



FLACSO
ARGENTINA

Área de Estado y Políticas Públicas

Tesis para optar por el Título de Magister en Políticas públicas y Desarrollo

Análisis de las transferencias monetarias no condicionadas implementadas en Argentina, Brasil y Chile durante la pandemia COVID-19 en 2020, como una aproximación al Ingreso Básico Universal para la disminución de la pobreza y la desigualdad en América Latina y el Caribe.

Tesista: Mónica Aguayo González

Director de Tesis: Xavier Mancero

Cohorte: IV 2019-2021

Lugar y Fecha: Aguascalientes, México. Diciembre 2022.

Índice

Capítulo I. Introducción.....	2
Capítulo II. Delimitación Conceptual y Revisión Teórica.....	10
Capítulo III. La pobreza y la desigualdad en América Latina y el Caribe, los instrumentos del Estado para la distribución del ingreso, y el impacto de la pandemia por COVID-19.....	43
Capítulo IV. Transferencias monetarias implementadas en 2020 por Argentina, Brasil y Chile en el marco de la pandemia por COVID-19.....	74
<i>Gráfico 1. América Latina (17 países): Gasto social del gobierno central, por funciones, 2000-2020 (En porcentajes del PIB).....</i>	77
<i>Figura 1. Gasto público social en Protección Social, 2014-2020 (en porcentajes del PIB).....</i>	81
<i>Gráfico 2. Gasto en protección social de Argentina, Brasil y Chile, 2000-2020 (en porcentaje del PIB).....</i>	82
<i>Tabla 1. Transferencias monetarias COVID-19 implementadas por Argentina, Brasil y Chile, 2020.....</i>	103
Capítulo V. Ingreso Básico Universal.....	107
<i>Tabla 2. Pilotos Subnacionales de IBU.....</i>	118
<i>Tabla 3. Comparativa Transferencias Covid-19 e Ingresos Básicos Universales.....</i>	130
Capítulo VI. Conclusiones.....	137

Agradecimientos

A Roy, por ser mi compañero de vida y apoyo diario, por inspirarme y darme una vida llena de paz y de amor.

A mis papás, por siempre creer en mí.

Al director de esta tesis Xavier Mancero, por su ayuda y seguimiento incondicional.

Al equipo de trabajo de la FLACSO Argentina, por sus enseñanzas y valioso aporte a mi conocimiento.

Capítulo I. Introducción

1.1 Introducción

El año 2020 estará marcado en la historia por la pandemia COVID-19 que puso en riesgo sanitario a la población mundial y paralizó gran parte de la actividad económica, ocasionando una crisis socioeconómica y una profundización de las desigualdades.

El análisis de esta investigación pretende revisar las políticas públicas de transferencias monetarias no condicionadas implementadas por Argentina, Brasil y Chile durante 2020, implementadas para atenuar los efectos socioeconómicos ocasionados por la pandemia COVID-19, como una posible plataforma para la implementación del Ingreso Básico Universal de largo plazo en los países de la región para la disminución de la desigualdad.

El interés en esta temática está relacionada con un llamado personal a los fenómenos socioeconómicos y a la búsqueda de soluciones viables que mejoren la calidad de vida de las personas más vulnerables.

Mi interés personal se suma al profesional en temas relacionados con los efectos socioeconómicos de la pandemia y las políticas públicas implementadas a nivel nacional en América Latina y el Caribe (ALC) para atenuar sus efectos, por lo que esta investigación pretende representar un granito de arena al aporte de posibles mecanismos para la disminución de la pobreza y desigualdad en nuestra región.

1.2 Problema investigación

Problema de investigación:

El problema de investigación de la presente tesis, está relacionado con conocer y analizar las políticas públicas de transferencias monetarias no condicionadas implementadas en la región en el marco de la pandemia, en particular en Argentina, Brasil y Chile en el año 2020, como base para analizar, a la luz del debate, la posibilidad de su implementación como un Ingreso Básico Universal de largo plazo en la región, mismo que contribuya a la disminución de la desigualdad.

Por lo anterior, la pregunta de investigación a plantearse es la siguiente:

¿Cómo las transferencias monetarias implementadas en 2020 por Argentina, Brasil y Chile para limitar el impacto socioeconómico de la pandemia de COVID-19, pueden constituirse en una plataforma para la implementación de un Ingreso Básico Universal de largo plazo, como un mecanismo para la disminución de la desigualdad en la región?

1.3 Objetivos

Objetivo General:

Analizar los casos de transferencias monetarias no condicionadas otorgadas en 2020 por Argentina, Brasil y Chile, en el marco de la crisis socioeconómica ocasionada por la pandemia COVID-19, a fin de comprender dichas políticas como una posible plataforma para la implementación de un Ingreso Básico Universal en la región.

Objetivos específicos:

1. Explorar el estado de la desigualdad en América Latina y el Caribe, y los instrumentos del Estado para la distribución del ingreso; así como los escenarios socio-económicos en la región en el marco de la pandemia y sus efectos en la pobreza y desigualdad en Argentina, Brasil y Chile.
2. Analizar las transferencias monetarias no condicionadas implementadas por Argentina, Brasil y Chile para atenuar los efectos socioeconómicos de la pandemia COVID-19 durante 2020, considerando los antecedentes de la región en la materia, su proceso de ejecución, efecto en el gasto social nacional, cobertura, e impacto en la pobreza y desigualdad, entre otros.
3. Estudiar las experiencias que han tenido algunos países al implementar el IBU, el contraste empírico con las posturas teóricas del IBU y su efecto en la disminución de la desigualdad; lo que permitirá comparar el IBU con las transferencias monetarias otorgadas en el marco de la pandemia en la región.

1.4 Estrategia metodológica

Estrategia Metodológica

Con la finalidad de cumplir con los objetivos que este trabajo de investigación se plantea, se utiliza una estrategia metodológica cualitativa que contribuye a interpretar adecuadamente la información disponible sobre transferencias monetarias implementadas en los tres países mencionados para disminuir los efectos de la pandemia por COVID-19.

Adicionalmente, esta metodología ayuda a la comprensión de las similitudes y diferencias entre estas transferencias e Ingreso Básico Universal, así como las posibles implicaciones de su posible implementación en la región para disminuir la desigualdad.

Retomando la pregunta de investigación de este proyecto: ¿cómo las transferencias monetarias implementadas en 2020 por Argentina, Brasil y Chile para limitar el impacto socioeconómico de la pandemia de COVID-19, pueden constituirse en una plataforma para la implementación de un Ingreso Básico Universal de largo plazo, como un mecanismo para la disminución de la desigualdad en la región?

Se considera necesario descomponer en variables o dimensiones esta pregunta teniendo cada una de éstas su propia estrategia de recolección y análisis de datos. En primer lugar, la variable de la desigualdad en América Latina y el Caribe; en segundo lugar las transferencias monetarias implementadas en 2020 por Argentina, Brasil y Chile; y la tercera la variable del Ingreso Básico Universal.

Siguiendo con la metodología, a continuación se plantea entonces una estrategia de recolección de datos y una de análisis de datos para cada una de estas variables:

I. La pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe

Técnica de recolección de datos:

- Técnica cualitativa: Técnica de lectura y documentación de fuentes secundarias.

Técnica de análisis de datos:

- Técnica cualitativa: Sistematización, la cual será de utilidad para la organización y documentación de los datos recolectados respecto de la desigualdad en la región.

Se recopila información teórica sobre las definiciones de la pobreza y desigualdad, los instrumentos del Estado para distribuir la riqueza, así como información estadística

histórica sobre la desigualdad en la región de América Latina y el Caribe en las últimas dos décadas con fuentes oficiales de información. Adicionalmente, una revisión del impacto en estos indicadores como consecuencia de la pandemia por COVID-19.

II. Transferencias monetarias implementadas en 2020 por Argentina, Brasil y Chile.

Técnica de recolección de datos:

- Técnica cualitativa: Técnica de lectura y documentación de fuentes secundarias, por medio de la recopilación documental como instrumento o técnica de investigación social con finalidad es obtener datos e información a partir de documentos escritos y audiovisuales, es decir, sobre fuentes secundarias respecto de los apoyos que los gobiernos de Argentina, Brasil y Chile han otorgado en el marco de la pandemia.

Técnica de análisis de datos:

- Técnica cualitativa: Sistematización, la cual será de utilidad para la organización y documentación de los datos recolectados para analizar adecuadamente la información que se recabe respecto de las transferencias monetarias de estos tres países en el marco de la pandemia COVID-19.

Se plantea analizar conceptualmente los Programas de Transferencia monetarias, sus tipos de implementación y experiencias, así como experiencias adicionales de Programas de Transferencias monetarias en Argentina, Brasil y Chile.

Se considera como posibles fuentes de información para esta variable el Observatorio de Desarrollo Social en América Latina y el Caribe, y el Observatorio COVID-19.

En ambas herramientas digitales de la CEPAL, se puede observar y analizar documentos oficiales de los gobiernos de estos tres países (y del resto de los Estados Miembros de la región), respecto de la implementación de las transferencias monetarias para aminorar los efectos de la pandemia en esos países, así como datos sobre los montos otorgados, cobertura de destinatarios, periodicidad, etc.

Todo lo anterior enmarcado en los escenarios socio-económicos de los tres países como resultado de los efectos de la pandemia.

III. Ingreso Básico Universal

Técnica de recolección de datos:

- Técnica cualitativa: Técnica de lectura y documentación de fuentes secundarias.

Técnica de análisis de datos:

- Técnica cualitativa: Sistematización, la cual será de utilidad para la organización y documentación de los datos recolectados sobre el Ingreso Básico Universal.

Se hace una recopilación de información documental sobre la implementación del Ingreso Básico Universal, haciendo énfasis en las distintas posturas de la academia, de economistas y de politólogos.

Además, se recoger información sobre las experiencias nacionales en la implementación del IBU, las lecciones aprendidas y su efecto en la desigualdad y la pobreza, con lo que se realiza un comparativo entre las experiencias de implementación de IBU y con las transferencias COVID, analizando sus semejanzas para una posible implementación de IBU en Argentina, Brasil y Chile, y en la región en general.

1.5 Justificación

Justificación:

La aspiración de esta tesis es generar conocimiento en el marco del fenómeno socioeconómico que está enfrentando la región como consecuencia de la pandemia de COVID-19, para posible uso de los generadores de política pública en la toma de decisiones, de manera que contribuya al desarrollo nacional en los países de la región de América Latina y el Caribe.

La discusión sobre la implementación de un Ingreso Básico Universal tiene otro grado de relevancia en tiempos de COVID-19, y cobra una nueva utilidad en relación a las investigaciones realizadas antes de la pandemia.

Dada la reducción de movilidad que enfrentó la sociedad como medida sanitaria, teniendo afectaciones en el empleo e ingreso de las familias, se incorpora al análisis las transferencias monetarias temporales implementadas por los países de la región para satisfacer las necesidades básicas y sostener el consumo de los hogares, como una posible antesala a un Ingreso Básico Universal como una medida permanente en la región.

El argumento para la elaboración de este trabajo de investigación se centra en el análisis de las políticas públicas implementadas por tres países de América Latina y el Caribe en el marco de la crisis socioeconómica como consecuencia de la pandemia de COVID-19 en 2020. Dichas políticas en Argentina, Brasil y Chile se materializaron en transferencias monetarias para atenuar los efectos de la crisis.

Para el caso de Argentina, la medida llamada “Ingreso Familiar de Emergencia” implementada a partir del 2020, con una cobertura anunciada de 3,600,000 hogares; Brasil, con su medida “*Auxílio emergencial do Governo Federal*”, a partir de abril 2020, anunciando una cobertura de 70 millones de personas; y Chile, con el “Ingreso familia de emergencia” a partir de junio 2020, con una cobertura inicial anunciada de 2 millones 100 mil hogares.

Estudiar y analizar estas políticas en el marco del análisis y debate del Ingreso Básico Universal, adquiere relevancia al pretender tener un alcance social brindando conocimiento oportuno que abone a la toma de decisiones respecto a la implementación de un Ingreso Básico Universal en la región, como un instrumento de redistribución del ingreso y una posible contribución a la disminución de la desigualdad en la región, misma que se verá afectada tras la pandemia.

1.6 Estructura del libro

Se considera dar énfasis al contexto de crisis sanitaria y socioeconómica ocasionada por la pandemia de COVID-19 a nivel mundial, en particular en la región de América Latina y el Caribe, haciendo el análisis sobre la posible conveniencia de la implementación de un Ingreso Básico Universal en el marco de esta crisis sin precedentes, contribuyendo a la disminución de la desigualdad.

Se propone tres capítulos sustantivos para la consecución de los objetivos de esta investigación:

- La pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe, los instrumentos del Estado para la distribución del ingreso y el impacto de la pandemia por COVID-19.

- Transferencias monetarias implementadas en 2020 por Argentina, Brasil y Chile en el marco de la pandemia por COVID-19.
- Ingreso Básico Universal

Capítulo II. Delimitación Conceptual y Revisión Teórica

2.1 Introducción

Esta sección tiene como propósito enmarcar conceptualmente los principales conceptos que serán de utilidad para la comprensión de este análisis, así como realizar una revisión del status quo de la materia de investigación, de manera que funcione como un punto de partida teórico para la reflexiones de los capítulos sustantivos subsiguientes.

2.2. Conceptos y Estructuras Teóricas Clave (Marco teórico)

Marco Teórico:

Para comenzar con el marco teórico de este proyecto de tesis, en primer lugar, tomando en cuenta que se pretende realizar un trabajo de investigación desde una perspectiva macrosocial, se parte entonces desde el aspecto más general al más particular de las definiciones teóricas relacionadas con esta investigación.

Primeramente, es importante entender dos conceptos básicos alrededor de los cuales se plantea la presente tesis, la pobreza y la desigualdad.

Entiéndase pobreza como la exclusión derivada de la falta de los recursos requeridos para acceder a las condiciones materiales de existencia de una sociedad según su configuración histórica (F. Stezano, 2021).

En términos más pragmáticos, la "pobreza extrema" o "indigencia" se entiende como la situación en que no se dispone de los recursos que permitan satisfacer al menos las necesidades básicas de alimentación.

En otras palabras, se considera como "pobres extremos" a las personas que residen en hogares cuyos ingresos no alcanzan para adquirir una canasta básica de alimentos, así lo destinaran en su totalidad a dicho fin. A su vez, se entiende como "pobreza total" la situación en que los ingresos son inferiores al valor de una canasta básica de bienes y servicios, tanto alimentarios como no alimentarios (CEPAL, 2010, p.25).

Por su parte, en la teoría en materia de desigualdad en América Latina y el Caribe, la CEPAL (2018) indica que la igualdad está en el centro de desarrollo por dos razones, en primero lugar, porque provee las políticas centradas en un enfoque de derechos y una vocación humanista.

En segundo lugar, porque es también una condición para avanzar a un modelo de desarrollo que se centre en cerrar las brechas estructurales y converger en mayores niveles de productividad, sostenibilidad económica y ambiental, con visión hacia las siguientes generaciones, así como la difusión de la sociedad del conocimiento y el fortalecimiento de la democracia y la ciudadanía plena.

En este contexto, es importante mencionar, que además de injusta y en detrimento de las condiciones de vida de la población, la desigualdad es ineficiente y se transforma en un obstáculo para el desarrollo sostenible.

La CEPAL (2018) reconoce la igualdad como una construcción histórica, como hito fundacional, relacionada con abolir los privilegios e instaurar un orden de iguales derechos a todos los miembros de la sociedad. Además, categoriza la igualdad en cuatro tipos, igualdad de medios, de oportunidades, de capacidades y de reconocimiento, que se definen como sigue:

La igualdad de medios se traduce en una distribución más justa del ingreso y la riqueza, y una mayor participación de la masa salarial en el producto; la de oportunidades, en la ausencia de discriminación de cualquier tipo en el acceso a posiciones sociales, económicas o políticas.

La igualdad en materia de acceso a capacidades hace referencia a habilidades, conocimientos y destrezas que los individuos logran adquirir y que les permiten emprender proyectos de vida que estiman valiosos. Implica igualdad en los ámbitos de la educación de calidad, la salud, el acceso al mundo digital, la nutrición y las condiciones de vida, reflejadas en un menor hacinamiento y un mayor acceso a bienes duraderos.

Por otro lado, la igualdad como reconocimiento recíproco se expresa en la participación de distintos actores en el cuidado, el trabajo y el poder, en la distribución de costos y beneficios entre las generaciones presentes y las futuras, y en la visibilidad y afirmación de identidades colectivas. (CEPAL, 2018, p.22)

Además, se reconoce a la desigualdad como un fenómeno multidimensional, considerando el primer eje de la desigualdad, el de la clase social, con elementos centrales como la propiedad y la distribución del poder, de los recursos y activos productivos, siendo una de sus manifestaciones más claras, la desigualdad de ingresos, que desencadena otras desigualdades en ámbitos como la educación, la salud y el mercado de trabajo. (CEPAL, 2016 bis)

Este trabajo de investigación tendrá su principal enfoque en la igualdad de medios, relacionada con la distribución más justa del ingreso y se centrará en la región de América Latina y el Caribe.

En el documento titulado “Panorama Social de América Latina 2019” de la CEPAL, indica que la desigualdad en la distribución del ingreso que se evidencia por medio de las estadísticas obtenidas de encuestas de hogares, ha continuado una tendencia a la baja, pero a un ritmo menor que en la década anterior.

Entre 2014 y 2018, el índice de Gini del ingreso por persona cayó en seis países. Aun así, en algunos de ellos, la reducción de este indicador frecuentemente usado para medir la distribución del ingreso¹, no ha evitado que se amplíe la brecha absoluta de ingresos entre los grupos situados en los extremos de la distribución (CEPAL, 2019).

La CEPAL (2019) asegura que América Latina se ha caracterizado históricamente por altos niveles de desigualdad y varios de sus países presentan disparidades en la distribución del ingreso que se encuentran entre las más altas del mundo.

¹ Donde 0 es la perfecta igualdad (todos los individuos o familias tienen el mismo ingreso) y 1 representa a la desigualdad (solo unos pocos hogares o individuos concentran todos los ingresos).

La función del Estado para la distribución del ingreso, puede tener diferentes alcances y valerse de distintos instrumentos de protección social para plasmar y alcanzar la justicia distributiva a la cual aspira (Mazzola, 2020).

La protección social es una política fundamental para contribuir a la plena realización de los derechos económicos y sociales de la población, reconocidos en una serie de instrumentos legales nacionales e internacionales, como la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, de 1948, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966. En estos instrumentos normativos se reconocen los derechos a la seguridad social, el trabajo y la protección de niveles de vida adecuados para las personas y las familias, así como al disfrute del mayor bienestar físico y mental y a la educación (Cecchini, et al, 2015, p.28).

Los instrumentos de protección social se distinguen básicamente en dos tipos de instrumentos: los redistributivos y los regulatorios.

Mazzola (2020), ejemplifica los instrumentos redistributivos, de distribución primaria o secundaria, como las transferencias a instituciones estatales y/o privadas para suministrar bienes y/o servicios a las familias y personas, o transferencias directas a éstas, así como también los impuestos y deducciones fiscales. Y a los instrumentos regulatorios como las políticas de salario mínimo o de control de precios para bienes y servicios básicos.

Según Joseph Stiglitz (2003), la intervención activa del Estado como redistribuidor del ingreso a través de la política social como correctora de las desigualdades que emergen del mercado, está justificada, y más que eso, es necesaria.

Al considerar que, aunque el mercado sea eficiente en el sentido de Pareto, -a saber, que no se pueda mejorar el bienestar de una persona sin empeorar el de ninguna otra-, es decir, aunque se hayan superado las fallas del mercado, no se garantiza una distribución adecuada del ingreso, lo que implica desigualdad (Stiglitz, 2003).

Es importante mencionar que la protección social, puede definirse como “el conjunto de políticas que ayudan a los individuos y hogares a administrar los riesgos sociales, hacer frente al impacto que dichos riesgos generan y superar situaciones de pobreza estructural” (Ringold y Rofman, 2008: 25).

Para abordar la pobreza y la desigualdad, entre otros grandes retos a nivel mundial, los países se comprometieron en el año 2015 a cumplir para el año 2030 con una Agenda para el Desarrollo Sostenible.

El Desarrollo Sostenible se define como el desarrollo que permite satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro de satisfacer sus propias necesidades.

Para alcanzar el desarrollo sostenible, es fundamental armonizar tres elementos básicos: el crecimiento económico, la inclusión social y la protección del medio ambiente. Estos elementos están interrelacionados y son todos esenciales para el bienestar de las personas y las sociedades².

² Definición según las Naciones Unidas, recuperada de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

Por medio de sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, y sus 169 metas, la Agenda 2030 pretende incidir en las causas estructurales de la pobreza, combatir las desigualdades y generar oportunidades para mejorar la calidad de vida de la población en un marco de desarrollo sostenible.

Esta agenda transversal sirve como plataforma de lanzamiento para la acción de la comunidad internacional, los gobiernos, así como organismos de la sociedad civil, academia y el sector privado, con el fin de hacer frente a los tres elementos interconectados del desarrollo sostenible: crecimiento económico, inclusión social y sostenibilidad ambiental³.

En particular, el objetivo 10 de la Agenda “reducir la desigualdad en y entre los países”, tiene entre sus metas relacionadas con la desigualdad de ingresos, de aquí a 2030, lograr progresivamente y mantener el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional; adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad⁴.

Para el cumplimiento de este objetivo, los Estados debieran implementar políticas sociales en este sentido, como pueden ser las transferencias monetarias.

Gentilini et al (2020), plantea un cubo de asistencia social donde determina tres dimensiones de las transferencias monetarias: focalización; modalidad de transferencia y condicionalidad.

³ Definición según la oficina de las Naciones Unidas para México, recuperada de <http://www.onu.org.mx/agenda-2030/objetivos-del-desarrollo-sostenible/>

⁴ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/inequality/>

La dimensión de la focalización, hace referencia a la identificación con la mayor precisión posible de los beneficiarios potenciales y el diseño del programa con el objetivo de asegurar un alto impacto per cápita en el grupo seleccionado, mediante transferencias monetarias o entrega de bienes o servicios (Franco, 1990 y 1995).

En este sentido, la universalidad, como su nombre lo indica, se trata de un beneficio al que todos y todas tienen acceso. Tiene ventajas como un mayor nivel cobertura; evita estigmatización social; promueve integración social, etc.

Pero también se plantean desventajas como la tendencia a otorgar la mayoría de los recursos a quienes no los necesitan; ineficiencia económica; posibles distorsiones en los mercados; implicaciones en las capacidades estatales. Sin embargo, se recomienda en circunstancias de pobreza difundida, así como cuando se presenta deficiente capacidad de ejecución de programas sociales y fuertes estructuras tributarias (Mazzola, 2015)

Sobre la dimensión de modalidad de transferencia se entiende como la forma de entrega del apoyo, ya sea en dinero en efectivo, vales o en especie.

Con respecto a la última de las dimensiones de transferencias monetarias planteadas por el Banco Mundial, la condicionalidad de las transferencias, es importante mencionar que las transferencias condicionadas se entienden como la entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias o personas en situación de pobreza o pobreza extrema con la condición de que cumplan con ciertas conductas asociadas al mejoramiento de sus capacidades humanas.

Considerando que, la condicionalidad permite cambiar el comportamiento de los usuarios hacia una mayor inversión en capacidades humanas y, por tanto, ocupa un lugar central en la lógica de operación del programa (CEPAL, 2011).

Por el contrario, y como su propio nombre lo indica, las transferencias monetarias no condicionadas, no exigen condición o cumplimiento alguno por parte del beneficiario, teniendo como característica importante que fueron fuertemente impulsados y financiados por organismos multilaterales, principalmente el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Salas, 2020).

Tomando en cuenta estas dimensiones, el Ingreso Básico Universal se trata de un programa para todos y todas (focalización), a ser entregado en efectivo (modalidad de transferencia) e incondicionalmente (condicionalidad).

Basic Income Earth Network (BIEN), plantea que el Ingreso Básico Universal tiene las siguientes cinco características:

1. Periódico: se paga a intervalos regulares (por ejemplo, todos los meses), no como una subvención única.
2. Pago en efectivo: Se paga en un medio de cambio apropiado, permitiendo que quienes lo reciben decidan en qué lo gastan. No se paga, por tanto, ni en especie (como alimentos o servicios), ni en bonos destinados a un uso específico.
3. Individual: se paga de forma individual y no, por ejemplo, a los hogares.
4. Universal: se paga a todos y todas, sin prueba de medios.
5. Incondicional: se paga sin requisito de trabajar o demostrar voluntad de trabajar.

Es relevante analizar el Ingreso Básico Universal, sobre todo el en contexto del año 2020, que, sin duda ha hecho visibles los problemas estructurales del modelo económico y las carencias en

los sistemas de protección social y regímenes de bienestar como resultado de la crisis ocasionada por la pandemia COVID-19.

Según la Organización Mundial de la Salud, pandemia significa que una epidemia se ha extendido por varios países, continentes o todo el mundo, y que afecta a un gran número de personas, en este caso, la enfermedad por coronavirus (COVID-19) es una enfermedad respiratoria infecciosa causada por el virus SARS-CoV-2, que puede ser de leve a moderada, sin embargo, en algunos casos es grave y con posibles consecuencias fatales.

En este contexto, en el marco de la pandemia se profundizaron las tendencias negativas de la actividad económica mundial y la incertidumbre respecto de la dinámica de la recuperación, en América Latina la caída del PIB por habitante en promedio regional en 2020 fue de 7,7% y 2,7 millones de empresas cerraron sus puertas, aumentando la desocupación con brechas laborales de género; y registrando un importante deterioro en la pobreza y la desigualdad (CEPAL, 2020).

