS).
	3. Transferencia de emergencia: Canasta de Emergencia Alimentaria (CEA).

Fuente: elaboración propia.

Para el abordaje del nivel de adecuación, las PTM fueron analizadas en función de los cinco componentes básicos del ICU planteados por Van Parijs (2004a) y posteriormente ratificados por la Basic Income Earth Network (2016): (1) individualidad; (2) incondicionalidad; (3) universalidad; (4) periodicidad; y (5) modo de pago. Para dar cuenta de estas diferencias, se establecieron tres niveles de adecuación: adecuación plena, adecuación parcial y adecuación nula. En la Tabla 2 se detallan los criterios para cada uno de los tres niveles.

2 Para más información se sugiere consultar el siguiente enlace: <https://dds.cepal.org/observatorio/acerca.html>

Tabla 2. Criterios de adecuación a la sistematización del ICU

Adecuación	Criterios
Adecuación plena	<ul style="list-style-type: none"> • Adecuación satisfactoria al componente con base en la sistematización teórica. • No se encuentran diferencias sustanciales entre la definición conceptual del componente y las características de la PTM analizada.
Adecuación parcia	<ul style="list-style-type: none"> • Adecuación parcial al componente con base en la sistematización teórica. • Se encuentran diferencias entre la definición conceptual del componente y las características de la PTM analizada, sin que ello implique una inconsistencia absoluta entre ambos.
Adecuación nula	<ul style="list-style-type: none"> • No hay adecuación del componente con base en la sistematización teórica. • Las diferencias detectadas son tales que se interpreta una inconsistencia entre las características de la PTM y la definición conceptual del componente.

Fuente: elaboración propia.

3. Antecedentes

3.1 La cuestión social en clave internacional

La cuestión social surgió para conceptualizar la pobreza urbana en Europa durante la industrialización. La migración del campo a la ciudad generó aglomeración urbana y demandas de servicios básicos, dando lugar a la intervención estatal para abordar estas necesidades (Halperin Donghi, 1970; Hobsbawm, 1962). Posteriormente, las sociedades industrializadas encontraron en la producción fabril y el trabajo asalariado el vector para abordar este fenómeno a través de la expansión de servicios básicos, tales como salud, educación y pensiones. No obstante, a partir de 1970 tuvo lugar una serie de transformaciones sobre la economía y la producción que derivó en una redefinición del rol del empleo y el resurgimiento de la cuestión social como fenómeno moderno (Fitoussi y Rosanvallon, 1997; Rosanvallon, 2000).

La desestructuración de las relaciones laborales, marcada por la pérdida de relevancia del empleo como integrador social, condujo a la *metamorfosis de la cuestión social* (Castel, 1997). Este fenómeno resultó en la precarización e individualización del trabajo, el aumento de desigualdades y la emergencia de la pobreza entre quienes trabajan, contribuyendo a una nueva era de desigualdades (Duru-Bellat, 2017; Milanovic, 2011). Estudios recientes han destacado que el aumento de la concentración de la riqueza se ha convertido en un fenómeno global, con consecuencias negativas para la movilidad y la estabilidad sociales (Alvaredo et al., 2017; Piketty, 2015). En América Latina, estos debates han tenido sus par-

particularidades debido a las brechas de desigualdad y condiciones estructurales de pobreza (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2021b, 2021a).

El interés por comprender los mecanismos de respuesta empleados durante la pandemia radica en que, en períodos de crisis, se han exacerbado los riesgos para el bienestar. Se ha proyectado que para el año 2030, 51 millones más de personas vivirán en la extrema pobreza en comparación con las dinámicas previas a la pandemia (World Economic Forum, 2022), y que durante los primeros dos años de la pandemia las diez personas más ricas duplicaron su fortuna, mientras que los ingresos del 99% de la población mundial se vieron reducidos (Ahmed et al., 2022).

3.2 Transferencias monetarias condicionadas en América Latina

Las políticas sociales en América Latina han experimentado dos etapas significativas: la primera, hasta la década de 1970, se centró en la generación de empleo y políticas públicas generalizadas. La segunda, desde 1980, se caracterizó por la descentralización y la focalización en sectores vulnerables (Isuani et al., 2002). La emergencia de las PTM se da durante esta última etapa, especialmente a finales de la década de 1990, y desde entonces se expandieron a punto tal que llegaron a representar el 70% de las medidas de protección social de la región (Cecchini y Atuesta, 2017; Cecchini y Madariaga, 2011).

