



## 1. Primer pilar: garantía de ingresos a lo largo del ciclo de vida

La Recomendación 202 de la OIT, acordada en 2012, establece la garantía de ingresos a lo largo del ciclo de vida como uno de los elementos centrales de un piso de protección social. El piso reconoce al mercado de trabajo como la principal esfera a partir de la cual las personas obtienen ingresos, pero también da cuenta de situaciones específicas, o riesgos sociales, que neutralizan esa posibilidad, por lo que propone transferencias de ingreso que permitan asegurar un nivel básico de consumo. Esto tiene efectos sobre niveles de bienestar presentes, a la vez que funciona como un estabilizador social y económico.

Recientemente, los países de América Latina y el Caribe incrementaron la cobertura de programas de transferencia. A los tradicionales seguros de desempleo y esquemas previsionales contributivos se sumaron por ejemplo los programas de transferencias condicionadas para niños, niñas y adolescentes. El foco estará puesto en las garantías a partir de los rangos etarios: programas de transferencia para niños, niñas y adolescentes, seguros de desempleo y pensiones para personas mayores. A su vez, la pandemia ha permitido indagar sobre la pertinencia de un ingreso básico universal a partir de las transferencias que existen para cada grupo etario en función del ciclo de vida.

### a) Transferencias de ingreso condicionadas y no condicionadas para familias con niñas, niños y adolescentes

Los programas de transferencias condicionadas (PTC) se originaron en América Latina y el Caribe. El Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) mexicano fue el primero en adquirir magnitud nacional en la región, en 1997. La experiencia mexicana sirvió como una de las experiencias inspiradoras junto al Bolsa Familia brasileño puesto en marcha en 2003, al punto que, actualmente, muchos de los países de la región cuentan hoy con un programa similar.

Los PTC son altamente heterogéneos. Existen diferencias sustantivas en cuanto al tipo de prestaciones que otorgan, los mecanismos de entrega, las geografías en las que operan, la cobertura y monto de las transferencias, la articulación con otras prestaciones laborales o sociales y las modalidades que adopta su financiamiento (Cecchini y Madariaga, 2011). Sin embargo, todos ellos comparten en la actualidad tres características que permite aunarlos (Cecchini y Atuesta, 2017).

La primera es que suponen una entrega periódica, por parte del Estado, de un monto de dinero. Los montos varían en cuanto a su poder de compra, como también la modalidad de entrega (aunque crecientemente se prioriza la bancarización). La segunda característica común se relaciona con el criterio de elegibilidad, que siempre contiene una estrategia de focalización. En general, los programas están orientados a los hogares con niños, niñas y adolescentes que estén en situación de vulnerabilidad en relación con sus ingresos<sup>2</sup>, la zona de residencia de las personas que los componen o la situación laboral de los adultos a cargo. No obstante, la ampliación del criterio de elegibilidad ha conducido a un incremento de la cobertura de los PTC. Finalmente, el tercer elemento en común es el de su naturaleza condicional. Los programas solicitan a las familias receptoras cumplir con ciertas acciones vinculadas con el desarrollo social y económico del hogar y de sus integrantes. Estas varían en dos dimensiones: en el tipo de acciones que se requieren y en las consecuencias que tiene su incumplimiento (Rossel, Courtoisie y Marsiglia, 2014). La mayoría de los programas solicitan la asistencia escolar de los niños, niñas y adolescentes y algunos requisitos de salud (fundamentalmente controles de salud infantiles, vacunación y nutrición). Por otro lado, la exigibilidad del cumplimiento de las condicionalidades puede ser dura (lo que conlleva retirar el beneficio hasta que se verifique el cumplimiento de las condicionalidades), o blanda (lo que conduce a un acompañamiento social ante la ocurrencia del incumplimiento, pero sin retirar el beneficio económico).