Ante esta crisis sin precedentes, algunos países de la región, han implementado políticas públicas de protección social relacionadas con transferencias monetarias no contributivas (asistencia social) -que no dependen de la participación actual o pasada de las personas en el mercado de trabajo formal- temporales e inmediatas de emergencia para satisfacer las necesidades básicas y sostener el consumo de los hogares en sus países.

Por su parte, la CEPAL (2020) propuso que, para enfrentar los impactos socioeconómicos de la crisis, en el corto plazo los gobiernos garanticen transferencias monetarias temporales para satisfacer necesidades básicas y sostener el consumo de los hogares.

Indicó además que medida sería crucial para lograr una reactivación sólida y relativamente rápida, garantizando las transferencias durante seis meses de un monto igual a una línea de pobreza (143 dólares estadounidenses), lo que representa el costo per cápita de adquirir una canasta básica de alimentos y de cubrir también otras necesidades básicas.

Y, desde una perspectiva de largo plazo, reitera que el alcance de esas transferencias debe ser permanente, ir más allá de las personas en situación de pobreza y llegar a amplios estratos de la población muy vulnerables a caer en ella, como los estratos de ingresos bajos no pobres y los medios bajos.

Este planteamiento de la CEPAL, indica que esto permitiría avanzar hacia un Ingreso Básico Universal que debiera implementarse gradualmente en un período definido de acuerdo con la situación de cada país, y asegura que el Ingreso Básico Universal es un mecanismo de redistribución de la riqueza en la región más desigual del mundo.

2.3 Estado de la cuestión (Estado del arte)

Estado de la cuestión:

Esta sección pretende hacer una revisión de los principales aportes teóricos, posturas y debates de los principales conceptos de esta investigación.

Se considera importante comprender primeramente que hay distintas posturas respecto a la naturaleza de la desigualdad, así como de los posibles efectos colaterales de su disminución.

Sobre ese debate, la CEPAL en su documento del Trigésimo séptimo periodo de sesiones “La ineficiencia de la desigualdad” (2018) indica que:

En los modelos tradicionales, se consideraba que la desigualdad favorecía el crecimiento porque la concentración de los recursos en manos de un pequeño grupo elevaría su capacidad de ahorro y, por lo tanto, su capacidad de inversión.

Inversamente, se consideraba que corregir la desigualdad comprometía el crecimiento, por cuanto reducía los estímulos al esfuerzo individual (cuyos frutos podrían ser capturados y redistribuidos por el gobierno) y generaba pérdidas de ingreso al transferir los recursos de un titular a otro en el proceso redistributivo.

Esta visión ha sido puesta en jaque no solo por la evidencia empírica (Acemoglu y otros, 2013; Ostry, Berg y Tsangarides, 2014), sino también por la nueva economía de la igualdad. Esta reconoce los efectos favorables de la igualdad sobre la demanda efectiva y destaca sus efectos positivos sobre la oferta.

La igualdad puede aumentar la eficiencia del sistema económico, definida en términos dinámicos como la velocidad con que se puede innovar, absorber las innovaciones generadas en otras partes del mundo y reducir la brecha tecnológica, difundir las innovaciones en el tejido productivo y, a través de ellas, elevar la productividad y abrir nuevos espacios de inversión (CEPAL, 2018, p. 22).

Por su parte, el premio nobel Joseph Stiglitz (2013) afirma que el 1% de la población mundial disfruta de las mejores viviendas, la mejor educación, los mejores médicos y el mejor nivel de vida; y que las consecuencias de la desigualdad son conocidas.

Entre éstas están: altos índices de criminalidad, problemas sanitarios, menores niveles de educación, de cohesión social y de esperanza de vida. Además, afirma que los mercados por sí solos no son ni eficientes ni estables y tienden a acumular la riqueza en manos de unos pocos más que a promover la competencia.

Se ahondará más adelante en el capítulo correspondiente a la desigualdad, la visión de la misma como un fenómeno indeseable en sí mismo, desde el enfoque de justicia distributiva, así como como un obstáculo para otros fines deseables para la sociedad, como el crecimiento, la reducción de la pobreza y la eficiencia productiva.

La intervención del Estado por medio de políticas públicas, forma parte de grandes debates sobre el rol que el Estado debiera tener en la atención a los derechos, los contratos sociales, la redistribución del ingreso, la regulación, los sistemas de organización social, la cooperación y el logro de las metas sociales.

Si bien, el objetivo de esta investigación no es ahondar en los debates del rol del Estado, sí interesan las funciones que tiene en la distribución del ingreso y los instrumentos disponibles para la disminución de la desigualdad, partiendo de la base que ésta es dañina para la sociedad.

Las actividades económicas, que aumentan la riqueza de las comunidades y en las cuales se expresa la iniciativa y la creatividad individual, son una base fundamental del desarrollo social. Sin embargo, el desarrollo social no se logrará simplemente mediante la libre interacción de las fuerzas del mercado. Es necesario que existan políticas oficiales que corrijan las fallas de los mercados, complementen los mecanismos comerciales, mantengan la estabilidad social y creen un entorno económico nacional e

internacional que favorezca el crecimiento sostenible a escala mundial. Ese crecimiento debería promover la equidad y la justicia social, la tolerancia, la responsabilidad y la participación (Naciones Unidas, 1996, p. 33).

El Informe sobre la desigualdad global (2022) afirma que los datos nacionales de crecimiento económico, no reflejan cómo se distribuye el crecimiento entre la población, es decir, quién gana y quién pierde con las políticas económicas.

Sin embargo, al analizar los datos de desigualdad se percibe que la desigualdad de ingresos y riqueza han ido en aumento en casi todas partes desde la década de 1980, tras una serie de programas de desregulación y liberalización que adoptaron distintas formas en diferentes países.

El informe refleja que el aumento no ha sido uniforme, ya que algunos países han experimentado incrementos enormes de la desigualdad (incluidos EE. UU., Rusia e India) mientras que otros (países europeos y China) han experimentado aumentos relativamente menores. Estas diferencias, confirman, según el informe, que la desigualdad no es inevitable, y es una elección política.

El compromiso mundial actual de la lucha contra la desigualdad y la pobreza, está enmarcada en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aprobada por 193 Estados Miembros de la Organización de las Naciones Unidas (A/RES/70/1, 2015).

Uno de los vehículos de este compromiso son las políticas públicas nacionales, implicando una intervención del Estado en los esfuerzos por la mejor distribución del ingreso, contando con distintos instrumentos de política pública, tanto redistributivos como regulatorios.

Entre los instrumentos distributivos se discute sobre la conveniencia de condicionar los beneficios otorgados o no, así como si focalizar la población objetivo u otorgar el apoyo universalmente.

Se observa que en países desarrollados como Dinamarca, Reino Unido, Alemania, Canadá y Australia, los programas de transferencias monetarias no solicitan contraprestaciones, considerando estos beneficios como un derecho de los ciudadanos.

Además de que no se presentan grandes brechas en acceso, argumento que suele presentarse en la condicionalidad de las políticas, por ejemplo, condicionando las políticas al acceso de salud y educación (Mazzola 2015).

La CEPAL (2006), advierte sobre posibles efectos contraproducentes por el condicionamiento de los beneficios, mismos que pueden repercutir negativamente en el bienestar de las familias, sea por desconocimiento, falta de claridad sobre las reglas de operación o condiciones difíciles de cumplir.

Pero se afirma por otro lado, que las transferencias incondicionales tendrán mejor efecto sobre el desarrollo, donde los grupos vulnerables tengan suficiente acceso a la información para tomar decisiones sobre su salud y educación.

Por otro lado, con respecto a la posible focalización de las políticas sociales, o su universalización, hay diversas posturas que indican que la universalización podría elevar los costos, pero también aumentar los beneficios económicos y políticos.

Solimano (2005), indica que una de las razones de la focalización venía de la dificultad para financiar programas universales, así como emplear escasos recursos disponibles para ayudar a los “muy pobres” solamente. Además señala, que el aumento del número de beneficiarios incrementa sin duda los costos fiscales de los programas sociales, pero los costos administrativos de gestionar un sistema focalizado también son considerables.

Colocando el análisis en las transferencias monetarias universales, se encuentra en la literatura el planteamiento de un Ingreso (o Renta) Básica Universal (IBU), el cual ha sido analizado y debatido fuertemente desde la última mitad del siglo XX, y ha merecido la atención de diversos académicos, economistas y politólogos.

También los Organismos Internacionales como la Organización de las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), han contribuido a la generación de información para el debate acerca de una implementación de Ingreso Básico como una posible solución a la desigualdad y la pobreza en el mundo.

Con respecto a la conveniencia y viabilidad de las transferencias monetarias implementadas como un Ingreso Básico Universal, las investigaciones en su mayoría coinciden en la necesidad de un nuevo sistema de políticas públicas nacionales de protección social, pero hay sin duda, opiniones encontradas.

Las posturas académicas sobre el Ingreso Básico Universal:

Entre las posturas académicas de la implementación del IBU, se plantean a continuación en orden cronológico los principales argumentos de autores partidarios de la implementación del IBU.

Dentro de la historia del Ingreso Básico Universal, se propone que el génesis del planteamiento de la Renta Básica surge en el pensamiento revolucionario de un autor europeo del siglo XVIII, Thomas Paine, político, escritor, filósofo, intelectual radical y revolucionario inglés que vivió entre 1737 y 1809.

En sus escritos “El sentido común” (1776), mismo que estaba dirigido a la población del continente Americano; y “Justicia agraria” (1797), publicado en Francia, expuso la necesidad de garantizar a las personas su sustento material como objetivo ético y político realizable.

La idea consistía en una dotación de dinero que se daría a todos los ciudadanos de una comunidad al comenzar su vida adulta para que pudieran comenzar con el mismo nivel de oportunidades, sin embargo, a pesar de tratarse de un pago en efectivo, individual y universal, el planteamiento del mismo no era para toda la vida adulta.

Guy Standing, fue un economista, profesor en la Universidad de Londres, nacido en Gran Bretaña en 1948, investigador y escritor británico especializado en Estudios de Desarrollo en la Universidad de Londres.

La visión de Standing del Ingreso Básico se basa en la universalidad y la no condicionalidad y señala que la pobreza coarta la libertad, desarrollando el concepto del “precariado” (2011), como la clase más característica del capitalismo financiero, una combinación entre la precariedad y el proletariado, la clase trabajadora de clase media o baja que vive bajo un estado de incertidumbre que genera el mercado laboral.

Además, Standing defendió el IBU ante los argumentos de una posible inflación como efecto del aumento en el consumo tras el otorgamiento de estas transferencias, indicando que, para que haya riesgo de inflación, el poder adquisitivo agregado debiera ser mayor que el conjunto del PIB, y que un simple aumento en la capacidad del consumo por IBU no desencadenaría una inflación, por lo que esto estará determinado por la forma de financiación del programa.

Standing tiene más de 30 años defendiendo la viabilidad de la Renta Básica Universal para combatir la pobreza y las desigualdades.

Por su parte, Julio Boltvinik nacido en México en 1944, doctor en Ciencias Sociales y profesor investigador de El Colegio de México, asegura que la revolución tecnológica puede implicar o un renacimiento o conmoción con inestabilidad social, siendo el Ingreso Ciudadano Universal la única solución.

Boltvinik (2013) plantea que el derecho a una vida digna solamente puede ser plenamente vigente mediante el Ingreso Ciudadano Universal Suficiente e Incondicional (ICUSI), ya que el grado de automatización en todos los sectores económicos, mismo que ocasiona el desempleo tecnológico, hace que la sociedad del trabajo pagado, es decir la liga trabajo-salario, no pueda existir más como forma casi única de distribuir el ingreso para adquirir el derecho a consumir.

Por lo que, el ICUSI puede romper la dependencia del ingreso y el trabajo, acordando con la frase emblemática “libertad real para todos”, de uno de los principales defensores del IBU, Philippe Van Parijs

Philippe Van Parijs, filósofo y economista político, nacido en 1951 en Bruselas, Bélgica, es conocido como uno de los principales defensores del concepto de renta básica y uno de los fundadores de la Red Global de Renta Básica.

Parijs (2017) afirma que con el incremento de la automatización y los límites del consumo, la renta básica es una necesidad para el progreso social; también plantea beneficios del IBU como el acceso a beneficios sociales sin restricción y normalización ciudadana de los beneficios sociales, así como la disminución de incentivos al desempleo y mejor potencial a obtener empleos con salarios superiores.

Por su parte, Yannick Vanderborght, investigador del Fondo Nacional de Investigación Científica de Bélgica y Profesor de protección social comparada en la Universidad Católica de Lovaina, es un discípulo de Philippe Van Parijs y uno de los principales promotores de la Red Global de Renta Básica, impulsando el debate internacional sobre la puesta en marcha de este Ingreso Básico Universal.

En 2017 escribieron juntos el libro “Ingreso básico: Una propuesta radical para una sociedad libre y una economía sensata”. Vanderborght asegura que el IBU permite al trabajador buscar mejor calidad de empleos y elección de la actividad que se quiere ejercer con libertad.

Por último, la Red de Renta Básica asegura que el IBU debiera sustituir cualquier otra cantidad económica que se perciba por parte del Estado, siempre que esta cantidad sea inferior al IBU; y que, en caso de ser superior, la parte que la supera se seguiría percibiendo en las mismas condiciones, por lo que la población seguiría siendo beneficiada por el sistema de protección social.

En contraparte, a continuación, se enlistan algunos de los académicos que tienen una postura más neutral o en contra de la implementación del Ingreso Básico Universal.

Los argumentos en contra de la implementación del IBU son muy diversas. Daniel Raventós (1999) alude a once críticas principales, mismas que pueden ser resumidas en dos grupos principales: 1. Las que consideran al IBU como una propuesta éticamente indeseable. 2. Quienes consideran que es éticamente aceptable, pero técnicamente inviable. Algunos de los siguientes autores centran sus argumentos en esta tipo de críticas.

El economista estadounidense Edmund Phelps, premio nobel de economía, asegura que un subsidio a los ingresos laborales más bajos sería más eficiente para combatir la pobreza y evitaría la reducción de incentivos laborales, así como de la riqueza neta de la economía, al financiarse el IBU con altas tasas fiscales (Phelps, 2014).

Michael Husson (2006), economista marxista francés nacido en 1949, argumenta que el desarrollo tecnológico no es un reductor del empleo humano, ya que su incorporación sigue siendo necesaria para el diseño, montaje y mantenimiento de las maquinarias, contrarrestando el argumento de la automatización del trabajo y consecuente reducción del empleo como un factor a favor del Ingreso Básico Universal.

Además, Husson (2006) sostiene que su implementación supondría una enorme transferencia de ingresos en detrimento de las personas jubiladas y desempleadas, ya que sus prestaciones se situarían en el umbral de la pobreza al suprimir algunas prestaciones sociales del sistema de protección social.

Con respecto a la factibilidad técnica dentro de los Sistemas de Protección Social, Jurgen De Wispelaere, Profesor de Estudios de Igualdad en la University College Dublin y J. and Stirton, L, Profesor de Derecho, Universidad de East Anglia, Reino Unido (2012), reflexionan sobre los retos logísticos de accesibilidad del Ingreso Básico Universal y de la generación de adecuados mecanismos de pagos para los beneficiarios.

Sir Anthony B. Atkinson (1944-2017) economista británico, investigador principal del Nuffield College, Oxford, y profesor centenario en la London School of Economics, preocupado por cuestiones de justicia social y el diseño de políticas públicas, escribió sobre economía desde la década de 1960.

Su primer libro fue sobre la pobreza en Gran Bretaña y el segundo sobre la distribución desigual de la riqueza. Junto con Joseph Stiglitz, premio nobel de economía, escribió *Lectures in Public Economics* (2015), y su último trabajo se centró en los ingresos más altos, contribuyendo durante su carrera a la base de datos de ingresos y riqueza mundial y en el seguimiento de la creciente desigualdad en todo el mundo.

Atkinson, en el marco de la discusión sobre desigualdad, plantea en su libro *Inequality: What Can Be Done?* (2015) entre otras medidas, una renta básica para los menores de edad, ya que

consideraba que éste disminuiría la pobreza infantil y la desigualdad, sin embargo, una expansión al ingreso básico universal levantaba preocupaciones en Atkinson.

Sus preocupaciones eran en particular por las formas de financiamiento que requeriría altas tasas impositivas para hacer sustentable una medida como ésta, además de la posible sustitución de transferencias sociales existentes por la implementación del IBU. Por último, Atkinson sugiere que una RBU no debiera sustituir las transferencias sociales existentes con sus reglas propias de elegibilidad.

Donald Hirsch, ex-periodista inglés y consultor de políticas internacionales, afirma en su texto *Could a Citizen's Income work?* (2015), que el Ingreso Básico universal puede implicar un desincentivo al trabajo y a la mejora constante por los esfuerzos propios de cada uno, además, que su aplicación implicaría cambios en la forma en que la sociedad percibe el papel del Estado en la redistribución del ingreso.

Hirsch (2015) pone en duda la factibilidad técnica de esta política, y señala que el IBU implicaría un involucramiento del Estado en la vida de las personas podría interferir en su dignidad humana; por último, muestra también su preocupación en que implicara una reducción de las prestaciones básicas, si éstas fueran suprimidas a costa del IBU.

El Profesor de la London School of Economics, David Piachaud, experto en temas como pobreza, desigualdad y seguridad social, analiza la idea del IBU (2016), en relación con cuatro aspectos clave: la justicia de la incondicionalidad, la sencillez individualizada, la eficiencia económica y la viabilidad política.

Pichaud concluye que con respecto a cada uno de estos pilares el Ingreso Básico Universal, falla con defectos en cada uno de ellos, por lo que afirma que todo planteamiento de un IBU es insostenible.

La visión de los Organismos Internacionales ante el IBU

Por su parte, los Organismos Internacionales también se han pronunciado con respecto a sus posturas ante la implementación de un Ingreso Básico Universal.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha sido una impulsora del análisis de la pertinencia, factibilidad y gradualidad de la implementación del IBU como un mecanismo de redistribución de la riqueza en la región más desigual del mundo (CEPAL, 2016), además, ha recomendado su implementación en la región de América Latina y el Caribe el marco de la crisis de la pandemia COVID-19 (CEPAL, 2020bis).

Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE 2017), tiene una perspectiva más conservadora, señalando los altos costos fiscales y la posible reducción de apoyos sociales existentes, lo que implicaría una pérdida para los más pobres al solamente recibir ese Ingreso Básico.

Además de que el monto otorgado del IBU se encontraría muy por debajo de la línea de bienestar mínimo, lo implica que, para alcanzar un nivel de IBU socialmente y políticamente óptimo, sería necesario elevar los ingresos tributarios para financiarlo. Por último, recomienda que, de implementarse, debiera hacerse de una forma gradual.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) se ha pronunciado también con respecto a la implementación del IBU y plantea cuestionamientos sobre las circunstancias ideales para su adopción y cómo sería financiado, ya que los gobiernos debieran enfocarse en fortalecer su capacidad para otorgar transferencias monetarias sujetas a la disponibilidad de recursos.

Además, plantea que el sistema de beneficios sociales deberá depender de su desempeño, de la capacidad administrativas del gobierno y de las perspectivas de mejorar la focalización. El FMI también sugiere analizar la posible implementación del IBU conforme al contexto económico y social de los países, y, por último, hace énfasis en su costo fiscal y cómo la reducción en la desigualdad dependerá de la fuente de financiamiento del IBU (FMI, 2017).

A la luz de los diversos argumentos alrededor del empleo con relación al Ingreso Básico Universal, toma especial relevancia conocer la postura de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), quien reconoce que el IBU podría significar una herramienta importante para el avance del desarrollo inclusivo y la justicia social, contribuyendo a cerrar brechas de cobertura y proporcionar un nivel básico de seguridad de ingresos.

Sin embargo, la OIT (2018) afirma que el IBU por sí solo no puede considerarse una panacea de la seguridad de ingresos y protección social. En su recomendación 202 sobre los pisos de protección social, la OIT brinda orientación y principios básicos sobre la cobertura, adecuación, financiamiento y la necesidad de complementar un nivel básico de protección social con la provisión de niveles más altos.

Por último, la OIT (2018) asegura que las políticas de regulación de los mercados laborales y del empleo son fundamentales para evitar consecuencias no deseadas de un IBU para subsidiar

el empleo precario; así como la importancia del diálogo social para garantizar la participación de las partes interesadas y construir así un consenso social.

La OIT además indica que los sindicatos también han expresado su postura respecto a su preocupación de que el IBU pueda ser utilizado para dismantelar los derechos acumulados de los trabajadores en los sistemas de seguridad social, reducir la necesidad de que los empleadores proporcionen salarios que satisfagan las necesidades de los empleados y sus familias, y desviar la atención de cuestiones más amplias en torno a los trabajadores (ILO, 2018).

Por último, el enfoque planteado por el Banco Mundial (2020), presenta una postura más neutral, proponiendo la generación de datos, información y análisis para la mejor toma de decisiones de los generadores de Políticas Públicas nacionales en torno a la idoneidad y viabilidad del IBU, proveyendo nuevos conocimientos cuantitativos sobre opciones e implicaciones clave, arrojando luz sobre los posibles contextos en los que un IBU puede ser más o menos viable

Experimentos implementando de Ingreso Básico Universal

Si bien, el capítulo correspondiente de este trabajo de investigación pretende hacer una revisión de las experiencias de implementación nacional y pilotos subnacionales del Ingreso Básico Universal y su posible impacto en la reducción de pobreza y desigualdad. Esta sección procura hacer una breve revisión bibliográfica sobre algunos experimentos de IBU y debates que éstos levantaron.

Se han encontrado experiencias de renta básica en Ontario, Canadá; India; Mongolia; Finlandia; Irán; Namibia; Alaska; Kenia; Barcelona y varios municipios de los Países Bajos, entre otros.

Sin duda, estas experiencias, pilotos acotados en algunos casos, hacen tangibles los retos e implicaciones del IBU, pero también proporcionan información sobre sus posibles efectos en la reducción de la pobreza, la desigualdad, los incentivos al empleo, sus fuentes de financiamiento y otros grandes temas que han permanecido en el debate alrededor del IBU.

Los resultados de estos pilotos y experiencias nacionales, mismos que se abordarán más adelante, han sido también una oportunidad para el debate.

Con respecto a casos de pilotos en particular, el caso del piloto llevado a cabo en Finlandia durante 2017 y 2018 como un experimento seleccionando aleatoriamente a un grupo de personas desempleadas de entre 25 y 28 años de edad, a quienes se les brindaría un ingreso de 560 euros mensuales sin condiciones por dos años.

Una vez terminado el experimento, el gobierno finlandés decidió no mantener el financiamiento del programa y adoptó reglas que condicionaban el apoyo a personas que buscaran trabajo de forma activa o se involucraran en capacitación laboral.

Olli Kangas, supervisor de investigaciones en el Instituto Nacional de Seguridad Social de Finlandia, Kela, agencia del gobierno finlandés administradora de programas de asistencia pública, indicó: “es una lástima que termine de este modo, el gobierno ha escogido un camino completamente distinto. El ingreso básico es incondicional. Ahora, hay una búsqueda de condiciones” Goodman (2018).

Por su parte, Heikki Hilamo, profesor de política social de la Universidad de Helsinki, expresó su preocupación sobre la problemática de que los jóvenes no tengan educación secundaria y tampoco demuestren interés por buscar empleo, temiendo que “el ingreso básico provoque que se queden en casa jugando en la computadora” Goodman (2018). Opiniones encontradas sobre el mismo caso.

Otro ejemplo de experimento de implementación del IBU se dio en la India, Darath Davala, Renana Jhabvala, Guy Standing y Soumya Kapoor Mehta, escribieron el libro *Basic Income: A Transformative Policy for India*, basado en dos planes piloto llevados a cabo en el estado indio de Madhya Pradesh, en los que miles de hombres, mujeres y niños recibieron un pago en efectivo mensual incondicional, en un país con altos gastos gubernamentales en subsidios y esquemas selectivos costosos.

Con un ingreso mensual máximo estimado para hogares vulnerables de poco menos de US\$100 en ese momento, el nivel de beneficio se fijó inicialmente en el equivalente a US\$4,40 por cada adulto y US\$2,20 por niño por mes entre junio de 2011 y mayo 2012.

Después de mayo, el valor se elevó en un 50% a ajustarse a la inflación y proporcionar una oferta más generosa beneficio, dichos apoyos fueron un proyecto de *Self Employed Women's Association (SEWA)* financiados por UNICEF.

Los autores encontraron impactos positivos en las condiciones de vida; aumento de la seguridad alimenticia y disminución de la nutrición; contribución a evitar que las adolescentes abandonen la escuela secundaria, además de aumentar la asistencia escolar en general; aumento en la

productividad; reducción de deuda; empoderamiento de las mujeres; así como algunos efectos negativos como el aumento en el consumo de alcohol (Davala et al, 2015).

Se detallarán en el capítulo referente al Ingreso Básico Universal, las experiencias nacionales y subnacionales de implementación del IBU, sus resultados y lecciones aprendidas.

Las transferencias monetarias para la reducción de la pobreza y desigualdad.

En la revisión de la literatura, se han encontrado diversas experiencias de otorgamiento de transferencias monetarias en los países de América Latina y el Caribe, mismas que han sido objeto de evaluaciones respecto de su impacto en la reducción de pobreza y desigualdad, especialmente los programas de transferencias monetarias condicionadas.

Cruces y Gasparini (2013), analizaron nueve países alrededor de 2010, encontrando que la incidencia en la pobreza, medida con una línea de 4 dólares diarios, disminuía entre 0,2 y 3,6 puntos porcentuales como resultado de la implementación de programas de proyección social no contributiva, incluyendo las transferencias monetarias condicionadas y las pensiones sociales.

Concluyendo que el impacto aumenta cuando la pobreza es medida con índices que otorgan mayor pesos a los estratos más bajos de la distribución del ingreso.

En ese mismo sentido, Amarante y Brun (2018) analizaron la experiencia de ocho países en América Latina alrededor de 2013 y encontraron que la incidencia de pobreza se redujo entre 0,2 y 2,84 puntos porcentuales producto de los programas de transferencias monetarias condicionadas.