De acuerdo con diversos autores, las PTM se extendieron a partir de la intervención de organismos internacionales y mecanismos de cooperación internacional (Hornes, 2019; Lavinas, 2014; Salas y Lopresti, 2014). Programas como la Asignación Universal por Hijo en Argentina o el Bolsa Familia en Brasil se volvieron estrategias centrales de protección social (Castro y Mediavilla, 2022; Villatoro, 2005). Conceptualmente, se fundamentan en la teoría del desarrollo humano, buscando detener la reproducción intergeneracional de la pobreza y mejorar condiciones y oportunidades, por lo que están dirigidas fundamentalmente a niños y adolescentes (Ullmann et al., 2020; Vásquez Russi y Uribe Gómez, 2019).

La relación entre las PTM y las propuestas de ICU ha sido objeto de diversos análisis (Lo Vuolo, 2011). Se ha argumentado que las transferencias implementadas en la región distan de los postulados del ICU debido a sus condicionalidades y su carácter asistencial (Yanes, 2016). Aunque han sido fundamentales en la respuesta a crisis, se ha destacado la necesidad de una profunda transformación para implementar políticas de ICU a nivel regional, considerando una fiscalidad progresiva, la garantía del ingreso universal y el acceso a servicios públicos integrales (Filgueira y Lo Vuolo, 2021; Lo Vuolo, 2011).

4. Teoría del ingreso ciudadano universal

Como se mencionó previamente, en la década de 1980 los debates sobre ICU tomaron relevancia. Uno de los eventos que marcaron esta agenda fue la creación de la Red Europea de Renta Básica (1986) y la organización del congreso denominado Liberty, Equality,

Ecology: Around the Ethical Foundations of Basic Income (1989). De este congreso surgió una de las más importantes sistematizaciones teóricas sobre ICU, liderada por autores tales como Guy Standing, André Gorz, Claus Offe y Philippe Van Parijs, entre otros.

Esta serie de eventos ha dado a las teorías de ICU un piso conceptual sobre el que se fundan en gran medida las propuestas actuales. No obstante, no existe una única interpretación conceptual, sino que hay diversas definiciones para el mismo objeto. Entre ellas, podemos mencionar las de “renta básica universal”, “ingreso ciudadano universal”, “ingreso básico universal”, “renta global universal” o “dividendo básico”, entre otras. Dado que las diversas definiciones coexisten y no hay un consenso definido respecto a su uso, en esta tesis se adopta el concepto de ingreso ciudadano universal. Esto se debe a que dicha definición responde a los criterios básicos de una transferencia monetaria directa sin contraprestaciones ni condicionalidades y adicionalmente resalta su carácter ciudadano, ligado a una concepción del derecho.

El desarrollo teórico del concepto ha sido tomado de Van Parijs, uno de los máximos referentes en la temática. Su mérito reside en haber sido uno de los primeros autores en congregar los debates sobre ICU y haber sistematizado gran parte de su arquitectura teórica. En sus primeras obras, Van Parijs (1991) esbozó los primeros argumentos a favor de una renta básica desde una perspectiva de la ética, la igualdad y la libertad. Inicialmente argumentó que, si bien ha sido un tema históricamente debatido, a partir de 1980 hubo dos aspectos que contribuyeron a su relevancia: por un lado, la incapacidad del capitalismo tardío para crear trabajos de calidad a través de los cuales fuera posible satisfacer las necesidades y acceder a servicios básicos. Esto generó una nueva distinción que ya no se basaba en empleados y desempleados, sino en quienes tienen empleo de calidad y quienes no. Por otro lado, la globalización del sistema de mercado luego de la caída de los países socialistas en 1989 dejó en apariencia al capitalismo sin alternativas. En este sentido, las reestructuraciones políticas y económicas —tales como las de un ICU— emergieron como vías factibles hacia la justicia social (Van Parijs, 1992).