Los PTC surgieron en la región con una doble promesa: la de permitir superar el umbral de pobreza monetaria en el corto plazo y la de facilitar el desarrollo de capacidades humanas en el largo plazo y, por lo tanto, la productividad. Sin embargo, la experiencia internacional disponible demuestra que los PTC fueron mucho más exitosos en cuanto al cumplimiento del primer objetivo que del segundo. Ante esta evidencia, se pueden considerar cuatro posibles mejoras de los esquemas actuales de PTC.

La primera de ellas es la cobertura. A pesar de que, en líneas generales, esta ha ido aumentando en la región, en cada país se atraviesa una situación particular, con casos de enormes exclusiones en función de la lógica de focalización centrada en los hogares más vulnerables. También existen problemas operativos de cobertura, vinculados con déficits en las capacidades estatales (sea por sistemas de información incompletos o insuficientes campañas de cercanía con lógicas territoriales, particularmente en zonas geográficas rurales y de difícil acceso). La segunda característica que puede fortalecerse tiene que ver con la suficiencia, es decir, con el poder de compra de la transferencia en relación con una canasta de bienes y servicios definida como suficiente para no estar en la pobreza. Una tercera mejora se vincula con las condicionalidades duras. Existe un consenso académico respecto de lo pernicioso que puede resultar un enfoque penalizador, en la medida en que puede disparar un círculo vicioso de empobrecimiento y agravamiento de indicadores educativos y sanitarios; sin embargo, cuestiones asociadas a la cultura del “merecimiento” y de economía política hace difícil que los Estados retiren formalmente el mecanismo de interrupción de los pagos, incluso a pesar del avance del enfoque de derechos en el diseño de la política (Cecchini y Atuesta, 2017). Finalmente, los PTC se podrían

<sup>2</sup> No obstante, existen programas que desde sus orígenes tuvieron un criterio de elegibilidad más amplio que el de la focalización en familias con niños, niñas y adolescentes, como es el caso del PROGRESA-Oportunidades-Prospera, en México, que incluía un componente de transferencia base a hogares en situación de pobreza sin presencia de niños, niñas y adolescentes.

fortalecer con el objetivo de facilitar el cumplimiento de sus objetivos de largo plazo mediante una articulación más propicia con los servicios sociales para el desarrollo integral de las personas, en especial con los espacios de cuidado, las escuelas, los centros de atención a la salud y las oficinas de empleo, de manera más profunda de la que actualmente lo hacen.

### Ejemplos de programas de transferencias condicionadas (PTC)

#### Bono Juancito Pinto (Estado Plurinacional de Bolivia)

Descripción	Dimensión institucional
<p>Lanzado en 2006, el Bono Juancito Pinto (BJP) es un programa de transferencias condicionadas establecido para incentivar la matriculación, permanencia y culminación del año escolar de los niños y niñas. Fue expandido sucesivamente con el fin de incorporar a adolescentes. El BJP ha tenido un impacto positivo sobre la asistencia escolar en el ciclo primario, además de que redujo los niveles de indigencia y mejoró la distribución del ingreso, sobre todo en zonas rurales (Yáñez Aguilar, 2017).</p> <p>A diferencia de muchos PTC, el BJP se otorga sin focalización por ingresos familiares o condición laboral de los padres, sino que se ofrece a todos los estudiantes de escuela primaria y secundaria menores de 21 años. En 2013, llegó a cubrir al 63,5% de la población objetivo. La transferencia se compone de un pago único en función de los resultados obtenidos, típicamente otorgado al final del año escolar.</p>	<p>La dimensión institucional a resaltar es la del financiamiento. A diferencia de otros PTC, que se financian con impuestos generales, el BJP lo hace a través de aportes del Tesoro combinadas con los beneficios de empresas públicas, fundamentalmente las vinculadas con la explotación gasífera y petrolífera.</p>

**Fuente:** CEPAL (2012), “El Bono Juancito Pinto del Estado Plurinacional de Bolivia: programas de transferencias monetarias e infancia”, documento de proyecto LC/W.492. Santiago, Publicación de las Naciones Unidas. Véase [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/4005-bono-juancito-pinto-estado-plurinacional-bolivia-programas-transferencias>.