Por su parte, Robles, Rubio y Stampini (2015), analizando la base de datos de encuestas de los hogares, encontraron que los programas de transferencias monetarias condicionadas y las pensiones sociales en la región cometen errores de exclusión respecto del total de población que vive en condiciones de pobreza extrema y pobreza monetaria, error que proviene desde el diseño de los programas, y que pueden llegar a excluir a hogares sin niños o personas mayores.

Estas imperfecciones en el diseño de los programas, en los mecanismos de focalización aunado a la dificultad de alcanzar a los hogares más pobres, son algunas de las posibles explicaciones de los efectos limitados de dichos programas en la reducción de la pobreza.

Cecchini, Villatoro y Mancero (2021) ampliaron la cobertura geográfica y temporal de estos análisis y estudiaron 15 países en entre 2014 y 2017, explorando en qué medida la cobertura de los programas sociales en las encuestas de hogares incide en la baja captación de su efecto en la pobreza y pobreza extrema.

Se encontró que las transferencias monetarias condicionadas y las pensiones sociales contribuyen a lograr menores tasas de pobreza y pobreza extrema, además, que el impacto relativo de las transferencias no contributivas fue, en casi todos los países y los años analizados, más impactante en la reducción de la pobreza extrema, que en la disminución de la pobreza total; esto confirma lo encontrado por Cruces y Gasparini (2013) y Amarante y Brun (2018).

El análisis de Cecchini, Villatoro y Mancero (2021) en 15 países de América Latina, se observa que alrededor de 2017, en promedio simple regional, la pobreza y pobreza extrema fueron menores en 1,7 y 2,0 puntos porcentuales de lo que hubieran sido sin esa fuente de ingreso

adicional en los hogares (reducción equivalente a una disminución relativa del 25,9% y el 11,8%, respectivamente).

Estos casos analizados por los autores mencionados, se tratan en su mayoría de transferencias condicionales, y por ello, se distinguen del planteamiento del Ingreso Básico Universal, que, como se sabe, son transferencias no condicionadas. Sin embargo, pueden dar una idea del impacto de las transferencias y acercar el análisis a transferencias que tengan mayores similitudes con la implementación de un Ingreso Básico Universal.

En un contexto en que la pobreza y la pobreza extrema están creciendo (CEPAL, 2021), es clave potenciar las transferencias monetarias no contributivas en los países de la región. Para ello, es aconsejable incrementar sus montos a fin de que permitan cerrar la brecha de pobreza, ampliar su cobertura, para llegar a la población que vive en condiciones de pobreza, así como a la población muy vulnerable a caer en ella, y lograr una efectiva coordinación con otros programas sociales, en el marco de sistemas universales e integrales de protección social (Cecchini, Villatoro y Mancero, 2021, p.22).

Varios países de la región implementaron transferencias monetarias temporales inmediatas para satisfacer las necesidades básicas y sostener el consumo de los hogares, lo que será crucial para lograr una reactivación sólida y relativamente rápida, tras la crisis ocasionada por la pandemia de la enfermedad COVID-19, tal es el caso de Argentina, Brasil y Chile.

Argentina en 2020, implementó la medida llamada “Ingreso Familiar de Emergencia” con la finalidad de otorgar la cantidad de ARS \$10 000 (alrededor de 100 USD) para trabajadores

independientes o informales de 18 a 65 años que no percibían pensiones ni subsidios de ningún tipo y que no tenían otro ingreso, con una cobertura anunciada de 3,6 millones de hogares.

El caso de Brasil con la medida “*Auxílio emergencial do Governo Federal*”, que a partir de abril 2020 entregó mensualmente dinero a la población independiente, que no tiene trabajo formal y sin ingresos fijos durante la crisis sanitaria ocasionada por el coronavirus.

Inicialmente anunció una cobertura de 70 millones de personas, con un monto de \$600 reales (alrededor de 115 USD) para hasta dos personas de la misma familia, y \$1 200 reales (alrededor de 230 USD) reales para mujeres jefas de familia.

Chile, por su parte, dio comienzo a su política “Ingreso familia de emergencia” el 25 de junio 2020, ampliando posteriormente la cobertura y los montos, buscando apoyar a los hogares más vulnerables sin ingresos formales, aquellas que tenían ingresos informales y los perdieron durante la crisis.

Además, incluyó a quienes tuvieran ingresos formales bajo el umbral establecido, con una cobertura inicial anunciada de 2,1 millones de hogares, con montos que van desde los \$177 000 pesos chilenos (alrededor de 230 USD) para familias de 1 persona, hasta los \$824 000 pesos chilenos (alrededor de 1 080 USD) para familias de 10 personas o más.

Estas transferencias por COVID-19 representan una cobertura y monto muy superior comparadas con las transferencias condicionadas mencionadas anteriormente en los países elegidos para el análisis, por lo que su análisis toma especial relevancia como un referente con respecto al Ingreso Básico Universal en la región.

En el contexto de la pandemia y sus efectos socioeconómicos, en particular en la región, la CEPAL (2020), planteó la implementación de un IBU equivalente a una línea de pobreza como una solución innovadora para repensar la economía, la globalización y el capitalismo, más aún en el marco de la crisis de la pandemia, que ha hecho visibles los problemas estructurales del modelo económico y las carencias en los sistemas de protección social y regímenes de bienestar.

En el largo plazo, el organismo internacional reitera que el alcance de esas las transferencias temporales debe ser permanente, ir más allá de las personas en situación de pobreza y llegar a amplios estratos de la población muy vulnerables a caer en ella, lo que permitiría avanzar hacia un Ingreso Básico Universal, para asegurar el derecho básico a la sobrevivencia.

Por lo anterior, estudiar y analizar estas políticas públicas nacionales implementadas durante 2020 durante la pandemia por COVID-19, en el marco del análisis del IBU, pretende brindar conocimiento oportuno y pertinente que abone a la toma de decisiones respecto a la su implementación en la región, como un instrumento de redistribución del ingreso y una posible contribución a la reducción de la desigualdad en la región, misma que se verá afectada tras la pandemia.

Una vez revisada la literatura sobre el impacto en la pobreza y desigualdad de las transferencias monetarias condicionadas y las pensiones sociales en América Latina y el Caribe, esta investigación, analizará el impacto en la reducción de la pobreza y en la desigualdad de ingresos de las transferencias monetarias no condicionadas y otorgadas universalmente.

2.4 Reflexiones finales

La revisión teórica llevada en este capítulo da cuenta de la relevancia de los temas a tratar en esta investigación y el debate teórico relacionado con los temas del Ingreso Básico Universal.

Además, confirma que el abordaje de esta tesis es innovador al analizar las experiencias empíricas de implementación de Ingresos Básicos Universales para conocer sus experiencia y mejores prácticas, a la vez que se analizan los casos de transferencias monetarias no condicionadas implementadas por Argentina, Brasil y Chile en el marco de la pandemia por COVID-19.

Por lo anterior, lo planteado en el Marco teórico y en el Estado de la cuestión resalta que, si bien, hay varias investigaciones relacionadas con los temas aquí tratados, las dimensiones planteadas en el problema de investigación no se han abordado simultáneamente en otros trabajos de investigación para los países de interés.

De esta forma, se puede analizar si las transferencias monetarias implementadas en 2020 por Argentina, Brasil y Chile para limitar el impacto socioeconómico de la pandemia de COVID-19, son una plataforma para la implementación de un Ingreso Básico Universal de largo plazo, como mecanismo para la disminución de la desigualdad en la región.

Se comenzará a abordar el problema de investigación, comenzando en el Capítulo III por el contexto socioeconómico de la pandemia y sus efectos en la pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe, mismos que dieron pie a las transferencias monetarias no condicionadas que

se analizarán en el capítulo IV de la presente investigación, para terminar con el análisis de las experiencias y mejores prácticas de Ingreso Básico Universal en el capítulo V.

Capítulo III. La pobreza y la desigualdad en América Latina y el Caribe, los instrumentos del Estado para la distribución del ingreso, y el impacto de la pandemia por COVID-19.

3.1 Introducción.

Una vez cumplido el propósito del capítulo anterior de hacer una revisión conceptual de utilidad para la comprensión de este trabajo, así como de llevar a cabo la revisión del status quo de la materia de investigación, pasamos entonces a esta nueva sección sobre la desigualdad y el impacto de la pandemia en la región.

Este capítulo tiene como objetivo explorar el estado de la desigualdad en América Latina y el Caribe durante las últimas dos décadas, así como los instrumentos del Estado para la mejor distribución del ingreso. Además, pretende plantear los escenarios socio-económicos de la región en el marco de la pandemia, y sus efectos en la pobreza y desigualdad en Argentina, Brasil y Chile.

Lo planteado en este capítulo permitirá comprender de mejor manera las medidas tomadas por los gobiernos de estos tres países para atenuar los efectos adversos de la pandemia, y los futuros cuestionamientos de cómo estas políticas de transferencias monetarias se pueden aproximar a la implementación de un Ingreso Básico Universal en estos países y en la región en general.

3.2 Los instrumentos del Estado para la distribución del ingreso

Antes de comenzar con los instrumentos del Estado para abatir la desigualdad, es importante retomar la conceptualización de por qué la desigualdad es un fenómeno relevante para la política pública, directamente relacionada con la justicia en la distribución de las oportunidades y la garantía de los derechos indispensables para todas las personas.

La desigualdad como un problema relevante para la política pública

La desigualdad debiera entenderse primeramente, desde la perspectiva de los argumentos morales o de justicia distributiva, para lo cual, es útil dar un repaso a lo planteado por John Rawls (1971;1985), quien haciendo un contrapeso al utilitarismo -cuando se mantiene el mayor equilibrio neto de satisfacción distribuido entre los individuos, la sociedad es justa-, indica que los individuos deben ser considerados como valiosos y dignos de protección del derecho propio, no una gota en el océano de la utilidad social general (Caballero 2006).

En su teoría de la justicia, Rawls parte de dos principios, el principio de libertades, donde cada uno tiene derecho igual al esquema más extenso de libertades básica, semejante al esquema para los demás; y un segundo principio de diferencia, donde las desigualdades económicas y sociales debieran ser conformadas de modo que 1) se espere razonablemente que sean ventajosas para todos y 2) se vinculen a empleos y cargos asequibles para todos (Caballero , 2006).

Haciendo énfasis en el segundo principio, una persona en la posición original, podría optar por una distribución desigual de bienes primarios como la riqueza, la autoridad y el ingreso, siempre y cuando estén garantizadas las libertades básicas y la justa igualdad de oportunidades.

Además, si esta desigualdad, mejorara las expectativas de los menos favorecidos, otorgando mayor bienestar que el obtenido en una distribución equitativa; es decir, la desigualdad estaría justificada si incidieran a favor de los peor situados (Caballero , 2006).

Este principio de Rawls, da prioridad a la justicia por sobre la eficacia -o principio de Pareto-, aunque no deja de ser compatible con ésta, y da cuenta de cómo la desigualdad es indeseable en sí misma por ser moralmente inaceptable, y no solamente por sus posibles consecuencias adversas para el crecimiento de la economía, lo que resalta la importancia de considerar desigualdad como un fenómeno que afecta directamente de la calidad de vida de las personas, lo que invita a darle una mirada mucho más humana.

Además de estos importantes argumentos desde la perspectiva moral y de justicia, se enlistarán a continuación algunas de los efectos adversos de la desigualdad de ingresos para las sociedades.

La desigualdad afecta negativamente el aumento de la productividad en los países, siendo un obstáculo para el crecimiento económico del mismo, y, cabe mencionar que, incluso en un escenario de crecimiento, el problema radica en la distribución de esa riqueza.

Según Oxfam, de mantenerse el grado actual de desigualdad, la economía en el mundo tendría que crecer 175 veces para que todas las personas ganaran 5 dólares al día (United Nations, 2022).

A partir de la crisis financiera a nivel global en 2008, la cantidad de multimillonarios se ha multiplicado por más de dos, cifra avalada por el Credit Suisse, quien afirma que el 82% de

toda la riqueza creada en 2018 fue a parar al 1% más rico, a la vez que la mitad más pobre de la humanidad, no recibió nada (United Nations, 2022).

De vuelta a los efectos de la desigualdad, ésta tiene repercusiones no solo en el poder adquisitivo, sino en la esperanza de vida; en el acceso a servicios básicos como atención sanitaria, educación, agua y saneamiento; los derechos humanos; desincentivo a la formación profesional (United Nations, 2022).

Éstos efectos obstruyen el crecimiento económico; incrementan la incertidumbre, vulnerabilidad e inseguridad; decrementan la confianza en las instituciones y el gobierno; aumentan las tensiones sociales que desencadenan en incremento de la violencia y los conflictos en la sociedad (United Nations, 2022).

Parte de la raíz del problema es haber adoptado un planteamiento limitado frente al crecimiento económico, dejando de lado las consecuencias en términos de distribución.

Según la CEPAL (2018), los modelos económicos tradicionales, consideraban que la desigualdad favorecía al crecimiento, ya que la concentración de los recursos elevaba la capacidad de ahorro de ese pequeño grupo y por lo tanto su capacidad de inversión, lo que incrementada los estímulos al esfuerzo individual, evitando que los frutos de esos esfuerzos pudieran ser capturados y redistribuidos por el gobierno.

Esta visión ha sido contrastada por la evidencia empírica y por la nueva economía de la igualdad, que reconoce los efectos favorables de la igualdad en la demanda efectiva, la oferta y la eficiencia del sistema económico -la velocidad para innovar, absorber las innovaciones

generadas y reducir la brecha tecnológica y elevar la productividad a nuevos espacios de inversión- (CEPAL, 2018)

Otro efecto adverso de la desigualdad, es que ésta restringe la reducción de la pobreza. El crecimiento económico, se vincula de manera aritmética con la pobreza y la desigualdad del ingreso (Bourguignon, 2003). La reducción de la pobreza monetaria en un país está determinada por la tasa de crecimiento del ingreso medio y los cambios en su distribución. En síntesis, altos niveles de desigualdad implican resignarse a mayores tasas de pobreza (CEPAL, 2018).

Un factor adicional que se da en desigualdad de ingresos, es la dificultad de movilidad intergeneracional, ya que existe una fuerte asociación entre ambas tanto en los países desarrollados como en desarrollo. En los países de nuestra región se observan algunas de la mayores correlaciones entre los ingresos de los padres y de los hijos. Si bien no se ha comprobado una causalidad, la asociación positiva es relevante para comprender los entornos desiguales en nuestra región y el mundo (CEPAL, 2018).

Otro factor que se da frecuentemente en entornos de desigualdad de ingresos son los altos niveles de informalidad en el mercado laboral, lo que tiene incidencias negativas en los empleados, las empresas y la sociedad en general (CEPAL, 2018).

Los instrumentos del Estado para la distribución del ingreso

Como se hizo mención en el marco teórico de esta investigación, la intervención activa del Estado como redistribuidor del ingreso a través de la política social como correctora de las desigualdades que emergen del mercado, está justificada, y más que eso, es necesaria, ya que,

aunque el mercado sea eficiente, es decir, aunque se hayan superado las fallas del mercado, no se garantiza una distribución adecuada del ingreso (Joseph Stiglitz, 2003).

Las políticas de protección social, tienen como propósito asegurar un nivel básico de ingresos, el acceso a servicios, el desarrollo de capacidades humanas y las oportunidades de trabajo decente (Cecchini y Martínez, 2011), las cuales pueden contribuir a la superación de la pobreza y la reducción de la desigualdad (Arim, 2017).

En el marco de la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los gobiernos de los países miembros de las Naciones Unidas acordaron hacer esfuerzos para combatir la desigualdad en todas sus formas (Naciones Unidas, 2015).

Para hacerlo, se debe hacer uso de los instrumentos de la función distributiva del Estado, como las transferencias a instituciones para suministrar bienes o servicios a las familias o personas, o las transferencias directas; así como también los impuestos y deducciones fiscales (Mazzola, 2015).

Por su parte, la CEPAL (2018) asegura que la política fiscal no está contribuyendo a reducir la desigualdad en la región, y es que, afirma que la capacidad de esta política para mejorar la equidad distributiva depende del nivel y composición de los ingresos fiscales, y, en el caso de América Latina, la carga tributaria y los impuestos directos sobre la propiedad y la renta, son mucho menor que en los países desarrollados.

En nuestra región, el nivel y composición de los ingresos tributarios son muy heterogéneos, en algunos países, los ingresos públicos provienen de la recaudación tributaria casi en un 90%,

mientras tanto, en otros países, los ingresos de fuentes no tributarias como los derivados del petróleo o la minería, son importantes también, siendo éstas más volátiles.

Además, la CEPAL (2016c) asegura que la evasión fiscal es otra causa de la causa de la relativa escasez de ingresos tributarios y una fuente importante de desigualdad en la región.

El BID (2020) indica que una manera de distribuir más eficazmente sería, a través de subsidios directos a los ingresos de los pobres y clases medias bajas, ya que, la distribución basada en los impuestos ha carecido de éxito dada la baja capacidad de los gobiernos de controlar la alta evasión fiscal que tiene la región.

Por otro lado, con respecto al gasto social, el BID (2020) asegura que los niveles en la región son bajos, además, gran parte de lo que se gasta es por medio de subsidios de precios mal orientados que no proporcionan un apoyo relevante para las familias más pobres.

La evidencia muestra que, a nivel agregado, el impacto de la protección social – contributiva y no contributiva- puede darse a raíz de las variaciones en la demanda agregada, los cambios en la participación laboral agregada y la activación de los mercados de capitales (Mathers y Slater, 2014; Alderman y Yemtsov, 2012). Además, la protección social puede actuar como un estabilizador económico durante las crisis, sosteniendo la demanda interna (Videt, 2014).

Según el BID (2020), los Estados de América Latina y el Caribe son ocho veces menos eficaces que los países más desarrollados en la reducción de la desigualdad por medio de impuestos y gasto público, ya que, estas políticas redistributivas en los países de la región reducen la desigualdad en menos de un 5%, y las del mundo industrializado lo hacen en un 38%.

3.3 Estado de la desigualdad en América Latina y el Caribe las últimas décadas.

La medición de la desigualdad es útil no solamente para saber cómo se está distribuyendo el ingreso y la riqueza, sino que además, es uno de los factores que determinan la percepción de justicia en la sociedad. Según Busso y Messina (2020), en las últimas dos décadas, solamente uno de cada cinco latinoamericanos consideraba que la distribución nacional fue justa.

La región de América Latina y el Caribe es una de las más desiguales del mundo en materia de ingresos, en donde el 10% de las personas más ricas, abarca el 21% de los ingresos de toda la economía, cifra que duplica lo encontrado en el mundo industrializado; esto sin tomar en cuenta las diversas formas de desigualdad que también socavan la cohesión social, como la de género, raza y etnicidad, acceso a servicios básicos, entre otras (Busso y Messina, 2020).

Con respecto a la desigualdad en la distribución de la riqueza, la cifra es aún más alarmante, ya que, en ALC, el 10% de la población captura el 77% de la riqueza total de los hogares, y el 50% de la población se distribuye el 1% de la riqueza total de los hogares.⁵ (Chancel, Piketty,, Saez, Zucman, et al, 2022).

Uno de los indicadores clave para medir la desigualdad, el coeficiente de Gini⁶, alcanza en promedio para nuestra región la cifra de 0,46, misma que en los países desarrollados es 0,32; aunque, cabe mencionar que este coeficiente se construye con datos estadísticos de encuestas

⁵ El patrimonio familiar neto es igual a la suma de los activos financieros (p. ej., acciones o bonos) y los activos no financieros (p. ej., viviendas o terrenos) de propiedad de las personas, netas de sus deudas.

⁶ Donde 0 es la perfecta igualdad (todos los individuos o familias tienen el mismo ingreso) y 1 representa a la desigualdad (solo unos pocos hogares o individuos concentran todos los ingresos).

en los hogares, que normalmente no representan a la población con mayores ingresos (Busso y Messina, 2020).

Haciendo un breve recuento de la desigualdad en la región y cómo ha evolucionado en las últimas décadas, se dividirá el análisis en tres periodos: 1990-2000, 2000- 2010 y 2010-2019, para pasar al análisis del 2020 en la siguiente sección de este capítulo, donde se hará énfasis en el efecto de la pandemia por COVID-19.

La década de los 90:

En la década de 1990, de manera general en la América Latina, el coeficiente de Gini incrementó de 0,51 a 0,53 (Ponce y Orozco, 2016).

Para este periodo de 1990 hasta los 2000, Ponce y Orozco (2016) hicieron un análisis detallado donde dividen tres grupos de países en la región de América Latina, el primero, el grupo de países en los que la concentración del ingreso se reduce en los 1990s y en los 2000s, entre los países que forman este grupo están Brasil, Chile, Paraguay, El Salvador y Guatemala.

El segundo grupo, para los cuales la desigualdad aumentó durante los años 1990s y no hubo cambios o continuó aumentando durante los 2000s, en este grupo se encuentran Colombia, Costa Rica y Honduras. Y por último, el grupo más grande, en el cual la desigualdad aumentó durante 1990s y se redujo en los 2000s, en éste se encuentran Argentina, Bolivia, Ecuador, Perú, Uruguay, Venezuela, República Dominicana, México, Nicaragua y Panamá.

Para Ponce y Orozco (2016), el incremento de la desigualdad en los 90s, tiene que ver con la implementación del modelo neoliberal.

La corriente de pensamiento neoliberal, en síntesis, le ha dado una importancia secundaria a las cuestiones sociales como la pobreza y la desigualdad, dando prioridad al principio de la propiedad privada y la libertad individual, llegando a considerar que, aunque se presentaran desigualdades en este sistema económico, cada individuo debiera procurar su seguridad y manutención, promoviendo un Estado limitado y orientado a garantizar la ley (Calvento, M., 2006).

Esta corriente orientó la implementación de políticas públicas en América Latina principalmente en la década de los noventa, las cuales estuvieron guiadas por los siguientes tres axiomas: toda regulación estatal frena las fuerzas productivas; todo gasto público produce inflación; y la burocracia del Estado es un gigante ineficaz (Laguado, 2020).

En 1989 en Washington, durante un evento promocionado por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, se llegó al Consenso de Washington, caracterizado por ser un conjunto de recomendaciones para los países endeudados -en su mayoría latinoamericanos- para la renegociación de sus deudas o la solicitud de nuevos préstamos, penetrando la corriente de pensamiento neoliberal en los países de la región (Calvento, M., 2006).

Volviendo entonces al tema de la desigualdad en la región durante la década de los 90, se mencionaba que Ponce y Orozco (2016) asocian la desigualdad de esa década a la aplicación del modelo neoliberal, considerando que sus efectos fueron en general regresivos.

Los resultados del análisis de las encuestas de hogares de 18 países de América Latina por parte de Behrman y Machin (2000), entre el periodo 1977 y 1998, indican que las políticas de

liberalización producen un incremento en las diferencia salariales en el corto plazo, además se percibe que las políticas más regresivas fueron: la liberalización financiera, la liberalización de la cuenta de capital y la reforma tributaria (Ponce y Orozco, 2016).

Solimano (2021), coincide también en el aumento de la desigualdad como consecuencia de las políticas del Consenso de Washington y resalta que, a nivel de países, se produjeron aumentos muy marcado de desigualdad en Argentina (aumento del índice de Gini en 7,7 puntos entre 1990 y 2002), Costa Rica (5,7 puntos entre 1990 y 2002), en Venezuela (5,5 puntos entre 1989 y 2002), con aumentos también en Ecuador, Perú, Bolivia, Honduras, República Dominicana y Uruguay.

Además, al descomponer la variación de la desigualdad por deciles, se encuentra que el 10% más rico aumentó su participación en el ingreso en Argentina, Venezuela, Costa Rica, Uruguay, Bolivia y Honduras, en donde cayó la participación en el ingreso de los deciles 1 a 5 (Solimano, 2021).

Por último, Solimano (2021) considera que estos aumentos en la desigualdad en la década de 1990, se dan en un contexto de debilitamiento de los sindicatos, aumento en la informalidad del mercado laboral, dispersión de las escalas salariales, aumento de precios de activos, entre otros.

La década de los 2000:

En la década de los 2000 se produce una “ola postneoliberal”, con cambios políticos en Argentina, Brasil, Bolivia, Venezuela y Ecuador, donde los gobiernos buscaron alejarse del Consenso de Washington.

En esta década, también se produce un boom en el precio de las *commodities* -petróleo, cobre, soja, algunos metales-, mismo que fue de beneficio para economías de la región con intensiva estructura exportadora de productos primarios. Además, los gobiernos post-neoliberales marcan un cambio de paradigma en la política social, intensificando las transferencias monetarias a los sectores de bajos ingresos, y aumentando en varios casos la inversión pública (Solimano, 2021).

A comienzos de esta década, se presentó una disminución de la desigualdad del ingreso en la mayoría de los países de la región (López-Calva y Lustig, 2010).

En el periodo 2002-2012 la desigualdad disminuyó a una tasa anual promedio de 0,6 puntos del coeficiente de Gini, debido al crecimiento económico, cambios en el mercado laboral y subidas salariales, lo que permitió mayores transferencias públicas de riqueza, como programas de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas, y pensiones no contributivas (Busso y Messina, 2020).

A nivel de los países, hay un grupo pequeño en los cuales la desigualdad no cambió o incrementó, entre ellos: Colombia, Costa Rica y Honduras; por otro lado, en el resto de los países de la región, se redujo la desigualdad, entre los que la reducción fue más acelerada están Nicaragua, Bolivia, Argentina, Ecuador, El Salvador, Venezuela y México (Ponce y Orozco, 2016).

Esta reducción en la desigualdad, misma que fue más pronunciada a partir de 2008, tuvo lugar en un contexto de crecimiento económico sostenido y reducción de la pobreza en la región (Amarante, Galván y Mancero, 2016).