Posteriormente, los argumentos en favor de los proyectos de ICU se fueron ampliando y vinculando con los desafíos del siglo XXI, entre ellos, las dificultades del mercado laboral y los límites de la sociedad salarial (Van Parijs, 2004b). Esta perspectiva fue complementada por otros autores que analizaron los procesos de automatización y aumento de la productividad del mercado laboral, por los cuales es posible estimar que se produzca una disminución progresiva de la demanda de trabajo humano, lo cual a su vez confluye con proyecciones de aumento sostenido de la población mundial (Autor et al., 2022; Autor y Salomons, 2018). El principal desafío en este sentido consiste en el rol del trabajo y el empleo como medios para satisfacer necesidades y acceder a la protección y seguridad sociales. Con base en ello, Standing (2011; Standing & Madariaga, 2013) ha desarrollado la categoría de *precarizado* para referirse a una nueva forma de clase social de amplio alcance caracterizada por la precarización laboral, la inestabilidad económica y la existencia signada por altos márgenes de incertidumbre.

De acuerdo con la sistematización de las teorías de ICU realizada por la Basic Income Earth Network en 2016, la definición de ICU viene atada a la condición ciudadana de las personas, que por derecho de existencia se considera que deberían tener acceso a una dotación de dinero que presente las siguientes características: en primer lugar, es *individual*, lo cual quiere decir que es brindado a cada persona y no a familias. Esto se diferencia de otros tipos de prestaciones o transferencias similares, cuyo acceso ha sido diseñado para familias o grupos específicos. En segundo lugar, es *incondicional*, lo cual implica que no hay ningún tipo de restricción, requisito o contraprestación para acceder a la dotación ni para su sostenimiento en el tiempo. A diferencia de las PTM condicionadas mencionadas en el apartado anterior, la incondicionalidad supone que no se establezca ningún tipo de condición socioeconómica ni restricción para el acceso a la prestación, como tampoco la exigencia a realizar algún tipo de tarea presente o futura como contraprestación. En tercer lugar, es *universal* en tanto es brindado a todas las personas por igual y sin distinción de clase, género, etnia, religión o condición personal.³ En cuarto lugar, se otorga de forma *periódica*, en el sentido de que su pago es mensual o en períodos de tiempo breves y continuos. Esto la diferencia de otras propuestas similares, como son las de transferencias o dotaciones directas únicas para toda la vida. Finalmente, se estipula que el pago debe realizarse *en efectivo*, de modo tal que se garantice el acceso al dinero para su consumo según la persona considere oportuno. Esto se diferencia de transferencias de otros tipos que se han establecido con condiciones similares, como por ejemplo lo han sido las transferencias de especias o de dinero para consumo de bienes específicos.

5. El ingreso ciudadano en América del Sur: ¿qué tan lejos está?

5.1 Caracterización de las PTM

Al analizar las PTM a nivel nacional, se detectaron diversas similitudes. Por un lado, resulta evidente la dinámica contracíclica de estas medidas, ya que su expansión (tanto en términos de cobertura como de prestaciones) se condice con la emergencia de las crisis globales, como la crisis financiera de 2008 y la reciente pandemia. Al considerar las PTM en su conjunto, se aprecia que los cuatro países que integran el bloque del Mercosur siguieron caminos similares, implementando medidas semejantes entre sí. Es así que, tal como se aprecia en la Tabla 3, se distinguen tres tipos claros de medidas: la ampliación y flexibilización de las asignaciones familiares preexistentes destinadas a la niñez y adolescencia; la ampliación de asignaciones de refuerzo nutricional, orientadas especialmente también a la niñez y adolescencia, con el objetivo de garantizar estándares básicos de nutrición; y el despliegue de medidas de emergencia de complementación de ingresos monetarios para familias de bajos recursos y cuyos ingresos monetarios estuvieran ligados al mercado laboral no registrado.

3 Un aspecto importante que se debe recalcar con respecto a este punto es que el carácter universal queda sujeto a los límites que la propia política de transferencia se imponga, por lo que se trata de una definición relativa a la población que se desee cubrir. Si bien resulta evidente, no deja de ser llamativo que se utilice el concepto de universalidad para referirse a política de cobertura, que, por sus propias características, es limitada.