#### Bono de Desarrollo Humano (Ecuador)

Descripción	Dimensión institucional
<p>Es un PTC lanzado en 2003. Su población objetivo son familias en extrema pobreza con hijos e hijas menores de 16 años, personas mayores y personas con discapacidad. Sigue un método de focalización que tiene en cuenta variables geográficas, comunitarias, por nivel de ingresos, y categóricas (estar o no en condición de pobreza extrema). La suma transferida mensual es de 50 dólares, pero en caso de familia numerosa, puede ascender hasta los 150 dólares. A pesar de que establece condicionalidades educativas y sanitarias, estas no son monitoreadas activamente y su incumplimiento no impone el cese del beneficio económico.</p>	<p>La dimensión institucional a destacar es la organizacional, a través de la articulación horizontal para vincular la prestación con programas de microcrédito y capacitación profesional (“Crédito Productivo Solidario”) y la protección ante emergencias naturales (“Bono de Emergencia”). Esto requiere de una coordinación hacia adentro de los sectores del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), autoridad social responsable de la implementación.</p>

**Fuente:** CEPAL (s/f), Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. Disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=15>.

#### Becas para el Bienestar Benito Juárez (México)

Descripción	Dimensión institucional
<p>Este PTC se creó en 2019 y sustituyó los componentes educativos del Programa de Inclusión Social Prospera. Está orientado a familias en situación de pobreza extrema con niños, niñas, adolescentes y jóvenes matriculados en establecimientos educativos. Contiene una estrategia de focalización geográfica según la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria, y categórica, en función de la situación de pobreza definida a nivel nacional. Los requisitos para la permanencia en el programa son tanto la evolución del indicador de pobreza (que se actualiza cada cuatro años) y el cumplimiento de los requisitos de asistencia educativa. Los organismos ejecutores son la Secretaría de Bienestar, las Coordinaciones Estatales de Programas Integrales de Desarrollo, las áreas estatales de educación y el Consejo Nacional de Fomento Educativo.</p>	<p>La dimensión institucional a destacar es la potencia técnico-operativa del instrumento de selección. Este hace uso del índice de Rezago Social, establecido por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el índice de Marginación y el relevamiento de una Encuesta Socioeconómica que se lleva adelante a nivel distrital con foco en las regiones más vulnerables. Este cruce de información permite no solamente una buena línea de base para la selección, sino que también reduce los riesgos de exclusión y habilita un seguimiento de la población destinataria.</p>

**Fuente:** CEPAL (s/f), Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. Disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=175>.

## b) Seguros ante la pérdida del empleo

La mencionada Recomendación 202 de la OIT establece como uno de sus pilares el aseguramiento de ingresos ante la ocurrencia de fallas de mercado que generen situaciones de desempleo entre la población en edad activa. Sin embargo, en América Latina y el Caribe, la proporción de trabajadores con cobertura frente a situaciones de desempleo es un poco menor al 10% (Velásquez Pinto, 2014). Las principales modalidades de protección ante el desempleo en la región son la indemnización por despido, las cuentas de ahorro individual y los seguros contributivos de desempleo. La forma más extendida es la de indemnizaciones, que representan pagos que las empresas deben hacer a los trabajadores que despidan sin “causa justa” o por “necesidades de la empresa”, es decir, por motivos ajenos a la responsabilidad del trabajador (Velásquez Pinto, 2014). En general, el monto de las indemnizaciones se calculan en función de la antigüedad en el puesto del trabajo y del salario percibido inmediatamente antes, y deben ser abonadas en una suma única al finalizar la relación laboral<sup>3</sup>.