Los cambios que se registraron a partir del descenso en el coeficiente de Gini en esta década, también son reflejados en la participación de los ingresos de los quintiles extremos. Casi en todos los países de la región, excepto en la República Dominicana, Paraguay y Honduras, la participación del quintil más pobre en los ingresos totales se incrementó entre 2002 y 2012.

Por otro lado, en el otro extremo, la participación del quintil más rico de la población, se redujo en casi todos los países (excepto Paraguay) durante esa década. Es importante recalcar que el quintil más pobre (el 20% de los hogares con menores ingresos), captó en promedio 5% de los ingresos totales; por su parte, el quintil más rico, tuvo una participación en los ingresos totales del 47% en promedio en la región (Amarante, Galván y Mancero, 2016).

Al final de la década de los 2000, la desigualdad global en la región disminuyó, indicando que las condiciones de vida de las personas en América Latina fueron más igualitarias que al comienzos de la década (Amarante, Galván y Mancero, 2016).

Según Busso y Messina (2020), algunas de las causantes en la disminución en la desigualdad fueron el incremento en la educación en décadas previas y el aumento de la demanda interna ocasionado por el auge en las materias primas, favoreciendo a los trabajadores menos cualificados.

Busso y Messina (2020) explican en síntesis, que la disminución en la desigualdad en la década de los 2000, se dio en un alza generalizada de ingresos, pero la velocidad del aumento de los ingresos de los pobres y vulnerables, fue mayor, sobre todo en los países exportadores netos de materias primas en América del Sur.

Incluso tras varias crisis económicas en los años noventa, a principios del siglo XXI se prestaron las circunstancias para la estabilidad macroeconómica, incluyendo reformas estructurales y condiciones externas positivas (Busso y Messina, 2020).

Para comprender de mejor manera la importancia de estos factores en la reducción de la desigualdad, Busso y Messina (2020) descomponen el ingreso per cápita en cuatro factores, dos relacionados con el mercado laboral.

Estos cuatro factores son: la proporción de adultos empleados en el mercado laboral por hogar; los ingresos laborales ganados por cada miembro del hogar; el ingreso no laboral del hogar -pensiones y transferencias públicas-; y el cuarto factor es el cambio demográfico -número de miembros en el hogar-.

Los autores encontraron que cerca del 75% de la disminución del coeficiente de Gini, puede ser explicado por las mejoras en el mercado laboral para los hogares de la parte inferior de la distribución salarial (Busso y Messina, 2020).

Por su parte, Solimano (2021), atribuye la disminución de la desigualdad de los años 2000 a los siguientes factores:

1. Disminución de brechas salariales entre trabajadores de distintos niveles de cualificación, gracias al aumento de la escolaridad entre 1990 y 2010, que beneficiaron a los sectores de menos salarios relativos.
2. Los efectos de políticas de transferencias directas de ingresos que fueron focalizadas a los grupos de bajos ingresos.

3. Incremento en la demanda de trabajo menos calificado por el boom de términos de intercambio y aumento de remesas.
4. Aumento del salario mínimo.

Con respecto a la percepción de la desigualdad, cuando ésta disminuyó entre 2000 y 2013, casi el 25% de la población percibió que la distribución del ingreso era más justa que en décadas anteriores, luego de que solo uno de cada diez latinoamericanos haya considerado que la distribución del ingreso en su país era justa al principio de ese periodo (Busso y Messina, 2020).

La década de 2010

Después del boom en los precios de productos primarios, que duró hasta 2012-2013, y en especial en el periodo 2015-2020, la economía latinoamericana tuvo una desaceleración económica, afectación asociada con el ciclo post-recesión a nivel mundial de los años 2008-2009, además de un agotamiento del modelo de desarrollo de las últimas tres décadas (Solimano, 2021).

La crisis global de 2008, sin duda tuvo sus efectos en la década de 2010, y es que, a pesar de que la crisis comenzó con la situación de las hipotecas de baja calidad crediticia (*subprime*) de Estados Unidos, se extendió después, no solo a toda la economía de Estados Unidos, sino a la de otros países, principalmente a la Unión Europea, en algunos casos teniendo un impacto mayor que en el propio país de origen de la crisis (Juárez Daza y González, 2015).

Por su parte, las economías emergentes no fueron afectadas inmediatamente, pero con el paso del tiempo, las repercusiones financieras y reales las alcanzaron (Juárez Daza y González, 2015).

La crisis de 2008, fue en su momento la mayor desde la Gran Depresión de 1929, y marcó el desempeño de las economías a nivel mundial por lo menos en la mitad de la década del 2010, ya que en el periodo 2010-2015, la economía mundial creció 6% menos en términos reales, que si lo hubiera hecho a la tasa promedio de los veintiocho años previo (Juárez Daza y González, 2015).

Durante el periodo 1980-2007, según el Fondo Monetario Internacional, la economía global creció a un promedio anual de 3%, y a partir de 2008 y hasta el 2012, lo hizo a 1,8% (Juárez Daza y González, 2015).

A pesar de los efectos de la crisis internacional, la desigualdad continuó disminuyendo desde 2002, y se mantuvo hasta el 2018, teniendo una disminución promedio anual de 0,4 puntos en el coeficiente de Gini, donde una de las principales causas fue que las personas de estratos socioeconómicos más bajos recibieron mejores ingresos – y no a una disminución del porcentaje de los ingresos del 1% más rico- (Busso y Messina, 2020).

En ese mismo periodo, la pobreza tuvo una disminución en promedio en la región del 42,3% en 2002, al 32,1% en 2018 (Busso y Messina, 2020).

Por su parte, la CEPAL (2019) también indica para el periodo 2002 a 2018, la desigualdad en la distribución del ingreso continuó su tendencia a la baja con base en las encuestas en los

hogares. En promedio el índice de Gini cayó de 0,538 en 2002 a 0,456 en 2018 en 15 países de la región.

Sin embargo, al complementar el índice de Gini utilizando otras fuentes de información, capaces de captar de mejor manera los ingresos de las personas que forman parte del 1% de la población más rica, se observa la desigualdad más elevada y una tendencia al descenso que se atenúa en comparación con la estimada solamente a partir de dichas encuestas (CEPAL, 2019).

Por ejemplo, en Brasil en 2014, la participación del 1% más rico en el total del ingreso nacional, alcanzaba el 9,1% conforme a las encuestas de hogares, sin embargo, ese porcentaje crecía al 27,5% tomando en cuenta la información tributaria (CEPAL, 2019).

Otro ejemplo es Chile, tomando en cuenta el dato para 2015, la participación del 1% más rico en el ingreso total medida por las encuestas de hogares, alcanzaba el 7,5% del ingreso nacional, cifra que se eleva al 22,6% al considerar registros tributarios y al 26.5% en el caso de la riqueza neta -activos financieros y no financieros menos pasivos- (CEPAL, 2019).

Asimismo, a nivel regional, el patrón de la década anterior continuó con respecto a los cambios en la participación del ingreso a lo largo de la distribución en la década de 2010, es decir, hubo ganancias en el medio y la parte inferior de la distribución del ingreso, y una reducción sustancial en la participación del ingreso del decil superior; sin embargo, la intensidad de este patrón se redujo sustancialmente y las ganancias se redujeron especialmente en el medio (UNDP, 2022).

En este sentido, la CEPAL (2019) resaltó en su Panorama Social 2019, que si bien, los estratos de ingresos medios tuvieron un crecimiento entre el año 2000 y 2017, éstos siguen experimentando carencias y vulnerabilidades en relación con sus ingresos, así como en el ejercicio de sus derechos.

Además, resaltó que la participación de los estratos de ingresos bajos en total de la población, disminuyó de 70,9% a 55,9% (incluye personas en situación de pobreza extrema, pobreza y en estratos bajos no pobres) (CEPAL, 2019).

Por su parte, la participación de los estratos de ingresos medios, como se mencionó, creció de 26,9% al 41,1%. De esta forma, el 76,8% de la población pertenecía a estratos de ingresos bajos o bajos-medios. Y sin embargo, las personas que pertenecen a los estratos de ingresos altos, pasaron del 2,2% al 3,0% (CEPAL, 2019).

Por último, en síntesis, el patrón de la desigualdad en la región ha sido claro: aumento en la década de 1990, fuerte reducción durante los años 2000 y desaceleración o estancamiento en la década del 2010 (UNDP, 2022)

Cabe mencionar que no se incluyen datos para el 2020, de manera que se comprenda cuál era el escenario en la desigualdad en la era pre-pandemia. En la siguiente sección, se complementarían las cifras de desigualdad para el año 2020, mismas que sin duda se vieron afectadas por la crisis sanitaria y socio-económica que comenzó a finales de 2019.

3.4 Los escenarios socio-económicos en ALC en el marco de la pandemia, y sus efectos en la pobreza y desigualdad en Argentina, Brasil y Chile

Como se observó en la sección anterior, la región de América Latina y el Caribe venía ya de una desaceleración en la disminución de la desigualdad en la década de 2010, experimentando los efectos de la crisis financiera global de 2008, para finalizar la década con otro impacto sin precedentes que afectaría a la región y al mundo.

El 30 de enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS), declaró emergencia sanitaria a nivel global por el COVID-19, tras extenderse el virus exponencialmente por China y algunos países de Europa, y tras la aparición de personas infectadas en todos los continentes a escala comunitaria, el 11 de marzo del mismo año, la OMS declaró el brote de una pandemia (Celade, 2021).

En América Latina, se registró el primer caso en Sao Paulo, Brasil, el 25 de febrero de 2020, fecha a partir de la cual la región enfrentó retos que fueron más allá de los desafíos a los sistemas de salud, como la disminución de oferta y la demanda económica, la suspensión de ciertas actividades productivas, el aumento de desempleo y la recesión económica a nivel global, mismos que fueron efectos indirectos de las medidas de distanciamiento social (CEPAL, 2020bis).

Además del entorno socio-económico, que se abordará a continuación, en 2020 la región de América Latina y el Caribe pasó por uno de los años más difíciles de los últimos tiempos.

A pesar de que la región concentra solamente el 8,4% de la población mundial, a finales de 2020, había acumulado 18,7% de los casos y cerca de 30% de las muertes por COVID-19 a

nivel mundial, más de medio millón de personas perdieron la vida solamente en 2020, siendo Brasil y México los países con mayor número de muertes en la región.

América Latina y el Caribe se vieron vulnerados ante la pandemia al exacerbarse los desafíos estructurales de pobreza, y debilidad y desigualdad en los sistemas de protección social y de salud en la región. Si bien, la salud es un derecho humano fundamental que debe ser garantizado por el Estado, en la región, los sistemas de salud tienen capacidades muy desiguales, en su mayoría no integrales ni universales, subfinanciados y segmentados (CEPAL/OPS, 2020).

El impacto de la pandemia en la salud y bienestar de la población en América Latina y el Caribe se vio potenciado por la matriz de la desigualdad social que caracteriza la región, ya que, se observaron mayores niveles de contagio y en los habitantes de los municipios más vulnerables, así como mayor letalidad por COVID-19 en la población afrodescendiente e indígena (CEPAL, 2021; CEPAL, 2021c).

Aunado a los retos sanitarios, sociales y económicos, la dificultad para cuantificar la magnitud y evolución de la pandemia en la región, fue una limitante para la toma de decisiones basada en evidencia (Palloni y Pinto-Aguirre, 2011).

Haciendo un breve recuento, en términos socioeconómicos, en 2020 la crisis ocasionada por la pandemia generó que el precio de los productos básicos disminuyera y el comercio internacional cayera, reduciendo las exportaciones en más del 10%, y perdiendo el 10% de los empleos entre febrero y octubre de 2020 (Cavallo y Powell, 2021).

Los países dependientes del turismo fueron particularmente afectados, teniendo una contracción del PIB del 9,8% en los países del Caribe dependientes del turismo (Werner et al., 2021). Los ingresos fiscales totales disminuyeron 0,5% del PIB en 2020 (CEPAL, 2022bis).

La pobreza y pobreza extrema aumentaron a 31,9% y 19,1% respectivamente, aumentando 25 millones las personas que viven en situación pobreza y 20 millones aquellas que viven en pobreza extrema; la clase media se redujo 1,3% en 2020, y el coeficiente de Gini creció casi dos puntos porcentuales, llegando a ,501, cifra no observada desde 2009 (BID, 2021).

De ahí que la CEPAL haya considerado una posible nueva década perdida en el desarrollo de la región entre el 2010 y 2020 (CEPAL, 2021d).

La contracción económica se materializó en una caída del 6,8% del PIB de 7,7% del PIB por habitante en promedio regional en 2020, debido al colapso del comercio mundial y la caída de los precios internacionales de productos de exportación; además de la caída en la demanda interna por las medidas de confinamiento ante los riesgos sanitarios; ésta, ha sido la mayor caída anual en los últimos 120 años en la región (CEPAL 2021e).

La caída per cápita del PIB tuvo grandes diferencias entre los países; en Paraguay, Nicaragua, Guatemala, Haití, Brasil y Costa Rica, la caída fue inferior al 5% del PIB per cápita; en Bolivia, Honduras, Argentina, Cuba, Perú y Panamá, el PIB per cápita cayó entre un 10% y un 20%; En los restantes siete países, la caída fue entre el 5% y el 10%. (CEPAL, 2021)

El impacto de la crisis en el mercado laboral se hizo notorio con una menor participación en el mercado laboral, a raíz de las cuarentenas y reducción de movilidad, la necesidad de asumir

tareas de cuidado en el hogar y la reducción de la creación de nuevos empleos, dejando sin la misma utilidad el indicador de tasa de desempleo por dejar de pertenecer a la fuerza laboral (CEPAL, 2021).

Además, el empleo informal se vio afectado directamente por las restricciones de movilidad y solamente una proporción de los trabajos formales pudieron continuar de forma remota, principalmente los desempeñados con mayor nivel educativo –y salarios más altos–; por lo que los ingresos se vieron impactados, sobre todo en las personas de menores ingresos, resultando en un aumento del salario medio percibido por las personas que pudieron mantener sus empleos (CEPAL/OIT, 2021).

El impacto en la tasa de desocupación fue de 3 puntos porcentuales entre 2019 y 2020, según las Naciones Unidas (2020) este es un impacto inmediato y devastador de la pandemia.

La pandemia por COVID-19 ocasionó además, un aumento en la desigualdad en el 2020, con impactos mayores en los sectores más pobres, así, en ese año, se detuvo la tendencia regional de caída de la desigualdad observada desde 2002 y que, en 2010 había perdido el ritmo progresivamente (CEPAL, 2021).

Como en casi todos los casos, el impacto en la desigualdad en los países de la región, fue heterogéneo; los mayores aumentos relativos de la desigualdad fueron en Perú, Chile, El Salvador, Bolivia y Colombia; seguido por Uruguay, y el Ecuador; por su parte, en la República Dominicana, el Brasil, el Paraguay, México y Costa Rica, la distribución mejoró (CEPAL, 2021).

Este fenómeno tiene su explicación en las transferencias monetarias, que contribuyeron a la reducción de desigualdad tanto en los países donde la desigualdad aumentó, como en donde bajó, disminuyendo la brecha de ingresos (CEPAL, 2021).

Escenario socio-económico de Argentina en la pandemia

La economía argentina ya estaba en una situación compleja antes de que la pandemia por COVID-19 llegara, ya que se encontraba en una recesión. Según la oficina nacional de Naciones Unidas (2020), la economía nacional había mostrado signos de agotamiento desde el año 2012, donde el nivel de actividad estuvo estancado, y los últimos dos años en retracción.

En el periodo 2012 a 2019, el PIB per cápita nacional cayó un 11%, el empleo asalariado privado un 1,1%, y la pobreza aumentó hasta el 35,5% en el segundo semestre de 2019; estos fenómenos se explican por los desequilibrios del sector externo originados por la caída de exportaciones, aumento en importaciones, un proceso de endeudamiento externo rápido y la tendencia a la dolarización (Naciones Unidas Argentina, 2020).

Los dos años previos a la pandemia, Argentina se encontraba ya una recesión con un PIB cayendo 2.5% y 2.2% en 2018 y 2019 respectivamente, y se estimaba que durante 2020 esta cifra fuera de -1,3% (CEPAL, 2019bis).

Tras los últimos años de crisis en Argentina, las perspectivas con respecto a la pobreza para 2020 eran cautas incluso antes de la pandemia, durante el segundo semestre de 2019, la pobreza afectaba ya a 53% de los niños y niñas y se estimaba que podía subir a 58,6%, además, la

pobreza extrema podría elevarse hasta el 16,3% a finales de 2019 (UNICEF, 2020; Naciones Unidas Argentina (2020).

Es decir, antes de la pandemia, se estimaba que entre 2019 y 2020, la cantidad de niños, niñas y adolescentes pobres pasaría de 7 a 7,76 millones; la pobreza extrema de 1,8 a 2,1 millones de personas (UNICEF, 2020). Como se ve, el escenario previo a la crisis sanitaria era ya complejo para Argentina.

El 03 de marzo de 2020 se registró el primer caso de COVID-19 en Argentina, por lo que el Estado implementó medidas para aminorar el impacto sanitario de la crisis, entre ellas, el aislamiento social, preventivo y obligatorio para las personas que no trabajaran en sectores esenciales de la economía en todo el territorio (Naciones Unidas Argentina, 2020).

Durante todo 2020, Argentina tuvo alrededor de 40,000 defunciones registradas por COVID⁷.

Sin hacer un juicio de valor sobre la eficiencia de las medidas las medidas de aislamiento social para aminorar los contagios por COVID-19, éstas, naturalmente ocasionaron un shock de oferta; que se sumó a uno de demanda derivado de los menores ingresos por la paralización de la actividad económica; y un tercer shock financiero por problemas de liquidez de las empresas (Naciones Unidas Argentina, 2020).

Además, se registró un el impacto externo por la crisis global que redujeron los precios de productos de exportación, reducción de comercio y tensiones internacionales (Naciones Unidas Argentina, 2020).

⁷ Dato de our world in data <https://ourworldindata.org/coronavirus>

Durante el primer semestre de 2020, la pobreza en Argentina alcanzó al 40,9% de la población, lo que quiere decir que entre 2019 y 2020, ingresaron a situación de pobreza 2,5 millones de personas.

Como se hará referencia en esta investigación, el gobierno argentino implementó políticas de protección social para amainar el impacto socioeconómico en su población, entre ellas transferencias monetarias no condicionadas, sin las cuales, la tasa de pobreza podría haber aumentado un 2,6% más, llegando al 43,5% de la población (CIPPEC, 2020).

Es decir, las transferencias monetarias impidieron que casi 1,2 millones de personas cayeran bajo de la línea de pobreza en el primer semestre de ese año (CIPPEC, 2020).

Para el segundo semestre de 2020, la pobreza se situó en 42%, y la pobreza extrema en 10,5%; con respecto a la pobreza en la niñez y adolescencia, como se esperaba, pasó del 53% en el segundo semestre de 2019, al 58% en el segundo semestre de 2020; y la indigencia incrementó casi dos puntos porcentuales para el mismo periodo; con respecto a la desigualdad, las cifras se mantuvieron casi idénticas entre 2019 y 2020 (Naciones Unidas Argentina, 2021).

Escenario socio-económico de Brasil en la pandemia

Al igual que Argentina, Brasil enfrentaba ya una situación socioeconómica compleja justo antes de la llegada de la pandemia, ya que, a principios de 2020, la economía brasileña estaba estancada en proceso de recuperación tras la recesión de 2015, en cuyo punto más bajo, el PIB retrocedió 5,5% anual (OIT, 2021).

La situación de desigualdad en Brasil ha sido grave, en 2010, Brasil tenía uno de los niveles de desigualdad salarial más altos de la región, de hecho, contrario a la tendencia de la región, en el periodo 2002- 2018 experimentó un aumento en la desigualdad, con desigualdades entre barrios urbanos, más altas que entre los países de América Latina (Busso y Mesina, 2020).

Como en el resto de la región y el mundo, el COVID-19 llegó a Brasil, siendo el primer país en América Latina en confirmar un caso de la enfermedad en febrero 2020. Brasil finalizó el año 2020 un total de 6,9 millones de personas infectadas y más de 180 mil personas fallecidas en ese año, en términos absolutos, uno de los países con más incidencia de muertes por la pandemia en 2020 (CEPAL, 2020c).

En febrero de 2020 se promulgó la Ley de cuarentena, autorizando la adopción de medidas de aislamiento a personas infectadas, distanciamiento social, restricción de actividades y servicios, cuarentenas, cierres patronales, uso de máscaras, etc. de manera que se impidiera la propagación del virus y se aplanara la curva de casos de la enfermedad (Tavares, Fonteles, Simão y Valente, 2022).

En Brasil, estas medidas se incorporaron de forma irregular, con retos asociados a la descentralización de la implementación de estas políticas, quedando a cargo de los gobiernos estatales y municipales (Tavares, Fonteles, Simão y Valente, 2022; CEPAL, 2020c).

Estas medidas de restricción para la apertura de negocios y aforos en los lugares públicos, fueron implementadas sobre todo, en sectores industriales y de servicios, mismos que son los mayores empleadores y generadores de ingreso en el mercado laboral, teniendo efectos

adversos en la economía y el empleo (Tavares, Fonteles, Simão y Valente, 2022; CEPAL, 2020c).

Los esfuerzos del gobierno se llevaron a cabo como un intento de atenuar los efectos de la crisis sanitaria en un país como Brasil, con 8,5 millones de kilómetros cuadrados de extensión, una tasa de urbanización del 87,5% y una población de 210 millones de personas, (CEPAL, 2020c).

Durante el segundo trimestre de 2020, la actividad económica llegó a un nuevo récord en su serie histórica de Cuentas Nacionales, con una variación negativa del 11,4% del PIB, lo que significó una mayor profundidad en esta nueva crisis que en la anterior, ya que, el consumo de los hogares disminuyó 13,5% en relación al 2019, cifra que duplica el valor de 2016; así como el componente de inversión, el cual mostró un retroceso similar en ambas crisis (OIT, 2021).

El mercado laboral se desestructuró en Brasil en 2020, las medidas de restricción y las ayudas de emergencia otorgadas por el gobierno, hicieron que la tasa de participación en el tercer trimestre de 2020, fuera 7% menor que la observada el mismo trimestre en 2019, es decir, 13,7 millones de personas de la fuerza de trabajo. Además, el número total de empleados cayó 8 millones de personas. (CEPAL, 2020c).

Con respecto a la pobreza y desigualdad, en 2019 Brasil tenía un 19,2% de su población en situación de pobreza y, 5,5% en pobreza extrema, así como un índice de Gini de 0,538; y durante 2020, aun cuando el PIB brasileño se redujo 4,1% anual, las medidas implementadas por el Estado impidieron que la pobreza y desigualdad se agravara todavía más, teniendo cifras elevadas, pero más bajas que el promedio de la región para ese año (CEPAL, 2021; OECD, 2021).

Escenario socio-económico de Chile en la pandemia

La etapa de pre pandemia para Chile no fue tan negativa como la experimentada por Argentina y Brasil. En el periodo 2014-2019, la pobreza y pobreza extrema disminuyó en Chile, de hecho, de acuerdo con la CEPAL (2021), esta disminución estuvo entre las más relevantes en la región para este periodo, con una tasa de -1,4% anual.

Durante la década de 2010, Chile tuvo una tendencia positiva en la creación de puestos de trabajo y participación laboral femenina; intensificación de mayor concentración de la ocupación en los sectores de servicios; así como crecimiento de los salarios reales, en un contexto de crecimiento de la promedio de 4,6% en el periodo 2010- 2014, cifra que disminuyó para la segunda mitad de la década a 2,0% anual entre 2014 y 2019 (OIT, 2020bis).

Antes de la crisis ocasionada por el COVID-19, el Banco Mundial (2019) estimaba que Chile crecería un 3,1% en 2020, sin embargo, la pandemia cambió ese rumbo.

El primer caso de COVID-19 se registró en Chile el 03 de marzo de 2020, para el 16 de marzo ya se habían suspendido las clases en las escuelas y el 18 del mismo mes, se declaró Estado de Catástrofe. Las medidas de cuarentenas, aforos y suspensión de actividades se fueron tomando conforme a la evolución del contagio a nivel comunal (OIT, 2020bis).

Siete meses después, en octubre de 2020, las etapas de desconfinamiento iban cediendo parcialmente, y ajustándose conforme al estado de la crisis sanitaria, aunque se mantenía prohibida la operación de gimnasios, actividades masivas, y limitada la actividad en

restaurantes y comercios (OIT, 2020bis). Para finales de 2020, la cifra de personas fallecidas por la pandemia en Chile ascendía a alrededor de 17,000 personas⁸.

El efecto que tuvieron estas medidas restrictivas en la economía no tenía precedentes en Chile, ya que la actividad económica sufrió una contracción desde abril de 2020 con niveles superiores al 10% interanual; con una desocupación de casi un millón de personas; y cerca de 1,8 que salieron de la fuerza laboral, además de más de 800 mil trabajadores/as que se acogieron a la suspensión de contratos (OIT, 2020bis).

Esta crisis sanitaria rápidamente pasó a ser una crisis de ocupación e ingresos, para lo cual el gobierno respondió con un paquete de medidas para el rescate de empresas, promover la salud y seguridad en el trabajo, así como asegurar el ingreso de las personas (OIT, 2020bis).

El Banco Central chileno estimó que la contracción del PIB para el año 2020 estaría entre -4,5% y -5,5% respecto de 2019 (Banco Central de Chile, 2020), ya que, en comparación con las crisis anteriores, ésta presentaba diferencias estructurales como el distanciamiento físico que limitó la actividad productiva y cadenas de suministro, restringiendo la producción de bienes y servicios, contrario al caso de las crisis anteriores relacionadas con los flujos financieros (OIT, 2020bis).