Tabla 3. Caracterización de PTM según aspectos seleccionados

País	PTM	Tipo de medida	Mecanismo de adaptación	Mecanismo de entrega	Población cubierta
Argentina	AUH	Asignación familiar para la niñez	Expansión vertical + flexibilización	Transferencia mensual para gastos generales	4300000
	TAR	Apoyo nutricional para la niñez	Expansión vertical/horizontal	Transferencia mensual para gastos en alimentos	4000000
	IFE	Ingreso de emergencia para no registrados	Medida nueva	Transferencia eventual para gastos generales	9000000
Brasil	BF	Asignación familiar para la niñez	Expansión horizontal/vertical	Transferencia mensual para gastos generales	57500000
	RN	Apoyo nutricional para la niñez	Medida nueva	Transferencia mensual para gastos en alimentos	14300000
	AE	Ingreso de emergencia para no registrados	Medida nueva	Transferencia eventual para gastos generales	70000000
Paraguay	PT	Asignación familiar para la niñez	Expansión vertical + flexibilización	Transferencia mensual para gastos generales	982000
	PN	Apoyo nutricional para la niñez	Medida nueva	Transferencia eventual para gastos en alimentos	330000
	SP	Ingreso de emergencia para no registrados	Medida nueva	Transferencia eventual para gastos generales	770000 (1,0) 330000 (2,0)
Uruguay	PE	Asignación familiar para la niñez	Expansión vertical + flexibilización	Transferencia para gastos generales	370000
	TUS	Apoyo nutricional para la niñez	Expansión vertical/horizontal	Transferencia mensual para gastos en alimentos	768000
	CAE	Ingreso de emergencia para no registrados	Medida nueva	Transferencia mensual para gastos en alimentos	300000

Fuente: elaboración propia.

Los dos primeros tipos de medidas se caracterizaron fundamentalmente por una flexibilización de las condiciones de acceso o continuidad de las transferencias. Esto implicó la reducción en los controles de los requisitos habituales, especialmente aquellos de control, como son los chequeos médicos o el seguimiento escolar de los niños, cuyo funcionamiento normal se vio afectado por la pandemia. A ellos se les sumó la expansión horizontal y vertical de las transferencias. La expansión horizontal implica la ampliación de la población cubierta a través del aumento de personas a las que se les otorga la prestación. La expansión

vertical, en cambio, se da a través de un aumento de los montos de las transferencias o de la duración en el tiempo. La flexibilización y expansión se apreció en los cuatro países, especialmente en el caso de las transferencias destinadas a las infancias, y en menor medida en las PTM destinadas a brindar refuerzo nutricional.

En cambio, el tercer tipo de medida constituye una innovación, en el sentido de que se trató de un nuevo tipo de transferencia monetaria con carácter excepcional y de emergencia. Estas medidas, como el Ingreso Familiar de Emergencia en Argentina, el Auxilio Emergencial en Brasil o el Subsidio Pytyvõ en Paraguay, no fueron individuales, sino que estuvieron destinadas a todo el grupo familiar. Su foco estuvo puesto en aquellas personas que desempeñaran tareas o cargos en el mercado laboral de forma no registrada, debido a que se estimó que este sector era el que se vería afectado en mayor medida por la contracción económica y productiva asociada a la pandemia. Adicionalmente, al tratarse de empleos informales, no cuentan con cobertura de la seguridad social, por lo que están expuestos a mayor vulnerabilidad. En este sentido, las PTM apuntaron a brindar una red básica de contención y protección social a través de ingresos monetarios mínimos.

En términos institucionales y de diseño, cabe destacar que, a diferencia de los primeros dos grupos de PTM, este tipo de medidas se realizó a partir del conocimiento y la capacidad institucional instalada producto de la implementación y gestión de PTM preexistentes. Este proceso, conocido como *piggybacking*, refiere a la creación o gestión de nuevas medidas con base en experiencias, bases de datos y mecanismos de entrega previos. No obstante, como se indicó en otros estudios, este tipo de medidas no constituyó en sí mismo una innovación en términos de protección social, sino que presenta más continuidades que rupturas en las formas de abordaje desde las PTM.

5.2. Análisis según componentes del ICU

En términos de adecuación con los postulados del ICU, también se aprecian importantes similitudes. Si bien en todos los casos el nivel de adecuación fue bajo, las asignaciones familiares son las que presentaron mayores niveles, dado que se trata de transferencias regulares en efectivo cuyo gasto queda a discreción de las personas, generalmente titulares de sus hijos/as. Los refuerzos nutricionales presentan características similares, aunque un poco por debajo, ya que el gasto del dinero está limitado a productos considerados esenciales o básicos, especialmente alimentos y bebidas. En cuanto a las transferencias de emergencia, llama la atención que, si bien *a priori* podría considerarse que se tratan de medidas más cercanas a las propuestas de ICU, de hecho muestran menores niveles de adecuación. Ello se debe fundamentalmente a que se trató de transferencias esporádicas que no se sostuvieron en el tiempo y que, en vez de ser individuales, fueron otorgadas a titulares de grupos familiares. Esta información está condensada en la Tabla 4.