En los últimos años ha crecido el número de iniciativas vinculadas con la regulación de cuentas de ahorro individual. Estas se financian a través de depósitos periódicos por parte de los trabajadores o empleadores con el fin de que los primeros puedan retirar el saldo acumulado una vez que se produce la terminación contractual. En Chile, Colombia y el Ecuador, por ejemplo, se ha instituido este mecanismo en años recientes, sumándose a regímenes ya existentes en el Brasil, Panamá y el Perú, entre otros. Por su naturaleza, sin embargo, este mecanismo sólo protege a los trabajadores en una relación formal de trabajo.

Una tercera estrategia de garantía de ingreso en la edad activa la constituyen los seguros de desempleo. En 2020, once países de América Latina y el Caribe contaban con seguros ante la pérdida del empleo (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Uruguay, República Bolivariana de Venezuela, Aruba, Bahamas y Barbados) (CEPAL, 2020c). Se trata de sistemas que operan a partir de una lógica de reparto y contributiva dado que su financiamiento proviene de aportes mensuales realizados por los cotizantes. No obstante, Chile y el Ecuador tienen un sistema mixto. En el caso de Chile, el sistema considera dos componentes integrados: un Fondo de Cesantía Solidario, que complementa los recursos existentes en las cuentas individuales para financiar el pago de beneficios definidos en el caso del despido sin causa justa (Velásquez Pinto, 2014). En el Ecuador, a su vez, un Fondo de Cesantía (contributivo) es complementado por un régimen solidario financiado por el Estado a través de líneas presupuestarias generales. En el caso del Brasil y el Uruguay, los seguros son financiados por rentas generales y no hay una relación directa entre el monto de cajas individuales de ahorro y los beneficios obtenidos a través del seguro.

Se pueden identificar dos líneas de fortalecimiento de las políticas de aseguramiento ante el desempleo (Velásquez Pinto, 2014). La primera de ellas es la de la ampliación de la cobertura a la población en edad activa que actualmente se desempeña en la economía informal. Esto es particularmente importante si se tiene en cuenta que la incidencia del desempleo no se distribuye de forma homogénea, sino que su severidad se concentra en ciertos grupos poblacionales en función de su género (mujeres y diversidad sexual), su edad (afecta más a los jóvenes), nivel educativo (afecta a quienes poseen menos años de escolaridad acumulados) y su condición étnico-racial (afecta más a las y los trabajadores afrodescendientes e indígenas).

La segunda línea se asocia a un diagnóstico que señala que los seguros han demostrado ser más eficaces como garantías de ingreso (y por eso su inclusión en este apartado) que como elemento facilitador para la adquisición de un nuevo empleo. En ese sentido, es fundamental fortalecer la articulación entre las prestaciones monetarias con las del desarrollo de competencias y políticas activas del mercado de trabajo. Si bien la mayoría de los esquemas supedita las prestaciones monetarias a ciertos comportamientos que demuestren que el trabajador está interesado en obtener un empleo, tales como informar sobre sus búsquedas laborales, capacitarse y aceptar ofertas que se le hagan desde la red de servicios de empleo, el fortalecimiento de la aún débil institucionalidad de las políticas activas requiere de mejoras en el diseño, los procesos y la disponibilidad de recursos humanos y materiales (Velásquez Pinto, 2014).

<sup>3</sup> A raíz de la irrupción del COVID-19, algunos países han avanzado en regular una “doble indemnización” para evitar los despidos durante las medidas de aislamiento social que formaron parte de las estrategias de contención sanitaria.