Esta crisis afectó la capacidad de los hogares de generar ingresos, lo que ocasionó una baja en la demanda agregada, además del efecto en la oferta agregada por causa de las medidas sanitarias restrictivas (OIT, 2020bis). Finalmente, la contracción del PIB en 2020 fue del 5,8%,

⁸ Dato de <https://es.statista.com/estadisticas/1109832/numero-casos-muertes-covid-19-chile/>

cifra más baja desde la crisis de 1982 (Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile, 2021).

Los efectos en la pobreza no fueron tan profundos como se calculó, debido a la intervención del Estado, ya que, en 2019 la tasa de pobreza en Chile era del 10,7% y en 2020 del 10,9%, siendo el segundo país de América Latina con menor impacto en la pobreza. Con respecto a la pobreza extrema, creció de 1,4% en 2019 a 1,8% de la población en 2020 (CEPAL, 2021).

Como resultado de esta crisis, Chile tuvo un aumento de alrededor de 5% en el coeficiente de Gini en 2020, evidenciando un retroceso en la distribución del ingreso (BID, 2021bis).

3.5 Reflexiones finales

El objetivo de capítulo fue explorar el estado de la desigualdad en América Latina y el Caribe durante las últimas dos décadas y los instrumentos del Estado para la mejor distribución del ingreso. Además, se plantearon los escenarios socio-económicos de la región en el marco de la pandemia, y sus efectos en la pobreza y desigualdad en Argentina, Brasil y Chile.

Primeramente, se realizó un análisis de por qué la desigualdad es un fenómeno indeseable en sí mismo, por lo que se entiende ahora que la desigualdad, no solamente es injusta en términos de la distribución del ingreso y las riquezas -además de las notorias inconveniencias que ésta causa a quienes la sufren-, sino que además, es ineficiente para el crecimiento y desarrollo de las economías.

Tener claramente el concepto de los efectos adversos que la desigualdad tiene en la sociedad, ayuda para partir de la base de que habrá que hacer los esfuerzos necesarios para disminuirla y, en el mejor de los casos, erradicarla.

Justamente para esta lucha contra la desigualdad, se plantearon las herramientas con las cuales cuenta el Estado -en su rol como distribuidor de la riqueza-, y se observó que la política fiscal no ha tenido éxito reduciendo la desigualdad en la región, por lo que las transferencias monetarias son el foco de esta investigación, como posibles instrumentos para la disminución de la desigualdad.

Tras el recuento del estado de la desigualdad en la región en las últimas tres décadas, se encontró, en síntesis, que el patrón en la América Latina ha sido: aumento en la desigualdad en la década de 1990, fuerte reducción durante los años 2000 y desaceleración o estancamiento en la década del 2010 (UNDP, 2022), encontrando que en efecto, somos una de las regiones con desigualdades más marcadas y profundas en el mundo.

Se observó que la situación era ya compleja previo a la pandemia, ya que la desigualdad se había estancado en la región justamente antes de la mayor crisis de los últimos tiempos, una que, además de desestabilizar la economía, amenazó la vida de la población.

La situación socioeconómica ha tenido gran relevancia en este periodo, ya que, de 2019 a 2020, 25 millones de personas pasaron a situación pobreza y 20 millones pasaron a pobreza extrema; y el coeficiente de Gini creció casi dos puntos porcentuales, llegando a ,501 cifra no observada desde 2009, tras la crisis global de 2008 (BID, 2021).

Con justa razón, la CEPAL ha considerado una posible nueva década perdida en el desarrollo de la región (CEPAL, 2021d).

Para los casos de Argentina, Brasil y Chile, la situación no es más alentadora, los tres países fueron duramente golpeados por la pandemia, aunque, es de especial interés el efecto que las transferencias monetarias implementadas los gobiernos, tuvieron en la pobreza y la desigualdad en un contexto tan complejo.

Lo planteado en este capítulo permite comprender el posible impacto de las políticas de protección social tomadas por los gobiernos de estos tres países para atenuar los efectos adversos de la pandemia, y abre el apetito para conocer más sobre éstas transferencias en el próximo capítulo.

Capítulo IV. Transferencias monetarias implementadas en 2020 por Argentina, Brasil y Chile en el marco de la pandemia por COVID-19.

4.1 Introducción

Habiendo cumplido el objetivo del capítulo anterior de explorar el estado de la desigualdad en América Latina y el Caribe durante las últimas dos décadas, así como los instrumentos del Estado para la mejor distribución del ingreso. Además de plantear los escenarios socio-económicos de la región en el marco de la pandemia, y sus efectos en la pobreza y desigualdad en Argentina, Brasil y Chile.

En este capítulo se analizan los programas de transferencias monetarias no condicionadas implementadas por Argentina, Brasil y Chile para atenuar los efectos socioeconómicos descritos en el capítulo anterior como consecuencia de la pandemia COVID-19 durante 2020.

Para enmarcar el análisis en su contexto histórico y geográfico, se describen los antecedentes de las transferencias monetarias en la región, el gasto social histórico en protección social y su comparativa con otras regiones del mundo.

Además, se presenta un recorrido de los últimos veinte años en el otorgamiento de transferencias monetarias condicionadas en los tres países bajo análisis, para contribuir a una mejor comprensión sobre sus acciones para atender la crisis socio-económica ocasionada por la pandemia a partir de 2020.

En este contexto, se plantean los efectos de las transferencias monetarias no condicionadas en 2020 sobre la reducción (o menor aumento) de pobreza y desigualdad en Argentina, Brasil y Chile.

4.2 Antecedentes de transferencias monetarias en América Latina y el Caribe

En América Latina y el Caribe, los sistemas de protección social estuvieron organizados mayoritariamente en torno a la seguridad social del trabajo hasta la década de 1990, la cual proveía cobertura médica y pensiones.

Dada la elevada informalidad, dichos esquemas tuvieron bajas coberturas y poco impacto en la pobreza. La crisis estructural que afectó a la región en los ochenta, elevó los índices de desempleo e informalidad, y evidenció la necesidad de programas de protección social complementarios (BID, 2015).

A finales de la década de los noventa, se comenzaron a implementar programas de transferencias monetarias condicionadas en la región, enfocados en hogares pobres con niños, adultos mayores o desplazados; con el propósito de complementar los ingresos familiares a cambio del cumplimiento de corresponsabilidades que desarrollen el capital humano, regularmente relacionadas con la salud o la educación (BID, 2015).

Para el año 2013, este esquema había beneficiado a casi 135 millones de personas en 17 países de América Latina y el Caribe⁹ (BID, 2015). Adicionalmente, 18 países de la región reformaron sus sistemas de pensiones para aumentar la cobertura, ampliando los esquemas de pensiones no contributivas (PNC) con distintos esquemas de focalización y condicionalidad.

Las transferencias monetarias condicionadas, así como las pensiones no contributivas, se han convertido en los principales programas redistributivos en muchos países de la región (BID, 2015).

Por dar algunos ejemplos, se menciona que en Brasil, México, Ecuador y Uruguay, dichos programas representan más del 60% de gasto total en protección social para los pobres (Cerruti et al., 2014), y se ha demostrado en la literatura que estas transferencias tuvieron un impacto importante en la desigualdad (Lopez-Calva y Lustig, 2010).

Gasto público en protección social en América Latina

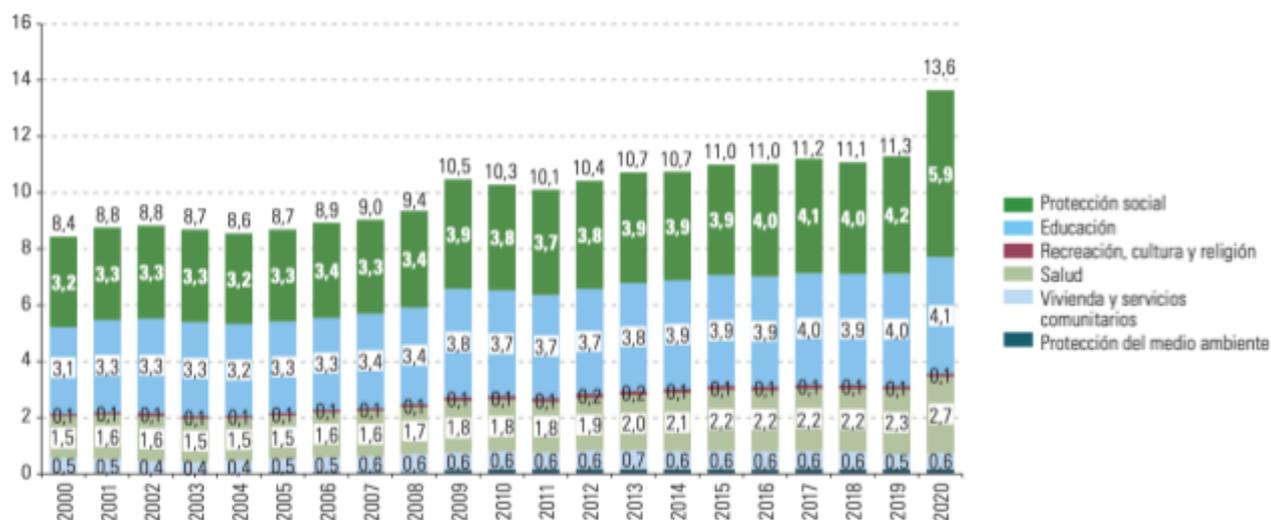
El comportamiento del gasto social durante los últimos años es un indicador útil como reflejo de las prioridades en las políticas públicas nacionales y la estrategia elegida para atenderlas.

⁹ Cálculos de Robles, Rubio y Stampi (BID, 2015) con base en los datos de registros oficiales, BID, CEPAL, CELADE, FMI y BM.

El gasto social corresponde a los recursos con los que se financian políticas públicas en protección social; educación; actividades recreativas, cultura y religión; salud; vivienda y servicios comunitarios, y protección del medio ambiente (CEPAL, 2022).

Los datos¹⁰ mostrados para 17 países de América Latina¹¹, para el periodo 2000-2020, muestran una tendencia a la alza, comenzando con un porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) en gasto social del 8,4% y terminando con 13,6%, donde la educación y la protección social recibieron el mayor porcentaje del gasto social (véase **Gráfico 1**).

Gráfico 1. América Latina (17 países): Gasto social del gobierno central, por funciones, 2000-2020 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Panorama Social 2021 de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

¹⁰ La información disponible sobre gasto social considera únicamente el gobierno central, por lo que está sujeta a cierto sesgo, en particular en países en los que los estados o regiones tienen presupuestos considerables en inversión social.

¹¹ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay

Se puede apreciar un aumento significativo en el gasto social en salud y protección social durante el año 2020, lo que se puede explicar por las medidas sanitarias y de transferencias monetarias implementadas para atenuar los efectos de la pandemia por COVID-19.

La inversión en protección social, asociada a la atención de la pobreza y la pobreza extrema, ya mostraba una tendencia al alza antes de la pandemia. El porcentaje del PIB invertido en protección social aumentó de manera casi continua desde 3,2% en 2000 a 4,2% en 2019, cifra que se elevó al 5,9% durante 2020 (Panorama Social, 2021).

Según la CEPAL (2019), la proporción de recursos destinados a lo social sigue siendo más baja en países que tienen un menor nivel de riqueza y mayores niveles de pobreza, así como mayores carencias en diversas áreas del desarrollo social, situación que profundiza los grados de vulnerabilidad a los que está expuesta su población; por ejemplo, en Nicaragua y Honduras la inversión social es menor al 1% del PIB, en contraste con el 10% de Argentina o Brasil.

En el contexto internacional, el porcentaje del PIB que se destina a gasto social en América Latina y el Caribe está por encima del promedio global. Solo Europa y Asia Central destinan un porcentaje mayor a este fin, mientras que las regiones de Asia y el Pacífico, países Árabes y África están todos por debajo (OIT, 2021).

Al hablar de protección social eficaz, vale la pena analizar la cobertura efectiva de protección de personas vulnerables, relacionada con el indicador 1.3.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible¹².

¹² Indicador 1.3.1 “Proporción de la población cubierta por sistemas o niveles mínimos de protección social, desglosada por sexo, distinguiendo entre los niños, los desempleados, los ancianos, las personas con discapacidad, las mujeres embarazadas, los recién nacidos, las víctimas de accidentes de trabajo, los pobres y los vulnerables”

A pesar de los avances significativos en el desarrollo de pisos nacionales de protección social, los grupos de población vulnerable enfrentan mayores desafíos que otros sectores de la población para acceder a la protección social (ILO, 2021).

A nivel mundial, solo el 28,9% de las personas consideradas vulnerables -a saber, todos los niños/as, junto con las personas en edad de trabajar y las personas mayores que no están cubiertas por el seguro social- reciben beneficios, mientras que en Europa y Asia Central, 64% de las personas vulnerables reciben beneficios no contributivos; el 36,7% para el caso de las Américas, el 32,2% en los Estados Árabes, el 25,3% en Asia y el Pacífico, y el 9,3% en África (ILO, 2021).

Según la Organización Internacional del Trabajo¹³ (ILO, 2021), a nivel subregional, los datos de cobertura efectiva de protección de personas vulnerables suscitan mayor preocupación, como un ejemplo, en el África subsahariana, donde viven muchas de las personas extremadamente pobres del mundo, la cobertura sigue siendo tan baja como del 7,1%.

Las transferencias monetarias condicionadas tienen una elevada cobertura en la región. Para el 2013, el número total de beneficiarios equivalía al 90% del número de personas pobres en la región y a 2,5 veces el número de pobres extremos (Robles M., M. Rubio y M. Stampini (2015).

No obstante, las transferencias no necesariamente llegan a la población que efectivamente está en situación de necesidad: en promedio, las transferencias monetarias condicionadas solamente

¹³ ILO por sus siglas en inglés.

llegan al 50,6% de las personas en pobreza extrema, 57,9% de los pobres extremos en las áreas rurales¹⁴, 36,6% de los pobres extremos en las áreas urbanas y 36,2% de los pobres moderados¹⁵ (Robles M., M. Rubio y M. Stampini (2015)).

Aun si la focalización está lejos de ser ideal, las transferencias juegan un papel importante en la reducción de la pobreza. Según Cecchini, Villatoro y Mancero (2021), alrededor de 2017, la pobreza y pobreza extrema fueron menores en 1,7 y 2,0 puntos porcentuales de lo que hubieran sido sin esa fuente de ingreso adicional en los hogares, lo que implica una reducción equivalente a una disminución relativa del 25,9% y el 11,8%, respectivamente¹⁶.

4.3 Transferencias monetarias condicionadas en Argentina, Brasil y Chile en las últimas dos décadas:

Dado el interés de esta investigación en los casos particulares de Argentina, Brasil y Chile, esta sección provee algunos antecedentes sobre las transferencias monetarias en estos tres países.

Según CEPALSTAT, estos países se han caracterizado por tener niveles de gasto social mayores al promedio de la región en las últimas dos décadas, y están entre los países de la región que más invierten en protección social, junto con Venezuela, Cuba y Uruguay (véase **Figura 1**).

¹⁴ Chile y Uruguay son los únicos países en los que los índices de cobertura urbana y rural son casi idénticos.

¹⁵ Cálculos de Robles, Rubio y Stampi (BID, 2015) con base en las Encuestas de Hogares Armonizadas de América Latina y el Caribe (BID, 2015a). Notas: muestra restringida a hogares con niños y jóvenes menores de 18 años de edad; de acuerdo con las líneas de pobreza nacional.

¹⁶ En promedio simple regional para 15 países.

Figura 1. Gasto público social en Protección Social, 2014-2020 (en porcentajes del PIB)

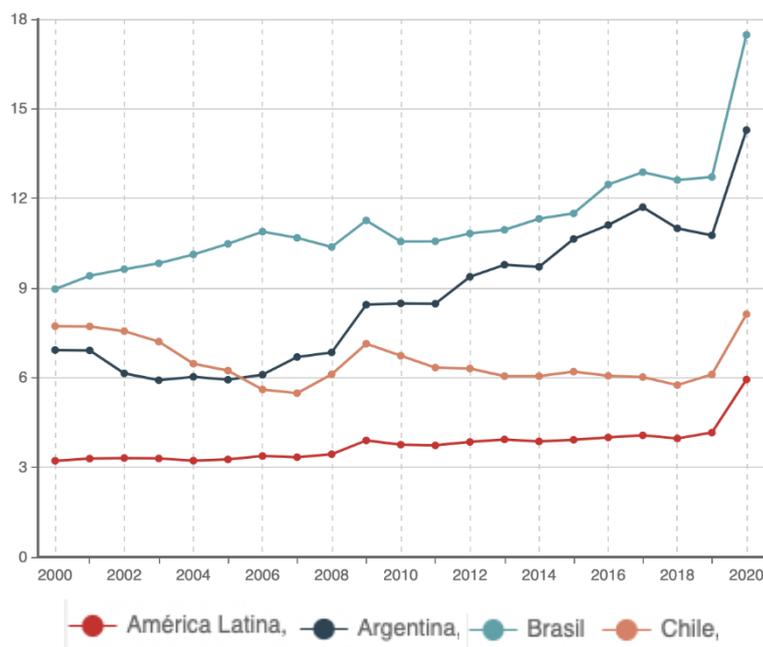


Fuente: CEPALSTAT, Naciones Unidas.
Nota: Periodo 2014-2020 o último dato disponible.

De entre los tres países en los que se enfoca esta investigación, Brasil y Argentina se han caracterizado por una tendencia al aumento en el gasto social. Brasil pasó del 9% en 2000 al 12,7% del PIB en 2019, cifra 3 veces mayor al 4,2% de la región en el mismo año. En Argentina, el porcentaje alcanzó 10,8% en 2019, después de aumentar de manera casi constante en estos últimos 20 años.

De los tres países, Chile presenta la menor inversión en protección social (6,1% del PIB en 2019), y con una tendencia que ha permanecido más bien estable, sobre todo en el periodo 2011-2019 (ver el **gráfico 2**).

Gráfico 2. Gasto en protección social de Argentina, Brasil y Chile, 2000-2020 (en porcentaje del PIB).



Fuente: CEPALSTAT, Naciones Unidas.

En el año 2020, el gasto en protección social en Argentina, Brasil y Chile fue de 14,3% 17,5% y 8,1% respectivamente, siendo los tres países en la región que mayor proporción del PIB destinaron a esta función en el gobierno central (Panorama Social, 2021).

Transferencias monetarias condicionadas en Argentina en la últimas dos décadas:

En diciembre de 2001 el gobierno de Argentina tomó medidas económicas y sociales para revertir los efectos de la crisis económica, política, social e institucional por la que atravesaba el país, entre las cuales surgió el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD), y en abril de 2002, se obtuvo la primer experiencia masiva de transferencias monetarias en Argentina, dirigidas a sectores postergados, sin acceso a empleo y en condiciones de pobreza extrema.

El PJJHD fue financiado con recursos de retenciones a las exportaciones y, posteriormente por medio de un préstamo del Banco Mundial. El programa fue destinado a jefes/as de hogar desocupados/as, con al menos un hijo menor de 18 años o con hijos con discapacidad o cónyuge en estado de gravidez, y que no percibieran ninguna otra prestación económica del gobierno (Hornes y Maglioni, 2020).

El Plan establecía una condición a los beneficiarios, de modo que cumplieran con algún tipo de contraprestación laboral que establecían los entes municipales que ejecutaban el programa, además de la asistencia escolar obligatoria de niñas/os y adolescentes y el cumplimiento del programa de vacunación.

Este programa fue una clara intervención de asistencia social en el marco de una crisis económica y social, para asegurar el consumo básico de las personas en condición de pobreza y garantizar la estabilidad social y gobernabilidad.

Al respecto, Arias (2012) indicó que “la responsabilidad de la situación de pobreza se ubicó en el funcionamiento de la economía y las acciones paliativas consideradas de ‘urgencia’, se adecuaron a satisfacer necesidades elementales al ritmo del crecimiento de la conflictividad social”.

En el año 2005, ya en la gestión del Presidente Néstor Kirchner, el PJJHD fue reestructurado, emergiendo el Programa Familias por la Inclusión Social (2005–2010).

Este programa estaba dirigido a familias en situación de pobreza con hijos menores de 18 años, o a mujeres embarazadas desocupadas y sin ingresos económicos, y otorgaba una transferencia

mensual con un importe mínimo y adiciones mensuales según el número de hijos, eran condicionadas a actividades de salud, educación y desarrollo personal, mismas premisas del programa Oportunidades de México y el Programa bolsa Familia de Brasil (Hornes y Maglioni, 2020).

En el marco de la crisis financiera internacional de 2008, cuyas consecuencias fueron notorias en Argentina, sumado a los propios retos nacionales, se crearon nuevas líneas de intervención por medio de transferencias monetarias como un intento de estabilización y de contención de las demandas sociales.

En este contexto, durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, en octubre de 2009 fue creado el programa de transferencias monetarias de mayor impacto en Argentina: “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social” (AUH).

Su objetivo principal fue el de equiparar el ingreso de aquellos niños cuyos padres no estuvieran incorporados al mercado de trabajo formal y no recibieran la asignación por hijo estipulada en el régimen contributivo de asignaciones familiares. Este programa fue focalizado directamente a los menores pertenecientes al hogar y transferible a los mayores responsables.

En el año 2011, se creó la “Asignación Universal por Embarazo” con la finalidad de disminuir la mortalidad infantil con la condicionalidad de cumplimiento de controles de salud, programa que formaba parte de medidas implementadas por el gobierno argentino por medio de transferencias monetarias como el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROGRESAR), Plan de Inclusión Previsional, entre otros.

En el año 2015, dio inicio la gestión presidencial de Mauricio Macri con tendencias de centro-derecha y con medidas orientadas a beneficiar a los sectores económicos más concentrados, en detrimento de la situación de las capas populares de la sociedad, entre los cuales se resalta la devaluación monetaria y la eliminación de subsidios a las tarifas de servicios públicos, causando un proceso inflacionario y por lo tanto, en un deterioro del salario real de la clase trabajadora (Logiudice, 2019).

Sin embargo, en abril de 2016 se amplió la cobertura de asignaciones familiares tradicionales, incorporando a los niños y las niñas hijos de los trabajadores por cuenta propia de escasos recursos que no eran perceptores; además se trabajó colaborativamente con UNICEF para corregir errores de exclusión del programa, con lo que se incorporaron alrededor de 12 mil niños (UNICEF, 2019).

De este modo, se sostuvo el programa y amplió parcialmente sus alcances, aumentando los beneficiarios de la AUH en un 34% en tres años. A pesar del aumento de beneficiarios, el monto de la transferencia bajó aproximadamente 23% en términos reales (UNICEF, 2019).

Otro cambio importante de la política social en Argentina, fue la finalización del Plan Progresar; Logiudice (2019) asegura que bajo el gobierno de “Cambiamos”, los planes de empleo y autoempleo no se produjeron en el marco de los procesos de incorporación de demandas de sectores populares, ni de búsqueda de utilización de la asistencia social como mecanismo de identidad política, como ocurrió en el periodo kirchnerista.

El 10 de diciembre de 2019, Mauricio Macri concluyó su periodo presidencial para dar paso a Alberto Fernández, quien comenzó su gestión justo al inicio del proceso de crisis sanitaria

ocasionada por la pandemia COVID-19, lo que generó necesidades particulares de gasto social y transferencias monetarias, mismas que se analizarán a más adelante.

Transferencias monetarias condicionadas en Brasil en la últimas dos décadas:

En el gobierno de Lula da Silva, representante del Partido de los Trabajadores, que tenía entre sus principales compromisos el de erradicar el hambre y abordar elementos de la exclusión social durante su gestión, reflejó esta estrategia en programas como “Hambre cero” y el emblemático programa de transferencia condicionada brasileño “Bolsa Familia”.

Bolsa familia es el programa de transferencia condicionada más grande de la región en cuanto a cobertura, y surge tras la unificación de los programas de transferencias de ingresos condicionadas sectoriales¹⁷.

Tiene como población meta las familias en situación de pobreza y pobreza extrema, a las cuales se les otorgaba beneficios básicos y otros variables para adolescentes, mujeres embarazadas, niños lactantes, personas en extrema pobreza; con una cobertura efectiva de 3,6 millones de hogares beneficiados en su primer año de implementación¹⁸.

Bolsa Familia funcionó de manera intersectorial, coordinando los servicios de salud, educación, seguridad alimentaria, trabajo, asistencia social y servicios de desarrollo económico.

¹⁷ Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação, Auxílio-Gas, y en 2005 el programa de Erradicação do Trabalho Infantil

¹⁸ <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=6> Base de datos de programas de protección social no contributiva de la CEPAL.

Los hogares con niños/as, mujeres embarazadas y madres lactantes debían cumplir con las condicionalidades de la asistencia escolar, atención prenatal, visitas a los sistemas de salud, vacunación, etc. para obtener el beneficio familiar mensual promedio de \$153 reales (alrededor de 58 USD en 2013), lo que equivalía a una quinta parte del salario mínimo (OIT, 2013).

Para el año 2011, año en que comenzó la gestión presidencia de Dilma Rousseff, Bolsa Familia era el programa con mayor cobertura de Brasil, alcanzando a 27,4% de la población brasileña. Su presupuesto (a 2013), era de poco más del 0,5% del PIB de Brasil, financiado con los ingresos del gobierno general a través del presupuesto de la seguridad social (OIT, 2013).

Soares y otros (2010) indicaron entonces que los resultados de este programa demostraban que beneficiaba mayoritariamente a las familias de ingresos bajos, ya que 75% de las transferencias se destinaron al quintil más pobre, mientras que el 94% de las mismas, cubrieron los dos quintiles de ingresos más bajos. Además, que gracias a la mejora de los salarios, el programa Bolsa de Familia contribuyó a un descenso nacional en la desigualdad en 16%¹⁹.

Además, se indica que contribuyeron a disminuir la incidencia de la pobreza un 8%, disminuyendo la brecha de pobreza en 18%.