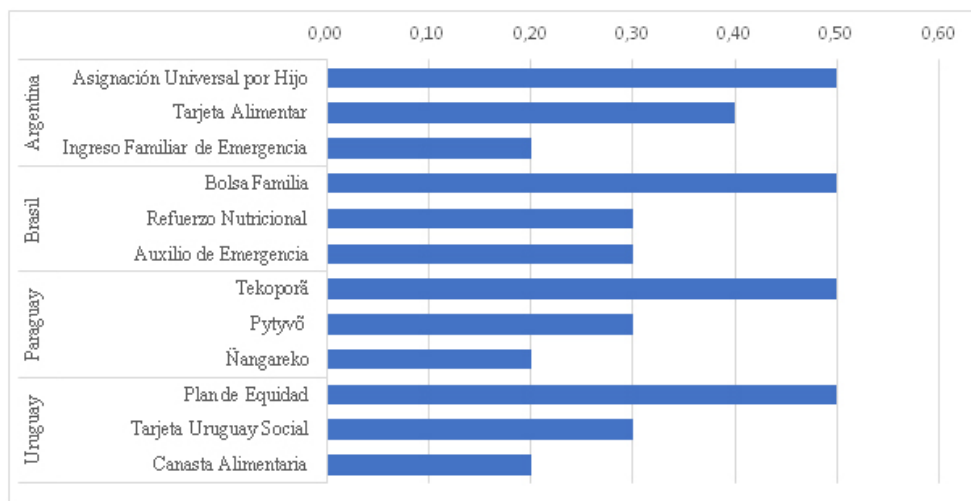
Tabla 4. Análisis de PTM según componentes del ICU

País	PTM	Individualidad	Incondicionalidad	Universalidad	Periodicidad	Efectivo
Argentina	AUH	PARCIAL Individual por titular	NULA Condiciones acceso/continuidad	NULA Focalización social/etaria	PLENA Regular	PLENA Gasto discrecional
	TAR	PARCIAL Individual por titular	NULA Condiciones acceso/continuidad	NULA Focalización social/etaria	PLENA Regular	PARCIAL Bienes esenciales
	IFE	NULA Familiar por titular	NULA Condiciones acceso/continuidad	NULA Focalización social/etaria	NULA Esporádica	PLENA Gasto discrecional
Brasil	BF	PARCIAL Individual por titular	NULA Condiciones acceso/continuidad	NULA Focalización social/etaria	PLENA Regular	PLENA Gasto discrecional
	RN	PARCIAL Individual por titular	NULA Condiciones acceso/continuidad	NULA Focalización social/etaria	PLENA Regular	PARCIAL Bienes esenciales
	AE	NULA Familiar por titular	NULA Condiciones acceso/continuidad	NULA Focalización social/etaria	NULA Esporádica	PLENA Gasto discrecional
Paraguay	PT	PARCIAL Individual por titular	NULA Condiciones acceso/continuidad	NULA Focalización social/etaria	PLENA Regular	PLENA Gasto discrecional
	PN	PARCIAL Individual por titular	NULA Condiciones acceso/continuidad	NULA Focalización social/etaria	PLENA Regular	PARCIAL Bienes esenciales
	PP	PARCIAL Individual por titular	NULA Condiciones acceso/continuidad	NULA Focalización social/etaria	PLENA Regular	PLENA Gasto discrecional
Uruguay	PE	PARCIAL Individual por titular	NULA Condiciones acceso/continuidad	NULA Focalización social/etaria	PLENA Regular	PLENA Gasto discrecional
	TAS	NULA Familiar por titular	NULA Condiciones acceso/continuidad	NULA Focalización social/etaria	PLENA Regular	PARCIAL Bienes esenciales
	CEA	PLENA Individual	NULA Condiciones acceso/continuidad	NULA Focalización social/etaria	NULA Esporádica	PARCIAL Bienes esenciales

Fuente: elaboración propia.