## Ejemplos de seguros de desempleo

## Programa de Capacitación y Empleo (Argentina)

Descripción	Dimensión institucional
<p>El Programa de Capacitación y Empleo de la Argentina, implementado desde 2006, es un programa no contributivo que funciona como aseguramiento frente al desempleo de un conjunto de población definido por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social como especialmente vulnerable. Está compuesto por un esquema integrado de prestaciones y tiene una duración máxima de 24 meses. Entre las contraprestaciones que se solicitan a los titulares está ir al menos dos veces por mes a una Oficina de Empleo Municipal de la Red de Servicios de Empleo para dar cuenta de cómo avanza la búsqueda laboral; participar de la mayor cantidad de actividades posibles que están incluidas en el sistema y aceptar las ofertas de trabajo propuestas por la Oficina de Empleo, o bien justificar acertadamente el motivo de rechazo. En este programa se destaca una serie de incentivos que se ofrecen a sus titulares. Además de la prestación fija, los beneficiarios pueden cobrar un suplemento dinerario mensual en caso de asistir a talleres de orientación laboral, de apoyo a la búsqueda de empleo, de oferta para la terminalidad educativa del ciclo obligatorio o de actividades formativas aprobadas por la autoridad competente. De esta forma, el programa funciona a la vez como una garantía de ingresos y como un esquema de incentivo para la obtención de un empleo registrado.</p>	<p>La dimensión institucional a destacar de esta política es la organizacional, en términos de su articulación con el esquema previsional que cubre los riesgos asociados a no participar del mercado del trabajo a partir de cierta edad (generalmente, 60 o 65 años) o de años de contribuciones. La innovación es que la cantidad de tiempo de permanencia en el seguro es computado para la jubilación sin que se acrediten aportes o montos de remuneraciones. De esta forma, los riesgos sociales vinculados con el desempleo no se reproducen en el largo plazo al impactar sobre la cantidad de años de aportes necesarios para acceder a una jubilación.</p>

**Fuente:** Seguro de capacitación y empleo, disponible [en línea] [http://trabajo.gob.ar/downloads/coc/faq\\_seguro\\_cap\\_y\\_empleo.pdf](http://trabajo.gob.ar/downloads/coc/faq_seguro_cap_y_empleo.pdf).

## Fondo Social para Trabajadores Informales Pytyvõ (Paraguay)

Descripción	Dimensión institucional
<p>Ante la irrupción del COVID-19, el Gobierno del Paraguay actuó rápidamente para proteger los ingresos de los trabajadores, teniendo en cuenta la enorme incidencia de la informalidad que caracteriza al mercado laboral paraguayo. En consecuencia, se dispuso de un fondo social de 300 millones de dólares con el fin de proteger los ingresos de trabajadores no incorporados a la economía formal, dado que sus estrategias de generación de ingreso se vieron afectadas por la pandemia y por las medidas de contención sanitaria dispuestas. De esta forma se creó el primer seguro de desempleo para trabajadores informales del Paraguay, un país cuya institucionalidad en términos de regulación del mercado de trabajo es más bien reciente, habiéndose creado el Ministerio de Trabajo y Empleo en el año 2014. El seguro dispone una transferencia del 25% del salario mínimo a trabajadores no registrados. En 2020, se estimó una cobertura de más de 1.000.000 de trabajadores informales y cuentapropistas. El programa fue ejecutado por el Ministerio de Hacienda, y estuvo enmarcado en el Plan de Recuperación Económica.</p>	<p>La dimensión institucional a destacar de esta política es la vinculada tanto con la jurídico-normativa como la organizacional. La emergencia de la pandemia movilizó recursos de autoridad política que se tradujeron en el desarrollo inédito de seguros de desempleo tanto para los trabajadores formales como informales. Esto señala la importancia de las ventanas de oportunidad para incidir en el diseño de políticas públicas sociales vinculadas con la superación de la pobreza, y la forma en que este diseño se operacionaliza en decisiones organizacionales que involucran recursos presupuestarios y técnico-operativos.</p>

**Fuente:** C. Reinecke y otros (2020), "Paraguay: Impactos de la COVID-19 sobre el mercado de trabajo y la generación de ingresos", Panorama Laboral en Tiempos de COVID, OIT. Disponible [en línea] [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms\\_759532.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_759532.pdf).