A pesar de los esfuerzos de la estrategia de Hambre Cero, grupos en pobreza extrema aún no habían sido incorporados, por lo que en 2011, se creó el Plan Brasil Sin Miseria, para hogares con ingresos per cápita de bajo de los 39 USD, cubriendo a más de 16 millones de personas, con el objetivo de erradicar la pobreza extrema para el año 2014 (Robles y Mirosevic, 2013).

¹⁹ Con datos para 1999 y 2009

Plan Brasil Sin Miseria se caracterizaba por tres pilares: la garantía de ingreso, la inclusión económica y el acceso a servicios públicos disponibles en el país (Robles y Mirosevic, 2013).

Dentro de este Plan, se tomaron medidas más explícitas para atacar la pobreza infantil, entre ellas, la creación del nuevo programa “Brasil Cariñoso” para la erradicación de la pobreza extrema entre los niños/as, ya que, pese a los impactos en los indicadores de salud, nutrición y educación, los niños/as seguían siendo impactados por la pobreza (42% de los pobres tenían menos de 15 años) (Robles y Mirosevic, 2013).

Brasil Cariñoso se basaba en tres pilares: provisión de ingreso, educación y salud. Para julio de 2012, el programa había beneficiado a 2 millones de familias y más de 8 millones de niños/as, garantizando que los miembros de dichas familias superen los ingresos del umbral de pobreza.

En diciembre de 2016, Michel Temer ascendió a la presidencia de Brasil, dando un “giro a la derecha” entre 2016 y 2018, tras la destitución de la presidencia de Dilma Rouseff. Bajo su mandato, el programa Bolsa Familia se conservó, mantuvo la tendencia de cobertura en hogares y cumplió con la cobertura esperada, concluyendo el 2018 con una cobertura efectiva de 14,1 millones de hogares, cifra muy superior a la cobertura en 2003 de 3,6 millones de hogares²⁰.

Temer planteaba la necesidad de hacer cambios para lograr la eficiencia administrativa, pero sin alterar los derechos adquiridos por los ciudadanos brasileños, indicando que si bien, su gobierno no era populista, tenía la sabiduría para mejorar los programas sociales sin comprometer la responsabilidad fiscal (Quiroga y Castillo, 2021).

²⁰ <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=6>

A pesar del mantenimiento de los programas sociales, Quiroga y Castillo (2021) afirman que simultáneamente se implementaron políticas económicas restrictivas que concentraron los ingresos en la punta de la pirámide, aunado a una pérdida del poder adquisitivo de la clase popular. De esta forma, los programas de transferencias monetarias jugaron un rol más bien de contenedoras de la conflictividad social causada por las consecuencias del modelo de ajuste.

Durante la gestión de Michel Temer, el poder legislativo aprobó la Enmienda Constitucional para el congelamiento del gasto público para los próximos 20 años, implicando el recorte en las prestaciones y calidad de los servicios como la salud y educación (Quiroga y Castillo, 2021).

Para inicios del 2019, el corto gobierno de Temer terminaría con el comienzo de las gestiones presidenciales de extrema derecha de Jair Bolsonaro, quien prometió echar atrás muchas de las iniciativas implementadas en las gestiones de Lula Da Silva y Dimla Rouseff.

Al igual que Temer, Jair Bolsonaro recortó el gasto público por debajo del máximo permitido por el tope de gastos federales, migrando a una política fiscal contraccionista, misma que se revertiría a finales de 2019 para evitar riesgo de una recesión (Barbosa-Filho, 2020).

Brasil, como el resto del mundo se enfrentó al reto sanitario y socio-económico asociado a la pandemia por COVID-19, razón por la cual se implementó “Auxílio emergencial do Governo Federal” en abril de 2020, mismo que se detallará en la siguiente sección.

Transferencias monetarias condicionadas en Chile en la últimas dos décadas:

Los programas emblemáticos orientados a aliviar la pobreza y promover la inclusión en Chile, han sido el Subsidio Único Familiar (SUF), Chile Solidario y el Ingreso Ético Familiar.

El SUF fue creado en 1981 durante la dictadura militar con el propósito de ofrecer beneficios a las familias pertenecientes al 40% más pobre de la población, sin acceso a las asignaciones familiares de la seguridad social, focalizado a personas con hijos/as menores de 18 años, mujeres embarazadas, personas con discapacidad. (Arza y Chahbenderian, 2014).

Además de su focalización por ingreso de hogar, para obtener los beneficios por tres años con posibilidad de ser renovados, se debiera cumplir con condiciones de ingresos, participación en programas de atención infantil, asistencia escolar regular, controles médicos, entre otros, para recibir los beneficios de alrededor de 15 USD (al 2014), equivalente al 4% del salario mínimo y al 21% del valor individual de la línea de pobreza (Arza y Chahbenderian, 2014).

Después de un crecimiento sostenido en los ingresos en la década de los noventa, con un crecimiento del PIB per cápita de 4,5% entre 1990 y 2002, se hicieron notorias las imperfecciones en la distribución del ingreso, ya que, los niveles inferiores de la distribución no habían sido beneficiarios del desarrollo, si bien, la reducción de la pobreza bajó del 33% al 15% en el año 2000, la pobreza extrema se mantuvo estable en alrededor del 5,6%.

Con la finalidad de erradicar la pobreza extrema, se creó Chile Solidario en 2002, durante el mandato presidencial de centroizquierda de Ricardo Lagos (Galasso y Carneiro, 2009).

Chile Solidario es un sistema descentralizado que funciona con gobiernos de todos los órdenes encargados de la protección social, tiene tres componentes: programas de apoyo psicosocial; prestaciones monetarias por medio de bonos y acceso preferente a programas sociales y servicios de la oferta pública.

Con respecto a su cobertura, comenzó beneficiando a alrededor de 40,000 hogares en 2002, cifra que llegaba alrededor de los 430 mil hogares beneficiados en 2012, lo que en su momento significaba un 11% de la población, con un presupuesto cercano al 0,10% del PIB²¹.

En el año 2007, durante la primera gestión presidencial de Michelle Bachelet, el SUF fue reformado, eliminando el sistema de cupos que restringía los beneficios y garantizando el derecho a las familias que cumplieran los requisitos, aumentando significativamente su cobertura en casi 100% tres años después de la reforma al programa.

A finales del gobierno de Bachelet, en marzo de 2010, los resultados del programa Chile Solidario eran mixtos, con evidencia de que ayudó a vincular a familias rezagadas con la oferta de programas sociales, pero sin hay evidencia sólida en las evaluaciones de impacto en el aumento de niveles promedio de empleo e ingreso en los hogares participantes (PNUD 2015).

Tras estos resultados, en el año 2010, el gobierno de centroderecha de Sebastián Piñera, se comprometió a mantener, ampliar y transparentar el sistema de protección social (OIT, 2013).

²¹ Datos de la Base de datos de programas de protección social no contributiva en LAC de la CEPAL
<https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=181>

En el mes de mayo de 2012, se creó “Chile Seguridades y Oportunidades” también conocido como “Ingreso Ético Familiar (IEF)”, mismo que paulatinamente reemplazaría el Programa Chile Solidario con distintos componentes²² (Arza y Chahbenderian, 2014). Este programa otorga transferencias monetarias más generosas para aliviar la pobreza y pobreza extrema, enfatizando en la capacidad de las familias para generar sus propios ingresos (OIT, 2013).

La elegibilidad para ser beneficiario del IEF, se determinaba por pruebas de medios de características observables tales como la ubicación y calidad de la vivienda, presencia de bienes duraderos, estructura demográfica y educación de los miembros del hogar (OIT, 2013).

Las transferencias se organizan en tres pilares: 1. Transferencias “Dignidad”, incondicionadas para aliviar la pobreza de los hogares; 2. Transferencias de “deberes”, condicionadas a asistencia escolar de niños/as, atención médica y otras. 3. Transferencias “logros”, pagadas por buenas calificaciones, finalización de escuela y empleo de mujeres (OIT, 2013).

Es importante recalcar que, tanto para el programa IEF como para Chile Solidario, las mujeres administradoras del hogar y/o cuidadoras de los/las niños/as, son las receptoras y administradoras preferidas de los pagos (OIT, 2013).

La cobertura efectiva en 2013 fue de alrededor de 100,000 hogares en 2013 (80 mil familias del programa Chile Solidario y 19 mil familias del programa Seguridades y Oportunidades)²³.

²² (a) el Programa Eje, (b) acompañamiento psicosocial, (c) acompañamiento socio-laboral, (d) transferencias monetarias, y (e) acceso a la oferta de programas sociales

²³ Datos de la Base de datos de programas de protección social no contributiva en LAC de la CEPAL <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=181> y <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=61>

El último dato disponible del presupuesto asignado al IEF fue de 0,02% del PIB en 2020, cantidad acordada año con año por el Congreso, determinando número de hogares beneficiados.

En 2020, durante el segundo mandato presidencial de Sebastián Piñera, se implementó el Ingreso Familiar de Emergencia COVID-19, mismo que se explicará a detalle en la siguiente sección de este capítulo.

4.4 Transferencias monetarias no condicionadas implementadas en 2020 por Argentina, Brasil y Chile.

Durante el año 2020, tras el comienzo de la pandemia por COVID-19 y dadas las restricciones de movilidad que se experimentaron para evitar el aumento de los contagios y muertes por COVID-19, los gobiernos de los países de América Latina y el Caribe, así como muchos alrededor del mundo, implementaron medidas de protección social en respuesta a esta crisis.

Según la OIT (2020), la pérdida inesperada de ingresos impactó con más sensibilidad a los grupos socioeconómicamente vulnerables, es decir, trabajadores del sector informal, población migrante y hogares llevados por mujeres. Tras la disminución de renta, los gobiernos debieron implementar respuestas rápidas y a gran escala para llegar a la población afectada, respetando a la vez las medidas de aislamiento social y prevención del COVID-19 (Palomo, et al , 2022).

En América Latina y el Caribe, las medidas de protección social no contributiva fueron la estrategia más recurrente, según lo indicado por Palomo et al (2022), todos los países de la región excepto Cuba, intervinieron activando programas preexistentes, creando nuevos programas y adaptando sus sistemas de selección, registro y entrega de beneficios.

Según el Panorama Social 2020 de la CEPAL (2021), la región tuvo un gasto social de 86 mil millones de dólares durante 2020 para financiar las medidas de protección social no contributivas, es decir el 1,25% del PIB regional de 2019, o 1,9 veces los recursos del PIB destinado a programas de transferencias condicionadas y pensiones sociales del año 2018.

Belice y Brasil fueron los países con mayor gasto social destinado a estos fines durante 2020, con 4,46% y 4% del PIB respectivamente. Además, el gasto en transferencias monetarias y en especie en 2020, fue de 78,3 dólares por persona. Los países de la región implementaron 158²⁴ intervenciones de transferencias de dinero efectivo, incluyendo las expansiones verticales de programas existentes CEPAL (2021).

Es importante mencionar, que las transferencias monetarias que se describirán a continuación, no son las únicas en su tipo en la región, ni fueron implementadas en sus países como medidas exclusivas, sino acompañadas por otras políticas y programas complementarios; se han elegido estas experiencias de asistencia social no contributiva comparables entre Argentina, Brasil y Chile con elementos en común.

Entre dichos elementos se encuentran: son medidas de asistencia social materializadas en transferencias monetarias de emergencia creadas con el objetivo específico de atenuar los efectos socio-económicos de la pandemia por COVID-19; transferencias monetarias no condicionadas implementadas alrededor de los mismos meses durante 2020; y estar compuestas por tres pagos o más durante ese año.

Argentina: Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)

²⁴ Dato obtenido del Observatorio del impacto social y económico de Covid-19 en LAC de la CEPAL.
<https://www.cepal.org/es/subtemas/covid-19>

En Argentina, el gobierno anunció el 23 de marzo de 2020 la creación del programa llamado Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), establecido mediante el Decreto N° 310/2020, en el marco de la emergencia sanitaria declarada en el país.

Este programa consistió en una prestación monetaria no contributiva y excepcional, con la finalidad de compensar la pérdida o grave disminución de ingresos de personas afectadas por la pandemia COVID-19, y con ello, atenuar el incremento de la pobreza y la indigencia, tras la disminución de la actividad económica en los primeros meses de 2020 (ANSES, 2020).

La población objetivo fueron la totalidad de miembros del hogar trabajadores de entre 18 y 65 años de edad, desocupados o desempeñando labores en la economía informal, así como trabajadoras de casas particulares, monotributistas²⁵ y personas que no perciban pensiones, jubilaciones, subsidios de ningún tipo, ni algún otro ingreso²⁶.

Según indica el Observatorio de Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe, inicialmente, el gobierno argentino anunció una cobertura de 3 millones y medio de hogares, y la forma de entrega de los apoyos se realizó mediante transferencia bancaria a las personas registradas en la Base de personas de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), que fungió como la institución responsable del programa.

El gobierno habilitó la inscripción a la Base por internet para obtener así nuevos beneficiarios sociales; y el monto otorgado fueron \$10,000 pesos argentinos, equivalente al 59,3%

²⁵ El Monotributo es un régimen fiscal simplificado para pequeños contribuyentes. El Monotributo Social promueve la inserción de emprendedoras y emprendedores en situación de vulnerabilidad,

²⁶ Observatorio de Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe
<https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/>

del Salario Mínimo Vital y Móvil en Argentina y pudo ser cobrado por cualquier integrante del grupo familiar en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica (ANSES, 2020).

El IFE estaba diseñado para ser pagado una sola vez, en la cual 8,9 millones de hogares recibieron el primer pago (31,6% de la población de 18 a 65 años). Sin embargo, el pago se otorgó en tres veces en 2020: abril-mayo, junio-julio y agosto-septiembre, en donde cada pago, representó transferencias por alrededor de 0,3% del PIB argentino en 2020 (ANSES, 2020).

Uno de los mayores desafíos para el Estado argentino, fue lograr el pago de los beneficios por medios electrónicos, ya que la mitad de las personas que calificaban como beneficiarios, no contaban con una cuenta bancaria, lo que implicó un reto de infraestructura y tecnología, además de promoción del uso de sistema bancario entre la población y una estrategia interinstitucional entre actores del sistema financiero y Correo Argentino.

Además, a partir de una gran bancarización y uso de las herramientas y los medios digitales, se sentaron precedentes para la educación e inclusión financiera como un eje de trabajo y una realidad en el país después de la pandemia (Ministerio de Economía de Argentina, 2020).

Según ANSES (2020), el beneficiar alrededor del 20% de la población total por medio del IFE, tuvo un impacto positivo en la economía argentina, ya que, de no haber implementado este programa 1,4 millones de personas se habrían empobrecido y 2,8 millones habrían caído en pobreza extrema durante el segundo trimestre de 2020, esto habría incrementado en 3% la tasa de pobreza y en 6% la de pobreza extrema en Argentina.

Brasil: Auxílio Emergencial

El programa de protección social que Brasil implementó en el marco de la pandemia fue Auxílio Emergencial, el cual comenzó a operar el 14 de abril del mismo año, siendo la Caixa Economica Federal y el Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS) las instituciones responsables.

Auxílio Emergencial se implementó a nivel federal con el objetivo de atenuar los efectos socioeconómicos de la pandemia por COVID-19, con el enfoque de que las familias más vulnerables mantuvieran su consumo, sobre todo garantizando la seguridad alimenticia.

Este programa consistió en la entrega de \$600 reales y el monto otorgado a las madres de familia monoparentales responsables del sustento familiar, fue del doble de la entrega regular.

Auxílio Emergencial estuvo dirigido a personas inscritas en el Programa Bolsa Familia (PBF) y en CadÚnico²⁷, trabajadoras/es de más de 18 años cuyos ingresos mensuales fueran menores a la mitad de un salario mínimo y su ingreso familiar no supere tres salarios mínimos²⁸.

Para las personas que no estuvieran registradas se establecieron distintas formas de requerimiento para el acceso al programa: por medio de su sitio web, por medio de la aplicación o por correo, siendo las primeras dos opciones el medio por el cual se presentaron la mayoría de los nuevos registros (Tavares, Fonteles, Simão y Valente, 2022).

²⁷ CadÚnico permite al gobierno saber quiénes son las familias de bajos ingresos en Brasil y cómo viven

²⁸ Observatorio de Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe

Inicialmente el gobierno brasileño anunció una cobertura de 70 millones de personas por medio de una transferencia a cuenta bancaria de las y los beneficiados, y se anunciaron 3 entregas mensuales comenzando en abril de 2020.

A finales de junio del mismo año, por medio de Decreto, el beneficio se extendió dos cuotas más, y finalmente en septiembre, cuatro adicionales, otorgando la mitad del monto original en los pagos de septiembre a diciembre. Estas nueve entregas implicaron un gasto social de alrededor del 4% del PIB²⁹ brasileño en 2020, beneficiando a más de 68 millones de personas, que representó a 32,2% de la población total nacional y cerca del 40% de los hogares del país³⁰.

Uno de los retos en la implementación de este programa, fue el acceso a internet, si bien éste se ha ampliado en los últimos años, se percibe una desigualdad de acceso, ya que en 2019, en 75% de los hogares en el área urbana contaba con acceso y bajaba al 51% en el área rural; además de que las clases económicas más bajas tienen conectividad por medio del teléfono móvil, teniendo implicaciones en la calidad y trayendo limitaciones relativas con alto costo.

Según Tavares et al (2022), otro obstáculo para el acceso de este (y otros) programas de transferencias monetarias no condicionadas, es la falta de documentos de identidad que, para 2018 ascendía a casi 3 millones de brasileñas/os sin acta de nacimiento civil. Esto implica el subregistro de las personas vulnerables y una complejidad de acceso a los programas de asistencia, ya que la documentación oficial es un requisito para su otorgamiento.

²⁹ Fuente: Poder 360 con información del Ministerio de la Ciudadanía e IBGE. PIB acumulado en los últimos 4 trimestres – finalizado en septiembre de 2020, el último publicado por IBGE.

³⁰ Ministerio de Ciudadanía,

A pesar de los retos de su implementación, con respecto a los efectos en la desigualdad, Lima Ramos (2021) calculó³¹ que con el monto de \$600 reales otorgado por el Auxilio Emergencial, el índice de Gini se sitúa en 0,474, y en 0,523 sin el beneficio.

Además, con respecto al cálculo de pobreza extrema, la cifra con el auxilio se sitúa en 4,1% contra el 9,8% sin el apoyo; lo que indica que las ayudas de emergencia en Brasil mejoraron la distribución del ingreso, es decir, evitaron un aumento mayor en la desigualdad y en la pobreza extrema durante de la emergencia sanitaria por COVID-19 (Lima Ramos, 2021).

Chile: Ingreso Familiar de Emergencia por Covid-19 (IFE Chile)

Por su parte, el gobierno chileno, en el marco de las medidas de confinamiento establecidas para proteger a la población y reducir el número de contagios y personas fallecidas por COVID-19, anunció el 20 de abril de 2020 la implementación del programa Ingreso Familiar de Emergencia por Covid-19 (IFE Chile).

IFE Chile estuvo a cargo del Ministerio de Desarrollo Social y Familia y el Ministerio de Hacienda, y tenía la finalidad de atenuar las consecuencias económicas y sociales de la crisis sanitaria en las familias más vulnerables, dando prioridad a los grupos rezagados de la población, anunciando una cobertura estimada de casi 5 millones de personas (1,9 millones de hogares) (Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile, 2021).

El IFE en Chile estuvo enfocado a los hogares que dependían mayoritariamente de ingresos informales, aumentando progresivamente su cobertura, los montos entregados a las familias y

³¹ Con base en la Encuesta Nacional por muestras de los Hogares 2021

la cantidad de aportes, que finalmente se concretaron en seis aportes durante 2020, siendo el aporte del mes de octubre el más masivo, llegando a más de 8,2 millones de personas.

Inicialmente, el programa estaba dirigido a las familias pertenecientes al 60% más vulnerable según el Registro Social de hogares, mismos que tuvieran ingresos informales y estuvieran siendo afectados por las restricciones asociadas con la pandemia; además de hogares con una o más personas mayores de 70 años, que fueran destinatarias de la Pensión Básica Solidaria de Vejez (PBSV); entregando una sola transferencia bajo este esquema.

Posteriormente, en junio del mismo año, el gobierno anunció una modificación al programa llamándolo Ingreso Familiar de Emergencia 2.0 por Covid-19 (IFE 2.0), ampliando la cobertura y los montos del IFE original. El IFE 2.0 buscó beneficiar a hogares vulnerables con ingresos informales y que los hayan perdido durante la crisis, además de personas con ingresos formales bajo el umbral establecido por el gobierno chileno.

El IFE en Chile consistió en 6 pagos por medio de transferencia a cuentas bancarias, distribuidos de la siguiente manera³²:

- 1er pago- \$65 000 CLP hogar unipersonal (máximo \$495 000 CLP en hogares de 1 a 10 personas o más sin ingresos formales. Con ingresos formales el 50%)
- 2ndo- 4to pago \$100 000 CLP hogar unipersonal (máximo \$759 000 CLP hogares de 1 a 10 personas o más sin ingresos formales).
- 5to pago- el monto que represente el 70% del 4to pago.
- 6to pago – el monto que represente el 55% del 4to pago.

³² Para Hogares con ingresos formales el monto otorgado fue la diferencia entre monto que correspondería por (1) y la suma de los ingresos formales percibidos por sus integrantes mayores de edad. Y para Hogares con una o más personas beneficiarias PBS o APS, 100.000 por cada persona beneficiaria a Pensión Básica Solidaria de Vejez (PBS) o Aporte Previsional Solidario de Vejez (APS) que cumpla con requisitos. Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y Familia

El Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2021), indicó que estos seis pagos implicaron un gasto social de alrededor de 3 mil millones de dólares, lo que equivale al 1,3% del PIB de Chile en 2020, siendo el 6to aporte el que reportó más beneficiarios, con más de 3 millones de hogares, estimando un total de personas beneficiadas de 9,3 millones (BID, 2021).

Entre los principales aprendizajes del gobierno de Chile tras la implementación del IFE 2.0, se encuentran: la importancia del Registro Social de Hogares como puerta de entrada a los beneficios sociales; la adecuada coordinación con los actores involucrados en el proceso de asignación y entrega de beneficios; y la evaluación constante y el acceso a datos oportunos y confiables para la toma de decisiones (Subsecretaría de Evaluación Social, 2021).

Según la CEPAL (2021bis)³³, si el gobierno chileno no hubiera implementado las transferencias de emergencia³⁴, el aumento en la pobreza extrema y la pobreza habría sido mayor al reportado, pudiendo haber llegado hasta el 5,9% y 13,7% respectivamente, mientras que la cifra reportada con estas transferencias fueron 4,3% y 10,8% respectivamente, es decir, más de 20% de diferencia relativa en ambos indicadores con y sin transferencias.

Asimismo, la desigualdad de ingreso hubiera sido mayor, ya que el Índice de Gini que no considera estas fuentes reporta 0,475, lo que representa un 2,7% adicional al valor efectivamente registrado en 2020 con transferencias 0,462.

³³ Sobre la base de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional de Chile 2020

³⁴ El Bono de emergencia COVID-19 otorgado en diciembre 2020, y el Ingreso Familiar de Emergencia

4.5 Reflexiones finales.

Este capítulo tuvo el propósito de analizar las transferencias monetarias no condicionadas implementadas por Argentina, Brasil y Chile para atenuar los efectos socioeconómicos de la pandemia COVID-19 durante el año 2020, considerando los antecedentes de la región en la materia, su proceso de ejecución cobertura y su efecto en el gasto social nacional, así como los impactos en la pobreza y desigualdad.

En el contexto previo a la pandemia, se observaron tendencias generalizadas en los tres países analizados, entre ellas, el aumento en el gasto social como porcentaje del PIB en los últimos 20 años (Chile con una tendencia más estable), al igual que el promedio de la región. Entre las tres experiencias estudiadas, se aprecia un enfoque en las personas en pobreza extrema y en la niñez, como actores entre los más vulnerables de la sociedad.

Además, una tendencia al aumento de las coberturas de las transferencias y disminución de las contraprestaciones, lo que no ha retrocedido incluso en gobiernos de derecha en los tres países, lo que indica que estas medidas tienen impacto político que favorecen su implementación.

En el marco de la pandemia, las transferencias monetarias no condicionadas analizadas en este capítulo implementadas por Argentina, Brasil y Chile, beneficiaron en total a más de 77 millones de personas en los tres países, y son una muestra de la capacidad reactiva del Estado durante una crisis como la ocasionada por el COVID-19 a partir de 2020.

Tabla 1. Transferencias monetarias COVID-19 implementadas por Argentina, Brasil y Chile, 2020

País	Programa y fecha de inicio	Monto mensual en moneda local y cantidad de pagos	Monto total en USD PPA	Gasto social del programa como % del PIB	Cobertura como % de la población total 2020
Argentina	Ingreso Familiar de Emergencia. Abril 2020	ARS \$10 000. 3 pagos	\$1 174 USD	1% del PIB.	8,9 millones de personas 19,7% de la población total
Brasil	Auxílio Emergencial. Abril 2020	R \$600. 9 Pagos.	\$1 739 USD	4% del PIB.	67,8 millones de personas 31,9% de la población total
Chile	Ingreso Familiar de Emergencia por Covid-19. Mayo 2020	CLP \$162 256. 6 pagos.	\$1 243 USD	1,3% del PIB.	9,3 millones de personas 48,6% de la población total

Fuente: Elaboración propia con información del Observatorio de Desarrollo Social de la CEPAL; CEPALSTAT; Ministerio de Economía de Argentina; Observatorio de la Seguridad Social de Argentina; Ministerio de la Ciudadanía de Brasil; Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE); Caixa Econômica Federal de Brasil; Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile y el BID (2021).