En términos de adecuación con los postulados del ICU, las PTM que presentan mayor grado de adecuación son las transferencias preexistentes a la crisis sanitaria, ya que, si bien presentan las deficiencias propias de la condicionalidad, no deja de tratarse de transferencias en efectivo sostenidas en el tiempo. Tal como se aprecia en la Figura 1, para las cuatro medidas de transferencia monetaria hacia la niñez y la adolescencia (Asignación Universal por Hijo y Embarazo, Bolsa Familia, Tekoporã y Plan Equidad) se ha obtenido el mismo nivel de adecuación promedio de 0,5. De la misma forma, las transferencias monetarias orientadas a la compra de alimentos y productos de primera necesidad han obtenido un nivel de adecuación promedio de 0,3 (salvo el caso de la Tarjeta Alimentar de Argentina, para el que se ha registrado un nivel de 0,4). Estos casos han presentado similitudes con las PTM de inicios del milenio, pero su nivel de adecuación es menor por tratarse de transferencias cuyo gasto está restringido a productos específicos, lo que en un punto las asemeja a transferencias en especies.

Figura 1. Nivel de adecuación promedio según país y PTM



Fuente: elaboración propia.

Otro punto interesante a destacar es que las principales medidas de transferencia monetaria diseñadas e implementadas como respuesta a la pandemia han obtenido menor puntuación de acuerdo con esta sistematización. El Ingreso Familiar de Emergencia de Argentina, el Auxilio de Emergencia de Brasil y el subsidio Pytyvõ registran un nivel de adecuación promedio de 0,2. Resulta llamativo que las transferencias monetarias implementadas para mejorar los ingresos de la población general obtengan un puntaje menor que las transferencias ya existentes. Esto se debe a que, a fin de cuentas, se ha tratado de medidas esporádicas y focalizadas en segmentos específicos de la población, por más que hayan tenido amplio alcance en términos de cobertura. Adicionalmente, estas transferencias se realizaron por

hogar más que por individuo. Todo ello disminuyó considerablemente el grado de adecuación, sin haber afectado positivamente los componentes de incondicionalidad y universalidad, para los cuales en ningún caso se ha podido registrar una adecuación siquiera parcial. Esta información está condensada en la Figura 1.

Un objetivo específico de la tesis estaba vinculado a la exploración de políticas de protección social a nivel regional. El Mercosur posee amplia experiencia en materia de políticas sociales. La creación del Instituto Social del Mercosur (ISM) en 2007 y del Frente parlamentario contra el hambre en 2009 son ejemplos de ello. Adicionalmente, el Parlasur (órgano parlamentario) cuenta con diversas comisiones destinadas a estos temas, como la Comisión de Trabajo, Políticas de Empleo, Seguridad Social y Economía Social. Durante la pandemia, en el Parlasur se trataron algunos temas de articulación regional. De ello resultó, por ejemplo, la declaración 03/2020 a través de la se propuso la creación de un Centro de Vigilancia y Control de enfermedades. Sin embargo, no se ha registrado ninguna medida o disposición vinculante para protección social emitida desde el bloque, salvo declaraciones puntuales y coordinación en temas vinculados a la logística, el transporte y el comercio. Por el contrario, en materia de protección social, los países optaron por hacerle frente a la pandemia reforzando sus propias fronteras e implementando medidas de carácter nacional.

6. Conclusión

De la tesis han emergido una serie de conclusiones y reflexiones finales orientadas a comprender mejor la respuesta en términos de protección social a nivel nacional y regional a través de la implementación de PTM y su adecuación a los postulados de la teoría de ICU. En primer lugar, se ha señalado que las PTM han crecido en importancia en la región y demostraron tener un rol contracíclico y de contención social. A su vez, se destacó la utilización de redes preexistentes para la implementación de estas medidas, con un enfoque en la profundización y expansión de programas existentes y aprovechando experiencias e instituciones previas.

En relación con la teoría del ICU, se observó que las medidas implementadas tienen una distancia significativa con sus postulados teóricos. Las características empíricas de las PTM presentan importantes diferencias con los postulados del ICU. Se ha visto que los postulados de periodicidad y transferencia en efectivo son los que más grado de adecuación presentan. El criterio de individualidad presenta mayor dispersión. No quedan dudas de que los postulados de incondicionalidad y universalidad son los más distantes, dado que las PTM desplegadas en los países del Mercosur (y el conjunto de América Latina) tiene como función promover el desarrollo social entre los sectores más vulnerables y de bajos ingresos.