## c) Pensiones no contributivas para personas mayores

Las políticas de previsión social orientadas a las personas mayores tienen más de un siglo en América Latina y el Caribe. A este proceso se sumó, en las últimas décadas del siglo pasado y primeras del actual, la aparición de esquemas no contributivos tendientes a proteger las curvas de consumo de las poblaciones de adultos mayores no cubiertos y en situación de vulnerabilidad. Quince países de América Latina y el Caribe incrementaron su gasto público en este tipo de prestaciones, pasando del 0,07% en el año 2000 a 0,27% en el 2017 (Arenas de Mesa, 2019).

El incremento de la inversión social en pensiones no contributivas para la tercera edad ocurre no sólo por la creciente incorporación del enfoque de derechos a las estrategias de desarrollo de los países latinoamericanos y caribeños, sino también porque la región está experimentando, aunque con grandes heterogeneidades entre países, un proceso de envejecimiento poblacional que conduce a la ampliación gradual pero constante de la

proporción de personas mayores respecto del resto de los conjuntos etarios de las sociedades (CEPAL, 2019). Sin embargo, no todos los países de la región están en la misma posición para enfrentar la inversión necesaria para llevar adelante una ampliación de la cobertura y la suficiencia de la prestación<sup>4</sup>.

Para la población adulta mayor, las pensiones (contributivas y no contributivas) son críticas para alcanzar umbrales de bienestar. De hecho, constituyen el único ingreso disponible para la mayoría de este subconjunto de la población. Se estima que, en caso de que no existieran estas transferencias, la incidencia de la pobreza extrema entre los mayores de 65 años pasaría del 4,3% regional al 24,2%. El incremento de la inversión para cubrir con pensiones no contributivas al menos el 40% de la población según criterio estrictamente etario en 2030, y garantizando la adecuación a la línea de pobreza definida en cada caso nacional, es posible. Para alcanzar la meta del 40% al 2030, será necesario que América Latina y el Caribe incremente anualmente el gasto público en un 0,065% de su PIB en pensiones no contributivas (Arenas de Mesa, 2020).

Esta situación trae aparejada una discusión estratégica sobre cómo avanzar en el camino a la universalidad de las prestaciones. Una garantía de ingresos para todas las personas mayores, independientemente de su situación de vulnerabilidad y de sus trayectos laborales, es un norte que debe mantenerse en lo alto de la agenda pública.

Además de las cuestiones vinculadas con la dimensión monetaria de las prestaciones, existen también desafíos que hacen a la gestión y coordinación de estas políticas de carácter sectorial. Entre ellas se destacan dos elementos. Por un lado, la mejor articulación de las transferencias con sistemas de apoyo socio sanitario que faciliten y promuevan un envejecimiento activo, reconociendo el rol que tienen las personas mayores en la sociedad en tanto sujetos de derecho. Por el otro, resulta llamativo que aun siendo las pensiones (contributivas y no contributivas) un pilar fundamental de los regímenes de bienestar de los países de la región, no existen bases de datos de acceso abierto con información detallada respecto de la inversión que los Estados hacen para sostenerlas (Arenas de Mesa, 2020).

## Ejemplos de pensiones universales para personas mayores

### Renta Dignidad (Estado Plurinacional de Bolivia)

Descripción	Dimensión institucional
La Renta Dignidad es un programa de transferencias monetarias para personas mayores de 60 años que se empezó a implementar en el Estado Plurinacional de Bolivia en 2008. El esquema es universal, aunque discrimina en el monto transferido en caso de que la persona ya sea titular de una pensión de la seguridad social contributiva. La Renta Dignidad es vitalicia y no está sujeta a corresponsabilidades ni a un mecanismo de focalización.	La dimensión institucional a destacar de esta política es la de financiamiento. Las fuentes de financiamiento y su sostenibilidad son una de las aristas más discutidas de los esquemas no contributivos de pensiones para las personas mayores. La Renta Dignidad es innovadora en la medida en que se financia con recursos del impuesto indirecto a los hidrocarburos y a través de dividendos de empresas públicas, especialmente las vinculadas con la industria del gas.