Notas:

- El Monto total en USD PPA es un cálculo de Palomo et al (2022) con base en la información recopilada por el IPC-IG 2021. Cálculo de valor por la cantidad de pagos de cada programa. Los montos en USD PPA corresponden a la conversión de la moneda local en valores de 2020 a USD internacionales con la paridad del poder adquisitivo (PPA). El valor del Bono IFE Chile corresponde al valor medio por familia.
- La Cobertura como % de la población total 2020 es un cálculo propio del porcentaje de la población beneficiada por los programas social con datos de población total de cada país en 2020 provenientes de CEPALSTAT <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>
- El monto mensual en moneda local y cantidad de pagos de Auxilio Emergencial de Brasil, durante todas las entregas, las mujeres jefas de familia monoparentales recibieron el doble del monto establecido. El monto mensual de Auxilio Emergencial en Brasil se redujo a la mitad en sus entregas de sept. - dic. 2020.
- El monto mensual en moneda local del IFE Chile, es un cálculo propio del monto promedio recibido por hogar en cada pago, con información del Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile. Con la finalidad de facilitar el análisis, se integran en uno solo el IFE y el IFE 2.0 que anunció la amplitud de cobertura y montos un par de meses después de su implementación inicial.

En la **Tabla 1** se aprecia más claramente que los tres programas analizados en este capítulo tuvieron fechas de inicio casi idénticas, lo que refleja la reacción de los tres gobiernos ante la situación sanitaria que se presentó en esos países y en el resto del mundo.

Con respecto al monto total otorgado por cada uno de los programas durante todo el año, en el caso de Argentina y Chile, se aprecian montos totales en USD casi idénticos, lo que implicó un gasto social similar para ambos países (Panorama social, 2021).

Es importante mencionar que durante 2020, Argentina y Chile incrementaron su gasto social como proporción del PIB en 3,52% y 2,01% con respecto al 2019 (Panorama social, 2021). En el caso de Brasil, tanto el monto total otorgado, como el porcentaje del PIB invertido en el programa Auxilio Emergencial, fueron mayores en sus nueve pagos (número de pagos también superior), lo que significó un gasto social de 4% del PIB brasileño.

Esto es consistente con la data de gasto social de Brasil indicada previamente en este capítulo, tan solo este programa casi alcanza el promedio de gasto público en protección social regional en 2019 (4,2% del PIB), lo que muestra que Brasil ha sido el mayor inversor en protección social de la región en los últimos años.

Las transferencias durante la pandemia, han sentado precedentes en los sistemas de protección social en la región, ya que fueron no condicionadas, es decir, que no se espera que los beneficiados cumplan con contraprestación laboral, educativa, de salud o desarrollo personal.

Esta no-condicionalidad se puede explicar por el entorno de crisis sanitaria y de restricciones de movilidad durante el año 2020, pero sin duda permite abrir un nuevo capítulo en el análisis de la condicionalidad en las transferencias monetarias como instrumento de protección social.

Llama la atención también, que las tendencias derechistas de los gobiernos de Argentina (Macri), Brasil (Bolsonaro) y Chile (Piñera) en el año 2020, no hayan sido un impedimento para el otorgamiento de estas medidas de emergencia.

Se aprecia cómo la implementación de estos programas desempeñaron un papel importante para contener un aumento aún mayor en la pobreza, pobreza extrema y desigualdad en los tres países analizados, y en otros países de la región.

Según cálculos del Panorama Social de la CEPAL (2021), en promedio de siete países de América Latina entre 2019 y 2020, el coeficiente de Gini hubiera aumentado en 4% sin las transferencias de emergencia, mientras que con las transferencias solamente incrementó el 1%.

En Argentina, el sistema de protección social creció cerca de 10 millones de personas; en Chile la Red de Protección Social beneficia también a alrededor de 10 millones de chilenos más que antes de la pandemia³⁵; y en Brasil cerca de 27 millones de hogares pasaron a ser beneficiarios, incrementando la protección social a cerca del 46% de la población total con las medidas de emergencia (incluyendo medidas de mercado laboral) (Palomo et al, 2022).

Al inicio de la pandemia, los sistemas de protección social fueron adaptados, llegando a grupos que habían sido excluidos, como es el caso de los trabajadores informales vulnerables, es decir,

³⁵ incluye pilar solidario para adultos mayores, planes económicos y sociales para trabajadores, bono COVID-19 e IFE COVID-19

la población por encima del umbral de pobreza, pero sin acceso a seguridad social; así como los innovadores mecanismos de pago digitales (Palomo et al, 2022).

Estas adaptaciones podrían significar una expansión permanente de los registros sociales, una eventual ampliación de la cobertura, y una digitalización de los sistemas de pago de las prestaciones de protección social (Palomo et al, 2022).

Se resaltan estas lecciones aprendidas que podrían permanecer en la región, como la incondicionalidad; la rápida respuesta durante crisis con medidas a gran escala; la ampliación de registros de beneficiarios; el aumento de cobertura a grupos excluidos; el pago de aportes por medios electrónicos; la educación e inclusión financiera, ente otros.

En este sentido, invita a la reflexión que, si bien estas medidas fueron implementadas a manera de respuesta ante una crisis mundial en gestación, constituyen una experiencia precursora de lo que podría ser una política de transferencia monetaria planificada adecuadamente, de mayor permanencia, universal, no condicionada y sostenible en el tiempo.

Más aún, en un entorno socio-económico regular, es decir, sin una externalidad tan fuerte como lo fue la pandemia, así como los posibles efectos que éstas tendrían en la pobreza y la desigualdad en ese nuevo escenario.

Capítulo V. Ingreso Básico Universal

5.1 Introducción

El capítulo anterior analizó los programas de transferencias monetarias no condicionadas implementadas por Argentina, Brasil y Chile para atenuar los efectos socioeconómicos de la pandemia COVID-19 durante 2020; describiendo los antecedentes de las transferencias monetarias en la región, el gasto social histórico en protección social y su comparativa con otras regiones del mundo.

Una vez presentado el recorrido de los últimos veinte años en el otorgamiento de transferencias monetarias condicionadas en los tres países; se encontraron los efectos de las transferencias monetarias no condicionadas en 2020 sobre la reducción (o menor aumento) de pobreza y desigualdad; por lo que se revisan ahora las experiencias de Ingresos Básicos Universales para encontrar las similitudes y analizar la posible implementación de IBU en la región.

Este último capítulo sustantivo tiene el propósito de mostrar las experiencias que han tenido algunos países al implementar un Ingreso Básico Universal, sus lecciones aprendidas y los efectos en la pobreza y la desigualdad.

Con el estudio de estas experiencias, se comprenderá de mejor manera las posturas académicas planteadas previamente en el marco teórico. Además, se obtienen elementos para hacer compararlas con las transferencias monetarias no condicionadas otorgadas en el marco de la pandemia en Argentina, Brasil y Chile, con el Ingreso Básico Universal (IBU).

En este contexto, será posible analizar una posible implementación del IBU de largo plazo en los países de América Latina y el Caribe para la disminución de la desigualdad en la región.

5.2 Experiencias, efectos y lecciones aprendidas de la implementación del IBU

A continuación, se describirán dos experiencias de implementación de Ingreso Básico Universal, mismas que, según el Gentilini et al (2020) son las únicas prácticas de implementación del IBU a nivel nacional que cumplen con los requisitos para serlo, es decir, ser universal, incondicional, otorgada en efectivo (no en especie) y provista por el Estado.

Se trata de los casos de la República Islámica de Irán (Irán en adelante) y del Estado de Mongolia (Mongolia en adelante).

Programa de Transferencia Monetaria Compensatoria de Irán

La República Islámica de Irán es el decimoctavo país más extenso del mundo con 1,6 millones de km, y con una población cercana a los 80 millones de personas de diversas etnias; tiene una importancia geopolítica al encontrarse entre Cercano Orienta, Asia Central y Asia del Sur.

Irán es una potencia regional por sus reservas de hidrocarburos (cuarta reservas de petróleo y primera de gas a nivel mundial)

El antecedente de su programa de transferencias monetarias universales se dio en los paquetes de reformas iraníes de 2008, donde el gobierno propuso subsidios a la energía y los alimentos, considerándola una transferencia no condicionada compensatoria, que, tras presiones de la oposición, fue abandonada con la aprobación del Parlamento en enero de 2010 (Gentilini et al, 2020).

Con esto, se dio inicio a los preparativos de la infraestructura bancaria y manejo de la inflación para otorgar las primeras transferencias monetarias universales uniformes supliendo a dichos subsidios (Gentilini et al, 2020).

El 19 de diciembre de 2010, se depositó la primera transferencia monetaria universal a las cuentas bancarias de las/los jefes del hogar, al mismo tiempo que aumentaron los precios hasta 20 veces, tras reducirse sustancialmente los subsidios, por lo que estas transferencias funcionaron como una medida compensatoria (Reza Farzin, Guillaume y Zytek 2011).

La focalización inicial de este programa eran las personas con menores ingresos, pero dada las complicaciones para identificarlas, el gobierno iraní decidió establecer la elegibilidad de la población en general (Reza Farzin, Guillaume y Zytek 2011).

Según el Gentilini et al (2020), inicialmente, solamente 80% de los hogares se registraron para recibir la transferencia monetaria, misma que aumentó al 96% rápidamente.

En el proceso de registro, se desaconsejaba la participación de los ricos, sin embargo, la cobertura se mantuvo alrededor del 92% de la población. La transferencia monetaria establecida implicó un gasto social del 3% del PIB, con de IRR 455 000 (\$40–\$45 USD) por persona transferidas al/la jefe de hogares por medio de transferencia bancaria.

Esta aportación significa un 29% del ingreso medio per cápita, sin embargo, para 2018, dada la combinación de reformas de subsidios y sanciones, la inflación erosionó el poder adquisitivo de estas transferencias en casi dos tercios de su valor original.

Salehi-Isfahani y Mostafavi-Dehzoeei (2017) (citados en Marín, 2018), indican que la fuente de financiamiento de este programa fue la eliminación de los subsidios energéticos mencionados anteriormente, sin embargo, el presupuesto del programa tuvo un déficit del 25% dado que el monto de las transferencias excedió los ingresos que el gobierno estimó que obtendría por la eliminación de los subsidios.

Dicho déficit fue financiado por impresión de papel moneda, ocasionando dificultades en las finanzas públicas nacionales y contribuyendo a la inflación.

Incluso con la disminución en términos reales del monto otorgado en Irán, es considerado uno de los programas de transferencias no condicionadas más grande del mundo, mismo que contribuyó con la reducción de disposiciones económicas relacionados con los subsidios a los precios energéticos que ocasionaban ineficiencias en el mercado y costos ambientales (Marín, 2018).

Con respecto a los efectos en el empleo, Salehi-Isfahani y Mostafavi-Dehzoeei (2017) encontraron que este programa iraní no redujo la oferta laboral³⁶ a nivel general y en los primeros 4 deciles del ingreso, sin embargo, encontraron una leve disminución de oferta laboral en los jóvenes de entre 20 y 29 años, principalmente porque se estaban inscribiendo en la educación superior, mientras que los trabajadores de servicios trabajaron más (36 minutos por semana).

³⁶ Sobre las horas trabajadas y la participación

Por último, al igual que en otros casos de programas de transferencias a gran escala, Irán experimentó una expansión del sistema bancario, dado que el único requisito para recibir las aportaciones era contar con una cuenta bancaria para recibir los pagos (Marín, 2018).

Ingreso Básico Universal en Mongolia.

El Estado de Mongolia es un país de Asia oriental con 3,2 millones de habitantes, ubicado entre dos potencias gigantes: China en el sur y Rusia en el norte. Como ejemplo clásico de un país en desarrollo rico en minerales, Mongolia tiene una economía impulsada por las exportaciones, de las que el 90% provienen de sus minerales³⁷.

Los antecedentes del Ingreso Básico Universal en Mongolia comienzan con un gran auge minero al inicio de la década de los 2000, con tasas de crecimiento cercanas al 9% del PIB entre 2002 y 2008 (Banco Mundial, 2020).

Según Yeung y Howes (2015), en preparación a las elecciones de 2008 en Mongolia, los partidos políticos hicieron promesas de transferencias monetarias para la población y, en 2009 se estableció el Fondo de Desarrollo para “crear y hacer crecer recursos permanentes sostenibles para recolectarlos y distribuirlos uniformemente”.

Un elemento para lograr hacer realidad esta promesa de campaña, fue el programa ya existente de subsidios para niños que fue aprobado en 2003 e implementado dos años después, fue el primer plan de protección social del Gobierno de Mongolia para garantizar una renta básica a

³⁷ <https://www.adb.org/news/adb-provides-100-million-support-mongolias-covid-19-response>

familias que viven por debajo del nivel mínimo de subsistencia, y es considerado actualmente como uno de los programas más impactantes abordando la desigualdad en Asia (ESCAP, 2021).

La universalización de este programa de subsidios para niños, permitió otorgar a todos los ciudadanos de Mongolia el derecho a una parte de la riqueza mineral nacional.

Yeung y Howes (2015) resaltan la importancia de la distribución de la riqueza de los recursos naturales a través de transferencias en efectivo, de manera que se eliminen los incentivos negativos de los gobiernos al tener los recursos a mano.

Además de aumentar la rendición de cuentas, así como los beneficios de los recursos naturales compartidos de manera más equitativa ante la sociedad; aunque reconocen que hay poca evidencia para probar estas afirmaciones (Yeung y Howes, 2015).

El primer presupuesto universal de transferencias monetarias fue de alrededor de 240 millones de dólares, con transferencias por ciudadano equivalentes a \$89 USD durante el año (Banco Mundial, 2020).

Dicho presupuesto no se fundó en los ingresos de recursos acumulados en el Fondo de Desarrollo Humano, sino en promesas electorales, lo que significó una vulnerabilidad a las caídas de los precios de las materias primas mineras (Banco Mundial, 2020).

Esta vulnerabilidad ocasionó retrasos en los pagos, protestas e intentos del gobierno por negociar la provisión alternativa de servicios de bienestar social que fracasaron (Banco Mundial, 2020).

Después de menos de un año del primer desembolso otorgado en febrero de 2010, las transferencias mensuales ascendían a solo 7 USD, financiados principalmente por préstamos gubernamentales, ya que los ingresos mineros reales en el Fondo, eran la mitad del gasto anual de las transferencias (Gentilini et al, 2020).

El monto de esta transferencia subió a 17 USD de enero de 2011 a junio de 2012, continuando con la dependencia de préstamo de fondos para complementar el déficit en los ingresos mineros y cubrir el costo fiscal del programa que llegó al 5,5% del PIB (Gentilini et al, 2020).

Según el Gentilini et al (2020) incluso con estas dificultades, el programa logró tener algunos resultados significativos, llegando a tener una cobertura de 3 millones de personas, logró una disminución de la pobreza hasta en un tercio, reducción de la desigualdad hasta en un 13% y lograr el nivel más alto de inclusión financiera entre los países de ingresos medio (Yeung y Howes 2015).

Sin embargo, a pesar de estos efectos positivos, el costo del programa fue inasequible, la deuda pública externa subió del 21% del PIB en 2010 al 48% en 2012, y se detectó una inflación mayor, aunque ésta está pobremente documentada su causalidad (Yeung y Howes 2015).

El Ingreso Básico Universal en Mongolia perdió apoyo público y político y fue reemplazado en junio de 2012, volviendo al esquema original de transferencias para la niñez. También el Fondo de Desarrollo Humano fue reemplazado por uno nuevo Fondo soberano de riqueza centrado en el ahorro y la inversión (Banco Mundial, 2020).

Yeung y Howes (2015), concluye que la distribución directa fue un fracaso hasta ese momento en Mongolia, si bien, el programa universal brindó importantes beneficios a corto plazo, reduciendo en gran medida la pobreza y la desigualdad durante un par de años, fue mal implementado e insostenible, además de haber perdido el apoyo popular.

Este ejercicio de poco más de dos años, junto con las transferencias universales de Irán, son los únicos dos programas documentados que cuentan con las características de ser incondicionales, en efectivo, universales, provistas por el Estado y con un alcance nacional.

Efectos y lecciones aprendidas de experiencias de IBU

Se pueden destacar algunas lecciones aprendidas y efectos de los dos casos descritos de implementación de Ingresos Básicos Universales en Irán y Mongolia, mismas que aportan al debate de la conveniencia de su implementación, además de poder ser tomados en cuenta para futuras experiencias en este tipo de programas.

Marín (2018) indicó con respecto a la experiencia de Irán, pero aplica igualmente para la experiencia de Mongolia, la relevancia especialmente para los países en vías de desarrollo que cuentan con recursos minerales como una posible fuente de financiamiento para el ingreso básico universal al igual que Alaska (a revisar en la siguiente sección).

Además, Marín (2018) considera importante el acceso a nuevas oportunidades para el emprendimiento y formación de capital humano, mismas a las que, en muchos casos no se tiene acceso por restricciones crediticias.

Por último, resalta la importancia de la estructuración del plan financiero de este tipo de programas para asegurar su sostenibilidad en el tiempo (Marín, 2018).

Además, para el caso de Mongolia, se proporciona una perspectiva ciudadana única sobre la propiedad pública y reparto de los ingresos del sector de los minerales, obteniendo una parte directa e igualitaria de la riqueza del país como copropietarios.

Sin embargo, al basarse en promesas electorales, el financiamiento ocasionó un déficit, ya que los gastos del programa excedían a los ingresos mineros reales. Y se resalta que la mayor lección es que la conversión de recursos naturales al efectivo, debe ocupar su lugar junto con otros instrumentos de política que se han recomendado para las economías que dependen de dichos recursos (Yeung y Howes 2015).

Gillies (2010), escribe “los mecanismos de las políticas tienden a reflejar el entorno del que emergen. La distribución directa de los recursos naturales (*resources to cash*) puede ofrecer las mayores ganancias de eficiencia del gasto en países donde los gobiernos no logran proporcionar bienes públicos [;] sin embargo, su implementación será la más difícil en estos mismos contextos” (p. 15).

Yeung y Howes (2015) respaldan a Gillies indicando que Mongolia tiene debilidades como una democracia joven con instituciones incipientes y débiles, y un entorno político con tendencia a la toma de decisiones de corto plazo, mismas que impregnaron y socavaron el esquema de *resources to cash*.

Por otro lado, con respecto a los efectos en el empleo, Salehi-Isfahani y Mostafavi-Dehzoeei (2017) encuentra que para el caso de Irán la implementación del Ingreso Básico Universal no tiene un efecto negativo en la oferta laboral, es decir, en las horas trabajadas o en la probabilidad de participar en el mercado de trabajo.

Aunque se encuentra un efecto negativo en la cantidad de horas trabajadas para los trabajadores entre 20 y 29 años de edad, considerándose la probabilidad de que el ingreso otorgado a este grupo les permitiera incorporarse a la educación terciaria y de posgrado.

Sobre los impactos en la inflación, en Mongolia se registró una inflación mayor, aunque pobremente documentada (Yeung and Howes 2015); y para el caso de Irán, el esquema de IBU fue implementado per sé en un contexto altamente inflacionario, un factor que cortó tres cuartas partes del valor real del programa entre 2012 y 2018.

Otro efecto a destacar de estas experiencias, es la expansión del sistema financiero a través de la bancarización, en ambos casos se hace explícito este resultado del IBU al otorgarlo por medio de transferencias bancarias, lo que implicó la modificación de infraestructura financiera y mayor inclusión para el aseguramiento de acceso a cuentas bancarias, siendo Mongolia el país con el nivel más alto de inclusión financiera entre los países de ingresos medios (Banco Mundial, 2020).

Por último, en torno al efecto ante la pobreza y la desigualdad, principales motivos de esta investigación, en el caso de Mongolia, a pesar de las dificultades y corto plazo del programa, está documentado claramente que redujo la pobreza hasta en un tercio y la desigualdad hasta en

un 13%, aunque con una deuda pública externa que pasó del 31% del PIB en 2010 al 48% en 2012 (Banco Mundial, 2020).

Para el caso de Irán, Salehi-Isfahani (2016) indica que este programa ha sido elogiado como una forma innovadora, libre de fugas y eficiente de distribuir la riqueza natural de Irán entre sus ciudadanos en comparación con la energía subsidiada (Guillaume et al 2011).

Aunque este programa no tenía la intención específica de reducir la pobreza y su valor real ha disminuido desde su inicio debido a la inflación, ha contribuido significativamente a reducir la pobreza y la desigualdad de ingresos (Salehi-Isfahani 2016).

Pilotos Subnacionales de Ingreso Básico Universal

Se han documentado la implementación de Ingresos Básicos Universales a nivel subnacional, de los cuales vale la pena también destacar algunos elementos.

Se eligieron los siguientes tres casos por tratarse de programas universales (en su propia escala), no condicionados, en efectivo, y con una variante a los casos nacionales descritos anteriormente, uno de ellos no es provisto por el Estado sino por financiamiento colectivo a través de una Organización de la Sociedad Civil.

Tabla 2. Pilotos Subnacionales de IBU

	Kenia: <i>GiveDirectly</i>	Maricá, Brasil: Renta Básica Ciudadana.	Alaska, EEUU: Fondo Permanente.
Monto / Frecuencia	i. Ingreso básico a largo plazo: \$23 USD al mes por adulto durante 12 años. (44 aldeas)	\$25 USD mensual por persona.	\$1 000 - \$2 000 USD anual por persona.

	<p>ii. Renta básica a corto plazo: Mismo monto mensual por adulto, solo por 2 años. (80 aldeas)</p> <p>iii. Suma global: \$500 USD por adulto en un solo pago. (71 aldeas)</p> <p>iv. Grupo de control: 100 aldeas que no reciben transferencias de efectivo.</p>	\$57 USD mensual para residentes indígenas.	
Cobertura	21,000 personas, de las cuales 5,000 recibirán el ingreso básico de largo plazo.	42,000 personas – 28% de la población del Municipio.	615,000 personas– 90% de la población.
Método de pago	Transferencia electrónica por medio de dispositivos móviles.	Transferencia electrónica a través de la moneda social virtual “Mumbuca”	Cheque o depósito bancario.
Duración	2–12 años: 2016–presente.	2013 - presente. Programa Universal desde 2019.	1982 – presente
Fuente Financiamiento	Financiado colectivamente con donantes alrededor del mundo (<i>crowd funded</i>)	Gubernamental, financiado con ingresos petroleros locales.	Gubernamental, financiado con utilidades del Fondo Permanente de Alaska, que recibe regalías petroleras.
Alcance territorial	Aldeas	Municipal	Estatal

Notas:

1. Para el Ingreso Básico de Kenya, todos los pagos para todos los grupos se realizan en chelines kenianos. En el esquema de “Suma global”, se otorga el mismo monto que al grupo de ingresos básicos a corto plazo (en valor actual neto), pero en una sola exposición como una "suma global".
2. Para la Renta Básica Ciudadana de Maricá, Brasil, las aportaciones son entregadas en Mumbuca (equivalente al Real Brasileño), la moneda social electrónica para uso en comercios y servicios de la economía solidaria, restringida el municipio de Maricá. De abril a junio de 2020, los residentes recibieron 170 mumbucas (\$32 USD) adicionales por mes, así como el Abono Natalino, un pago adicional que se paga en diciembre de cada año, se pagó con ocho meses de anticipación, en abril, por lo que los beneficiarios del programa recibieron 430 mumbucas (\$82 USD) en abril de 2020 como apoyo durante la pandemia.

Fuente: Elaboración propia con información de: Give Directly <https://www.givedirectly.org/ubi-study/> Basic Income Earth Network <https://basicincome.org/news/2020/06/marica-one-step-from-universal-basic-income/>; Basic Income Today <https://basicincometoday.com/how-a-brazilian-town-took-a-bet-on-basic-income/> y el Banco mundial <https://documents1.worldbank.org/curated/en/993911574784667955/pdf/Exploring-Universal-Basic-Income-A-Guide-to-Navigating-Concepts-Evidence-and-Practices.pdf>

Llama la atención que para los dos casos de la **Tabla 2** en los que el programa es provisto por el Estado: Maricá, Brasil y Alaska, EEUU, ambos son financiados por ingresos petroleros locales, un factor común encontrado hasta ahora en varios casos en la implementación de este tipo de políticas, el financiamiento con fondos de recursos naturales.

Para el caso de Kenia, se trata de un experimento por parte de una organización no gubernamental con fondos limitados provenientes de financiamiento internacional colectivo enfocado a personas viviendo en aldeas sin suficientes recursos económicos, de forma incondicional y sin criterios para seguir recibéndola.

Los fondos otorgados en tres distintos esquemas (mensual por doce años, mensual por dos años y una suma global) permitieron a los beneficiarios, en comparación con los que no lo recibieron, mejorar sus viviendas, aumentar el consumo, montar nuevos negocios y mejorar su educación; dinamizando la economía, disminuyendo el estrés y mejorando la salud mental (Haushofer y Shapiro, 2013).

Para el caso de Maricá, Brasil, programa que llegó a beneficiar al 26% de la población de esa provincia, y que a partir de 2019 se ha vuelto universal, se destaca el uso de la moneda social electrónica “Mumbuca” (equivalente al real brasileño), para uso exclusivo en comercios y servicios de la economía solidaria, restringida al municipio de Maricá, lo que promueve el aumento en el consumo local y el uso adecuado de los recursos adicionales en las familias.

Cabe recalcar que la línea de pobreza establecida para Brasil es de 178 reales por familia por mes, con la Renta Básica Ciudadana, los residentes indígenas de Maricá reciben 300

Mumbucas equivalente a 300 reales mensuales, logrando tener un gran impacto en la pobreza en este sector de la sociedad.

Este programa local bien podría servir para el análisis de una posible implementación del Ingreso Básico Universal en todo Brasil, ejecutando así la ley N° 10.835³⁸ que fue aprobada por ese país hace más de 15 años, la cual establece una renta básica ciudadana como derecho para todos los ciudadanos y extranjeros residentes en Brasil (por lo menos 5 años residiendo en Brasil), independientemente de su condición socioeconómica, a recibir un beneficio monetario.

En dicha ley, se plantea que éste sería alcanzado por etapas, priorizando a los estratos más necesitados, y que el monto debiera ser suficiente para cubrir los gastos mínimos de alimentación, educación y salud, considerando el grado de desarrollo y las posibilidades presupuestarias del país; esta ley, sin embargo, todavía no se ha puesto en marcha.