En cuanto a la dimensión regional, si bien el Mercosur emitió declaraciones y coordinación en temas vinculados a la logística, el transporte y el comercio, no implementó medidas o disposiciones vinculantes para la protección social. La escasez de abordaje regional de fenómenos de estas características plantea la relevancia de diseñar mecanismos de coordina-

ción supranacionales y el rol que la protección social puede jugar en un mundo en profunda transformación, especialmente producto del cambio climático y del impacto económico y productivo de nuevas tecnologías.

Por último, destacar que, si bien la crisis del COVID-19 afectó al mundo entero, no implicó una ruptura en la lógica de focalización de las PTM. Se ha visto que estas medidas —como el Ingreso Familiar de Emergencia o el Auxilio de Emergencia— inclusive presentan niveles de adecuación menores que las transferencias o asignaciones familiares preexistentes. Un aspecto relevante con respecto a ello está ligado a lo que Van Parijs y Vanderborght (2020) recientemente denominaron *renta básica parcial*, es decir, la implementación de propuestas de ingreso ciudadano que, bajo criterios de factibilidad, acepte la flexibilización o ampliación progresiva del cumplimiento de sus postulados. En este sentido, la tesis plantea que un punto central al cual se le debe presentar atención en el futuro es cómo los sistemas actuales de protección social y transferencias monetarias en los países del Mercosur —que, como se ha visto, son extensos y poseen una amplia cobertura— pueden llegar a mutar progresivamente hacia esquemas de mayor universalización e incondicionalidad.