**Fuente:** CEPAL(s/f). Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. Disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=42>.

### Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) (Argentina)

Descripción	Dimensión institucional
Es una pensión universal creada en 2016. Su población objetivo son las personas mayores de 65 años que no cuentan con ningún tipo de jubilación (pensión contributiva) o pensión no contributiva. Además, se realizan evaluaciones socioeconómicas y patrimoniales sobre la base de criterios objetivos con el fin de asegurar el acceso a las personas que presentan mayor vulnerabilidad. El organismo ejecutor es la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).	La dimensión institucional a destacar es la jurídico-normativa. Previo a la sanción de la Ley N° 27.260/2016, la cobertura previsional no contributiva se daba a través de moratorias previsionales que permitían la inclusión de personas adultas mayores que no tuvieran los años de aporte suficientes mediante un esquema de pagos diferidos. Las moratorias abrían en momentos determinados por la discrecionalidad del Poder Ejecutivo, por lo que la PUAM significó una modalidad de acceso permanente en vez de ventanas de oportunidad temporales específicas.

**Fuente:** CEPAL (s/f). Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. Disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=166>.

<sup>4</sup> Un estudio analizó el impacto fiscal que tendría la ampliación de la cobertura al 40% a 2030 y de la suficiencia a la línea de pobreza definida nacionalmente entre los países de América Latina y el Caribe (Arenas de Mesa, 2020). El análisis da cuenta de diferencias entre un subgrupo de países con alta cobertura pero insuficiente adecuación (Estado Plurinacional de Bolivia, México y Paraguay); un subgrupo con desafíos moderados tanto en cobertura como en suficiencia (Colombia y Perú); un tercer subgrupo, fundamentalmente conformado por países de América Central, que requieren esfuerzos mayores tanto para ampliar la cobertura como la suficiencia de sus prestaciones; y un último subgrupo con alta cobertura y suficiente adecuación, esencialmente conformado por países del Cono Sur. El estudio se puede consultar [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45945-sistemas-pensiones-america-latina-institucionalidad-gasto-publico-sostenibilidad>.

#### d) Ingreso básico universal: Una opción de política reforzada por la pandemia

Los Estados de América Latina y el Caribe respondieron con una enorme heterogeneidad de medidas ante la irrupción del COVID-19. Sin embargo, en general todas las estrategias contemplaron el fortalecimiento de las transferencias de ingreso pre-existentes, y/o la creación de nuevos esquemas con criterios de elegibilidad más amplios y duraciones acotadas o temporales pero indeterminadas. En este contexto, se aceleró la discusión respecto de ingresos básicos universales. El Secretario General de las Naciones Unidas (2020) propuso avanzar en la reformulación de los esquemas tributarios para hacerlos más progresivos, con el fin de financiar estas políticas. También consideró el hecho de que el ingreso no debería suplantar ni los mecanismos de protección actuales ni la lógica de la consecución de ingresos a través del mercado de trabajo (Naciones Unidas, 2020).

La CEPAL también propuso un ingreso de emergencia que consiste en una transferencia equivalente a una línea de pobreza durante 6, 9 y 12 meses, con inversiones cercanas a los 4, 5,8 y 6,9 puntos del PIB regional, respectivamente (Cecchini, 2020). Algunos países avanzaron en la implementación de programas similares, como el Ingreso Familiar de Emergencia en la Argentina, el Bono Proteger en Costa Rica y el *Auxilio Emergencial* en el Brasil. Estas medidas, por ahora de carácter temporal, servirían para darle ímpetu a la idea de un ingreso universal permanente (CEPAL, 2020a). Algunos argumentos a favor sostienen que podría ser una política que radicalmente permita la superación de la pobreza, mejore los indicadores de desigualdad, potencie la reconversión de los sistemas tributarios y suavice los efectos negativos del desplazamiento laboral por el cambio tecnológico. Además, según ha destacado la CEPAL, “el ingreso básico puede significar un proceso de reordenamiento de jerarquías sociales, aumentar el poder de negociación de las mujeres, los jóvenes y otros grupos en situación de discriminación y subordinación, y abrir espacios de mayor autonomía y libertad para todas las personas” (CEPAL, 2018, pág. 246). Sin embargo, también advierten acerca de la ausencia de factores clave para que esas ideas permeen entre los decisores de política pública, fundamentalmente el déficit de bienes públicos y la superación de las ideas de mérito como eje estructurante de la distribución de oportunidades (Filgueira y Lo Vuolo, 2020).

Es necesario tener en cuenta que se necesitarán insumos técnico-operativos para la implementación efectiva de esta política, además de recursos fiscales. En primer lugar, se requerirá una mejora sustantiva de la base de datos demográficos y de situación socioeconómica, asumiendo también la dificultad de que la pandemia generó cambios bruscos en los niveles de ingreso de las familias que pueden no estar reflejados en mediciones previas. En segundo lugar, resultará fundamental avanzar en el fortalecimiento de los esquemas de pago, dado que existen déficits en la bancarización de la población de todos los países de la región. A su vez, esto debe tener en cuenta la división entre los centros urbanos y las zonas rurales, para considerar no solamente instrumentos específicos (como transferencias móviles o en mano con protocolos sanitarios y de transferencia), sino también la interrupción de cadenas de venta de bienes y servicios que deberán ser compensadas con transferencias en especie (Cecchini, 2020).



Este texto forma parte de una Publicación de las Naciones Unidas que fue coordinada por Simone Cecchini, Oficial Superior de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Raúl Holz, Consultor de la misma División, y Humberto Soto de la Rosa, Oficial de Asuntos Sociales de la sede subregional de la CEPAL en México. El documento contribuye a las actividades del proyecto “Leaving no one behind in Latin America and the Caribbean: strengthening institutions and social policy coherence and integration at the country level to foster equality and achieve the Sustainable Development Goals”, financiado por el undécimo tramo de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Mayor información sobre el proyecto, incluidos otros materiales relevantes, disponible en: [igualdad.cepal.org/](http://igualdad.cepal.org/)

Los autores agradecen los valiosos comentarios de Fabián Repetto a una versión anterior de este documento y de Nicole Bidegain, Fabiana Del Popolo, Andrés Espejo, María Luisa Marinho, Malva-marina Pedrero, Leandro Reboiras, Claudia Robles, Lucia Scuro, José Ignacio Suárez, Varinia Tromben, Daniela Trucco y Heidi Ullmann sobre capítulos específicos, así como el apoyo de Daniela Huneeus en la preparación del documento. Agradecen, asimismo, a todos los participantes en los debates de los talleres de capacitación “Que Nadie se Quede Atrás en la Senda del Desarrollo de Panamá” (Panamá, 15 y 16 de noviembre de 2018) y “Políticas Sociales para que Nadie se Quede Atrás” (Santiago de Veraguas, 9 y 10 de abril de 2019, y Panamá, 11 y 12 de abril de 2019), organizados por la División de Desarrollo Social y la sede subregional de la CEPAL en México, en colaboración con el Gabinete Social del Gobierno de la República de Panamá. Se agradece a María Elisa Bernal, Simone Cecchini, Raúl Holz, Daniela Huneeus, Francisca Miranda, Beatriz Morales, Marcelo Munch, Amalia Palma y Daniela Trucco por su generoso aporte de material fotográfico para la presente publicación.

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 la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas  
Copyright © Naciones Unidas, 2021  
Todos los derechos reservados

Este texto debe citarse como: S. Cecchini, R. Holz y H. Soto de la Rosa (coords.), *Caja de herramientas. Gestión e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad en América Latina y el Caribe (LC/TS.2021/157)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

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](mailto: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.