Bibliografía

- Alvaredo, F., Chancel, L., Piketty, T., Saez, E. y Zucman, G. (2017). Global inequality dynamics: New findings from WID.world. *American Economic Review*, 107(5). <https://doi.org/10.1257/aer.p20171095>.
- Autor, D., Mindell, D. A. y Reynolds, E. B. (2022). *The Work of the Future*. <https://doi.org/10.7551/mitpress/14109.001.0001>. MIT Press.
- Autor, D. y Salomons, A. (2018). Is automation labor share-displacing? Productivity growth, employment, and the labor share. *Brookings Papers on Economic Activity*, (Spring 2018), 1-63. <https://doi.org/10.1353/eca.2018.0000>.
- Ahmed, N., Marriott, A., Dabi, N., Lowthers, M., Lawson, M. y Mugehera, L. (2022). *Las desigualdades matan*. Oxfam Internacional. <https://www.oxfam.org/es/informes/las-desigualdades-matan>.
- Basic Income Earth Network. (2016). *The Basic Income Earth Network's definition of basic income since the GA 2016*. <https://basicincome.org/wp-content/uploads/2020/07/Basic-Income-definition-longer-explanation-1.pdf>.
- Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social*. Paidós.
- Castro, L. G. y Mediavilla, M. (2022). Políticas Públicas Focalizadas en Latinoamérica: Revisión de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas. *International Review of Economic Policy-Revista Internacional de Política Económica*, 4(2). <https://doi.org/10.7203/irep.4.2.25798>.
- Cecchini, S. y Atuesta, B. (2017). *Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión*. CEPAL.
- Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011). *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2021a). *La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe. Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad*. CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/47043>.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2021b). Panorama Social de América Latina 2020. CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/46687>.
- Duru-Bellat, M. (2017). Branko Milanovic, Global Inequality. A New Approach for the Age of Globalization. *Lectures*. <https://doi.org/10.4000/lectures.22236>.
- Filgueira, F. y Lo Vuolo, R. M. (2021). Las oportunidades de la Renta Básica en América latina frente a la pandemia del COVID-19: vulnerabilidad social y bloqueos estructurales. *Revista Internacional de Pensamiento Político*, 15, 57-74. <https://doi.org/10.46661/revintpensampolit.5593>.
- Fitoussi, J. P. y Rosanvallón, P. (1997). *La nueva era de las desigualdades*. Manantial.
- Halperin Donghi, T. (1970). Historia contemporánea de América Latina. *Revista Española de La Opinión Pública*, 20. <https://doi.org/10.2307/40181377>.
- Hobsbawm, E. J. (1962). The age of revolution, 1789-1848. *The American Historical Review*, 68(4), 1018-1019. <https://doi.org/10.2307/1847267>.
- Hornes, M. E. (2019). Expertos que diseñan el dinero: el caso de los programas de transferencias monetarias. *Estudios Sociológicos de El Colegio de México*, 38(112), 141-171. <https://doi.org/10.24201/es.2020v38n112.1756>.
- Isuani, E. A., Nieto Michel, D. R. y Nieto, D. (2002). La cuestión social y el Estado de Bienestar en el mundo post-keynesiano. *Reforma y Democracia*, 22(22).
- Lavinas, L. (2014). Políticas sociales en América latina en el siglo XXI: los programas de transferencias monetarias condicionadas. *Desarrollo Económico*, 54(212), 3-34.
- Lo Vuolo, R. M. (2011). Los programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y las perspectivas de la renta básica o ingreso ciudadano: un análisis en base a los programas “Bolsa familia” de Brasil y “Asignación universal por hijo para protección social” de Argentina. *Revista Internacional de Pensamiento Político*, 6, 193-222.
- Milanovic, B. (2011). A short history of global inequality: The past two centuries. *Explorations in Economic History*, 48(4), 494-506. <https://doi.org/10.1016/j.eeh.2011.05.001>.
- Piketty, T. (2015). *The Economics of Inequality*. Harvard University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctvjnrk1>.
- Prakash, D. y Klotz, A. (2008). *Qualitative Methods in International Relations: A Pluralist Guide*. Palgrave.
- Rosanvallón, P. (2000). *The new social question: rethinking the welfare state*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9781400823482>.
- Salas, M. y Lopresti, L. (2014). Proceso de legitimación y homogenización de programas de lucha contra la pobreza en América Latina. Estudio de casos de Programas de Transferencias de Ingresos Condicionadas. *Anuario de Investigación USAL*, (1).
- Standing, G. (2011). *The precariat: the new dangerous class*. Bloomsbury Academic.
- Standing, G. y Madariaga, J. (2013). *El precariado, una nueva clase social*. Pasado & Presente.
- Ullmann, H., Atuesta, B., Rubio, M. y Cecchini, S. (2020). *Las transferencias monetarias no contributivas: un instrumento para promover los derechos y el bienestar de la población infantil con discapacidad en América Latina y el Caribe*. Unicef.
- Van Parijs, P. (1991). Why surfers should be fed: The liberal case for an unconditional basic income. *Philosophy and Public Affairs*, 20(2), 101-131. <https://doi.org/10.4324/9781315257563-16>.
- Van Parijs, P. (1992). Competing justifications of Basic Income. En Van Parijs, P. (Ed.), *Arguing for basic income: ethical foundations for a radical reform* (pp. 3-43). Verso.
- Van Parijs, P. (2004a). Basic Income: A Simple and Powerful Idea for the Twenty-first Century. *Politics and Society*, 32(1). <https://doi.org/10.1177/0032329203261095>.
- Van Parijs, P. (2004b). Renta Básica: Una idea simple y poderosa para el siglo XXI. *Politics & Society*, 32(1).
- Van Parijs, P. y Vanderborght, Y. (2020). Basic income: A radical proposal for a free society and a sane economy. *Ekonomicheskaya Sotsiologiya*, 21(1), 44-143. <https://doi.org/10.17323/1726-3247-2020-1-44-59>.
- Vásquez Russi, C. M. y Uribe Gómez, M. (2019). Los estudios sobre los programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina: trayectorias, enfoques y perspectivas sobre la pobreza. *Opera*, (25). <https://doi.org/10.18601/16578651.n25.11>

- Villatoro, P. (2005). Programas de transferencias monetarias condicionadas: Experiencias en América Latina. *Revista de La CEPAL*, 2005(86), 87-101. <https://doi.org/10.18356/383c898c-es>.
- World Economic Forum. (2022). *The Global Risks Report 2022* (17ª ed.). <https://tatsigroup.com/fa/wp-content/uploads/2022/02/the-global-risks-report-2022.pdf>.
- Yanes, P. (2016). ¿De las transferencias monetarias condicionadas al ingreso ciudadano universal? *Acta Sociológica*, 70, 129-149. <https://doi.org/10.1016/j.acso.2017.01.006>