Por otro lado, el Fondo Permanente de Alaska (FPA) es uno de los más reconocidos y longevos, ya que está en práctica desde hace más de 40 años y ha beneficiado al 90% de la población de Alaska, siendo un programa estable y de gran alcance.

El monto de la transferencia depende del nivel de recursos con los que cuente el Fondo en ese momento y los últimos años ha estado entre \$1 000 y \$2 000 dólares al año.

No se ha encontrado un efecto significativo de este dividendo sobre el empleo en general en Alaska, pero sí un efecto positivo del 17% en el empleo de tiempo parcial, lo que puede explicarse por un cambio en las jornadas de tiempo completo a tiempo parcial gracias al apoyo

³⁸ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.835.htm

de las transferencias; sin embargo, los autores no descartan que el aumento también pueda ser impulsado por ingresos a la fuerza laboral en este tipo de jornada (Gentilini et al, 2020).

Con respecto a una posible jubilación anticipada, no se ha encontrado ninguna evidencia, ya que la fuerza laboral ha seguido aumentando a pesar del crecimiento del número de personas de 65 años o más (Gentilini et al, 2020).

El FPA ha reducido los niveles de pobreza y desigualdad a los más bajos del país y ha dinamizado la economía, generando más de 7,000 puestos de trabajo y \$1,1 millones de dólares en ingresos personales en Alaska, sin producir inflación ni reducir el empleo. Si bien, es posible que el dividendo no haya afectado las tasas de fecundidad, ha actuado como un leve imán para al menos 12,000 migrantes (Goldsmith 2012).

Aunque la opinión pública favorece aumentar los impuestos antes que interrumpir el programa, preocupa la sostenibilidad del programa al financiarse con activos públicos provenientes de recursos naturales y no de recursos fiscales, lo que ocasiona una alta volatilidad a los montos cada año (Widerquist, K. 2005).

Por último, sobre estos casos piloto, es importante mencionar que se pueden definir como variantes de Ingreso Básico Universal, que pueden impulsar la discusión respecto al tema y avanzar en la agenda de evaluación de la implementación este tipo de programas.

5.3 Análisis de las posturas teóricas respecto a la implementación del IBU

Habiendo hecho una breve descripción de la revisión de experiencias de implementación de Ingresos Básicos Universales y pilotos de éstos a nivel subnacional, es posible ahora comparar estas experiencias y sus efectos con las posturas teóricas analizadas en la revisión bibliográfica de esta investigación, de manera que se encuentre empíricamente si las advertencias, preocupaciones y apoyo al IBU, son respaldados por estas experiencias.

Sobre la Universalidad

En la revisión teórica, se encontraron argumentos a favor de la universalidad del ingreso básico por parte de Thomas Paine, la idea consistía en una dotación de dinero que se daría a todos los ciudadanos de una comunidad al comenzar su vida adulta para que pudieran comenzar con el mismo nivel de oportunidades, aunque su planteamiento no consideraba el apoyo para toda la vida adulta.

Por su parte, Guy Standing, relaciona la universalidad con la libertad en la toma de decisiones, ya que considera que la pobreza coarta la libertad, por lo que el otorgamiento de estas transferencias aporta a la misma y ayudaría al “precariado” -la clase trabajadora de clase media o baja-, a disminuir la incertidumbre generada por el mercado laboral.

En un sentido contrario, David Piachaud expresó su desacuerdo y los defectos del planteamiento de la justicia de la incondicionalidad, y afirmó que era insostenible en el tiempo; al igual que para Anthony B. Atkinson, quien plantó una renta básica para los menores de edad, ya que consideraba que éste disminuiría la pobreza infantil y la desigualdad, sin embargo, una expansión al ingreso básico universal levantaba preocupaciones.

Roxana Mazzola resumió que la Universalidad tiene ventajas como mayor nivel cobertura; evitar estigmatización social; promover integración social, etc. Pero también planteó desventajas como la tendencia a otorgar la mayoría de los recursos a quienes no los necesitan; ineficiencia económica; posibles distorsiones en los mercados e implicaciones en las capacidades estatales.

Sin embargo, la recomienda en circunstancias de pobreza difundida, así como cuando se presenta deficiente capacidad de ejecución de programas sociales y fuertes estructuras tributarias.

En todas las experiencias descritas en la sección anterior, se encuentra la puesta en marcha de un programa universal y no condicional, en donde el otorgamiento de la transferencia es generalizado. Aun cuando los programas sean universales, puede existir una autoselección de beneficiarios, que puede hacer que las personas de ingresos más ricos no participen, como en el caso de Irán, donde la cobertura se mantuvo alrededor del 92% de la población.

Cabe destacar que para el caso de Mongolia, el programa de subsidios para niños, fue el primer plan de protección social del Gobierno para garantizar una renta básica a familias que viven por debajo del nivel mínimo de subsistencia, mismo que se amplió hasta llegar a ser universal para todos los ciudadanos de Mongolia, para después volver al esquema original de transferencias para la niñez tras perder apoyo público y político.

No obstante, la sostenibilidad de un programa universal no está garantizada, ya sea por limitaciones de financiamiento o por falta de apoyo popular.

Sobre la factibilidad técnica del IBU

Sobre la factibilidad técnica de la implementación el Ingreso Básico Universal De Wispelaere y Stirton reflexionaron sobre los retos logísticos de accesibilidad y de la generación de adecuados mecanismos de pagos para los beneficiarios.

En la práctica, se encontró una adecuada preparación de la infraestructura y tecnología para el otorgamiento de estas transferencias, además de promoción del uso de sistema bancario entre la población. Encontrando ventajas logísticas en el otorgamiento de una transferencia generalizada con respecto a una focalizada a cierto sector de la sociedad.

Más allá de los retos de sostenibilidad y financiamiento, este estudio es una evidencia que demuestra que es factible la implementación de este tipo de programas.

Sobre el financiamiento

El Ingreso Básico Universal levantaba preocupaciones en Anthony B. Atkinson, en particular por las formas de financiamiento que requeriría altas tasas impositivas para hacer sustentable una medida como ésta.

Además, Edmund Phelps, asegura que un subsidio a los ingresos laborales más bajos sería más eficiente para combatir la pobreza y evitaría la reducción de incentivos laborales, así como de la riqueza neta de la economía, al financiarse el IBU con altas tasas fiscales.

En las prácticas analizadas, el Ingreso Básico Universal fue financiado por utilidades de los recursos naturales nacionales, por disminución de subsidios y por financiamiento colectivo a través de la Sociedad Civil internacional, no por ingresos provenientes de los impuestos.

Por lo anterior, no se cuenta con evidencia sobre el impacto que tiene esta última fuente de ingresos, ni su sostenibilidad en la implementación de un Ingreso Básico Universal, ya que en los casos analizados, el financiamiento ha venido de ingresos que no están siendo utilizados para financiar otros gastos fiscales, por lo que no fue necesaria la sustitución de programas sociales o aumento en los impuestos.

Sobre la interacción con el sistema de protección social

Sobre la implementación de un UBI en el marco de los sistemas nacionales de protección social, Michael Husson sostenía que el IBU supondría una enorme transferencia de ingresos en detrimento de las personas jubiladas y desempleadas, ya que sus prestaciones se situarían en el umbral de la pobreza al suprimir algunas prestaciones sociales del sistema de protección social.

Donald Hirsch, muestra también su preocupación en que implicara una reducción de las prestaciones básicas, si éstas fueran suprimidas a costa del IBU.

En este sentido, la Red de Renta Básica asegura que el IBU debiera sustituir cualquier otra cantidad económica que se perciba por parte del Estado, siempre que esta cantidad sea inferior al IBU y que, en caso de ser superior, la parte que la supera se seguiría percibiendo en las mismas condiciones.

Asimismo, Atkinson sugiere que un IBU no debiera sustituir las transferencias sociales existentes con sus reglas propias de elegibilidad y Philippe Van Parijs aporta invitando a la normalización de los beneficios sociales para todas y todos los ciudadanos.

En este sentido, no se encontró evidencia empírica de que los Ingresos Básicos Universales se otorgaran en detrimento de cualquier otra prestación del Sistema de protección social, en parte porque el financiamiento provino de recursos adicionales y no de una reestructuración de los programas sociales existentes.

Sobre el desincentivo al empleo

Donald Hirsch, afirma que el Ingreso Básico universal puede implicar un desincentivo al trabajo y a la mejora constante por los esfuerzos propios de cada uno; sin embargo, Philippe Van Parijs incorpora en su concepto “libertad real para todos”, la oportunidad de mejorar el potencial de obtener empleos con salarios superiores a través del otorgamiento de un Ingreso Básico Universal.

Por su parte, Vanderborght asegura que el IBU permite al trabajador buscar mejor calidad de empleos y elección de la actividad que se quiere ejercer con libertad.

Las experiencias descritas indican que para el caso de Irán, se encontró que este programa no redujo la oferta laboral a nivel general y en los primeros 4 deciles del ingreso, sin embargo, encontraron una leve disminución en los jóvenes de entre 20 y 29 años de edad, principalmente porque se estaban inscribiendo en la educación superior, mientras que los trabajadores de servicios trabajaron más (36 minutos por semana).

Para el caso de Alaska, no se ha encontrado un efecto significativo sobre el empleo en general en Alaska, pero sí un efecto positivo del 17% en el empleo de tiempo parcial, lo que indica posiblemente que el programa generó que las personas trabajaran menos horas dado el ingreso adicional.

No se encuentran evidencias de que los Ingresos Básicos Universales analizados tengan un efecto negativo en los incentivos al empleo.

Sobre los efectos en la inflación

Una de las inquietudes más comunes respecto a la implementación de un IBU, son las presiones inflacionarias que éste podría ocasionar en las economías por el aumento de consumo.

A este respecto, Standing defendió el IBU ante estos argumentos indicando que, para que haya riesgo de inflación, el poder adquisitivo agregado debiera ser mayor que el conjunto del PIB, por lo que un simple aumento en la capacidad del consumo por IBU no desencadenaría una inflación, y que esto estará determinado por la forma de financiación del programa.

En los casos analizados, en Irán se registró inflación, pero ésta estuvo relacionada con la combinación de reformas de subsidios y sanciones por las que el país estaba pasando, es decir, el IBU fue financiado finalmente por impresión de papel moneda, ocasionando dificultades en las finanzas públicas nacionales y contribuyendo a la inflación, erosionando el poder adquisitivo de estas transferencias en casi dos tercios de su valor original.

Para el caso de Mongolia, se detectó una inflación mayor, aunque ésta está pobremente documentada su causalidad. En el resto de los pilotos, no se registró inflación a causa del IBU.

Sobre el IBU y sus posibles efectos inflacionarios, en suma, el Gentilini et al (2020), indica:

Nuestra caja de herramientas analíticas y las experiencias recientes muestran que los posibles efectos sobre la inflación y su intensidad no están predeterminados en abstracto. En cambio, probablemente dependerían de las condiciones generales del mercado, el mercado específico de subproductos y servicios, el tamaño del programa y probablemente la duración de la intervención (p.38).

Sobre los efectos en la pobreza y desigualdad

Una de las motivaciones principales de una transferencia monetaria es contribuir a la eliminación de la pobreza y la disminución de la desigualdad, por lo que la discusión de los efectos del Ingreso Básico Universal ante la pobreza y desigualdad es prioritaria.

Algunos autores como Guy Standing han defendido la viabilidad de la Renta Básica Universal por décadas para combatir la pobreza y las desigualdades, y autores como Arksinson consideran que sería más eficiente para la reducción de la pobreza infantil un ingreso básico infantil en lugar de uno universal.

La evidencia de los casos estudiados en esta investigación señala que para el caso de Mongolia, el programa logró tener algunos resultados significativos, llegando a tener una cobertura de tres millones de personas, logrando una disminución de la pobreza hasta en un tercio, y una reducción de la desigualdad hasta en un 13%.

Con respecto a Irán, aunque no tenía la intención específica de reducir la pobreza y su valor real disminuyó desde su inicio debido a la inflación, ha contribuido significativamente a reducir la pobreza y la desigualdad de ingresos.

Para Brasil, la línea de pobreza establecida es de 178 reales por familia por mes, con la Renta Básica Ciudadana, los residentes indígenas de Maricá reciben 300 Mumbucas equivalente a 300 reales mensuales, logrando tener un gran impacto en la pobreza en este sector de la sociedad.

Para Kenia, el programa permitió a los beneficiarios, en comparación con los que no lo recibieron, mejorar sus viviendas, aumentar el consumo, montar nuevos negocios y mejorar su educación, en general, mejorar la calidad de vida.

Alaska ha reducido los niveles de pobreza y desigualdad a los más bajos del país y ha dinamizado la economía a través del IBU.

Por lo anterior, se considera que las experiencias de IBU analizadas, han contribuido a la reducción de la pobreza y la desigualdad.

5.4 Comparativa de las transferencias monetarias por COVID-19 y el Ingreso Básico Universal.

Hasta el momento, en esta investigación se han analizado experiencias de implementación de transferencias monetarias condicionadas en el contexto previo a la pandemia por COVID-19,

transferencias monetarias no condicionadas en el marco de la pandemia durante el año 2020 y programas de Ingreso Básico Universal a nivel nacional y subnacional.

Se hace a continuación una comparativa entre las transferencias monetarias no condicionadas en el marco de la pandemia y los de Ingreso Básico Universal (solo experiencias nacionales), con la finalidad de ver sus similitudes y analizar si las transferencias por COVID-19 pueden ser una aproximación a la implementación de un Ingreso Básico Universal en Argentina, Brasil y Chile, así como en el resto de la región de América Latina y el Caribe.

Tabla 3. Comparativa Transferencias Covid-19 e Ingresos Básicos Universales

	IBU nacionales analizados (Irán y Mongolia)	Transferencia COVID-19 analizadas (Argentina, Brasil y Chile)
Monto otorgado (en USD).	Irán- \$40 - \$45 USD. Mongolia - \$7 USD mensuales 2010, \$17 USD 2011- 2012.	Argentina 3 pagos de \$391 USD. Brasil 9 pagos de \$193 USD. Chile 6 pagos de \$207 USD.
Método de pago	Transferencia bancaria	Transferencia bancaria
Tiempo otorgado	Irán- Dic 2010- presente. Mongolia- Febr. 2010– Junio 2012	Abril/ Mayo - Diciembre 2020
Alcance territorial	Nacional	Nacional
Cobertura % población total nacional.	Irán 97% (2011). Mongolia 93%.	Argentina 19,7% Brasil 31,9%

		Chile 48,6%
Fuente financiamiento	Irán Fondos gubernamentales / eliminación de los subsidios energéticos / impresión de moneda. Mongolia Ingresos minero/ deuda pública.	Gasto social gubernamental
¿Sustituyó otros programas de protección social?	No	No
Efecto en Incentivo al empleo	Irán- Leve disminución laboral en los jóvenes principalmente para estudiar la educación superior. Mongolia- sin registro.	Se otorgó en el marco de confinamiento y reducción de movilidad por la pandemia por COVID-19, por lo que el empleo se vio afectado directamente.
Efecto en Inflación	Irán- inflación relacionada con las reformas de subsidios y sanciones y por financiamiento del IBU por impresión de papel moneda. Mongolia- se detectó una inflación mayor, aunque pobrememente documentada.	No hay registro de causalidad directa.
Efecto en pobreza y desigualdad	Irán- significativa contribución para reducción de pobreza y desigualdad. Mongolia- disminución de la pobreza hasta en un tercio, y de la desigualdad hasta en un 13%.	Atenuaron el efecto de la pandemia en la pobreza y desigualdad en los tres casos.

Fuente: Elaboración propia con información del Observatorio de Desarrollo Social de la CEPAL; CEPALSTAT; Ministerio de Economía de Argentina; Observatorio de la Seguridad Social de Argentina; Ministerio de la Ciudadanía de Brasil; Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE); Caixa Econômica Federal de Brasil; Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2021); Banco Mundial 2020.

Nota: con la finalidad de facilitar el análisis, para Monto otorgado (en USD por persona) de las Transferencia COVID-19 analizadas para Argentina, Brasil y Chile, se muestra un promedio de los montos otorgados por cada transferencia.

Se puede apreciar en la **Tabla 3**, que los montos otorgados por Argentina, Brasil y Chile en 2020, fueron muy superiores a los otorgados en los IBUs de Irán y Mongolia, por ejemplo, el monto otorgado como Ingreso Básico Universal en Irán es casi diez veces menor que el otorgado en Argentina en el marco de la pandemia en 2020.

Estas diferencias pueden deberse a la emergencia sanitaria por la que pasaban estos tres países durante la pandemia, lo que ocasionó un sentido de urgencia de estos apoyos para compensar la reducción de movilidad durante la pandemia, de manera que pudieran contribuir también a la reactivación del consumo.

En este mismo sentido en el caso de Mongolia, se aprecia una cantidad mucho menor incluso que la reportada para Irán. Por su parte, en Chile y Brasil se observan cifras muy similares cercanas a los \$200 USD por transferencia durante el 2020.

En ambos tipos de programas³⁹, los apoyos fueron otorgados por medio de transferencias bancarias, por lo que el sistema financiero de estos cinco países debió preparar y modificar su infraestructura, aumentando la inclusión financiera y bancarización.

Además, el pago por medio de transferencias bancarias debió hacer uso de las herramientas y los medios digitales, lo que puede significar una digitalización de los sistemas de pago de las

³⁹ IBU y Transferencias COVID-19

prestaciones de protección social en el futuro, contribuyendo a mejorar la factibilidad técnica de los apoyos.

Por otro lado, se tratan ambos casos de programas a nivel nacional, resaltando el enorme alcance de los programas IBU estando por arriba del 90% de la población total de Irán y Mongolia; para los casos de Argentina, Brasil y Chile, la cobertura fue de 19,7%, 31,9% y 48,6% respectivamente, cobertura de gran alcance dado el poco tiempo de planificación de estos programas en la rápida reacción de los gobiernos para atender la emergencia sanitaria.

Como se mencionó anteriormente, para el caso de las transferencias implementadas en el marco de la pandemia, llama la atención la expedita adaptación de los sistemas de protección social, de manera que fuera posible llegar a grupos que habían sido excluidos, como es el caso de los trabajadores informales vulnerables.

Con respecto a la fuente de financiamiento, se encuentra ahí la principal diferencia entre los IBUs analizados y los programas de transferencia otorgados en la pandemia, ya que para estos últimos, los gobiernos incrementaron su gasto en protección social a niveles récord por lo menos en las últimas dos décadas, por lo que para pensar en extender estos programas en el tiempo y convertirlos en universales, tendría que resolver primeramente la sostenibilidad financiera.

Si bien Argentina, Brasil y Chile habían tenido cifras altas de gasto social en comparación con el resto de la región, la emergencia sanitaria ocasionó que los gobiernos hicieran un desembolso sin precedentes para protección social.

Por su parte, los IBUs tuvieron fuentes de financiamiento que no repercutieron en el gasto social, sino de ingresos por eliminación de subsidios energéticos e ingresos mineros. Al momento no se tiene registro de experiencias nacionales de implementación del IBU que tenga como fuente de financiamiento el gasto social.

Sin duda la discusión de la fuente de financiamiento de un IBU es fundamental y se consideran muy útiles estas experiencias para aportar a la misma, en búsqueda de una fórmula viable y sostenible en el tiempo para la implementación de IBU en Argentina, Brasil y Chile, así como en el resto de la región de América Latina y el Caribe.

Cabe destacar que ninguna de las experiencias de IBU o de transferencias COVID-19 reemplazaron algún otro programa de protección social, por lo que se trata de una ampliación del sistema de protección social, no solo en beneficiarios, pero en cantidad de programas también, lo que implica un paso adelante hacia una posible universalización en la región.

Sobre el efecto en el incentivo al empleo y en la inflación, las transferencias COVID-19 no tienen registro documentado de causalidad de estos efectos, dado el contexto excepcional en la actividad económica impuesto por la pandemia, el empleo directamente afectado durante el 2020.

Por su parte, las experiencias nacionales de IBU presentaron leve disminución laboral en los jóvenes en Irán, y sin registro específico para Mongolia.

Y con respecto al impacto en la inflación, en Irán estuvo relacionada con las reformas de subsidios y sanciones y por financiamiento del IBU por impresión de papel moneda, y en

Mongolia, se detectó una inflación mayor, aunque pobremente documentada; por lo que no está demostrado el efecto directo de las transferencias en el aumento generalizado de los precios.

Por último, es de principal interés para esta investigación el efecto en la pobreza y la desigualdad que ambos tipos de programas tienen, por lo que es importante destacar que se ha reconocido que ambos han tenido un beneficio, en el caso de los IBU, disminuyendo directamente los indicadores; y en las transferencias COVID, al lograr atenuar los efectos socioeconómicos negativos que la pandemia ocasionó en 2020.

En general la comparación permite analizar qué tanto las transferencias COVID-19 se asemejan a la implementación de un Ingreso Básico Universal, y se entiende que si bien, estas transferencias de emergencia se otorgaron por el Estado, en efectivo y sin condicionalidades, no fueron otorgadas universalmente, sino con mecanismos de focalización, lo que hace la gran diferencia con las experiencias de IBU.

5.5 Reflexiones Finales

El análisis de las experiencias de implementación de Ingreso Básico Universal a nivel nacional y los pilotos subnacionales que se plantearon, permite comprobar que el planteamiento de la implementación de UBI no es utópico, y que en efecto ya ha habido prácticas de estos programas, además, ayuda a conocer sus efectos para estar en posibilidades de contrastarlos con los argumentos teóricos de los estudiosos en la materia.

En este capítulo se contrastaron las principales preocupaciones teóricas al estudiar sobre el Ingreso Básico Universal, entre ellas, las relacionadas con la factibilidad técnica, la fuente de

financiamiento, la interacción con el sistema de protección social, los efectos en el incentivo al empleo, la inflación, la pobreza y la desigualdad; estando en posibilidades de analizar empíricamente cada una de estas preocupaciones con los efectos reales del IBU.

Por considerarlo de especial interés de esta investigación, se destaca el impacto de estas experiencias nacionales de IBU en la reducción de la pobreza y desigualdad, resaltando el caso de Mongolia, quien reportó una disminución de la pobreza hasta de un tercio, y una reducción de la desigualdad hasta en un 13% comparados con cifras previas a su implementación, lo que demuestra un posible efecto positivo para indicadores de condiciones de vida.

En este mismo sentido, resaltan también los efectos de los pilotos subnacionales analizados, como los efectos en la pobreza en los casos de de Brasil y Alaska; así como los del caso de Kenia en la calidad de vida de las aldeas beneficiadas, gracias a este innovador programa financiado colectivamente.

Por su parte, se observa que los elevados costos de implementación de Ingreso Básico Universal, pudo haber sido la razón de que los países analizados en el contexto pre-pandemia, eligieran programas de transferencias condicionadas y no universales, como es el caso de los programas: Asignación Universal por Hijo en Argentina, Bolsa Familia en Brasil, e Ingreso Ético Familiar en Chile que fueron analizados previamente en este trabajo de investigación.

Sin embargo, el principal desafío para la implementación de los IBU en nuestra región sigue siendo la sostenibilidad del financiamiento; si bien, las experiencias revisadas no usaron ingresos fiscales permanentes, que se vieran reflejados en gasto social, sino que aprovecharon

nuevos ingresos de recursos naturales, o la sustitución de subsidios que eran ineficientes, no todas han logrado mantenerse en el tiempo o debieron incrementar el déficit fiscal.

En este contexto, hay todavía distintas fórmulas para explorar, de manera que se permita cosechar las ventajas de la implementación de los Ingresos Básicos Universales y aprovechar las lecciones ya aprendidas de los casos nacionales y los pilotos subnacionales; aún si no se logra llegar a la cobertura universal en el corto plazo, pero lograr implementar un esquema en el que se puedan aprovechar los efectos benéficos contra la pobreza y desigualdad de los programas ya ejecutados para nuestra región.

Capítulo VI. Conclusiones

Recapitulación de los argumentos de la investigación:

Llevar a cabo esta investigación tuvo como especial motivación convertirse en un granito de arena al aporte de posibles mecanismos para la disminución de la pobreza y desigualdad en nuestra región.

Esta motivación tomó mayor impulso en un contexto tan complejo como el que se desprendió de la pandemia y en una región tan desigual como la de América Latina y el Caribe; esta investigación es, igual que muchas otras, un esfuerzo para buscar soluciones viables que mejoren la calidad de vida de las personas más vulnerables y no dejar a nadie atrás.

En el presente trabajo de investigación, se planteó como objetivo general el de analizar los casos de transferencias monetarias no condicionadas otorgadas por Argentina, Brasil y Chile en

2020 en el marco de la crisis socioeconómica ocasionada por la pandemia COVID-19, a fin de comprender dichas políticas como una posible plataforma para la implementación de un Ingreso Básico Universal (IBU) en América Latina y el Caribe.

Para cumplir con este objetivo, se comenzó con la delimitación conceptual y revisión teórica en el Capítulo II, con los principales conceptos y estructuras teóricas que serían de utilidad para la tesis.

Además, se incluyó en el capítulo II el estado de la cuestión en los debates referentes al Ingreso Básico Universal, las posturas académicas alrededor de éste, la visión de los Organismos Internacionales, así como experimentos de implementación del IBU. Además, del estado del arte de las transferencias monetarias para la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Al terminar este Capítulo, se confirmó que el abordaje de esta tesis es innovador al analizar las experiencias empíricas de implementación de Ingresos Básicos Universales para conocer sus virtudes y limitaciones, a la vez que se analizan los casos de transferencias monetarias no condicionadas implementadas por Argentina, Brasil y Chile en el marco de la pandemia, ya que no se han abordado simultáneamente en otros trabajos de investigación para los países de interés.

De tal manera, se pudo hacer el análisis pertinente para poder responder la pregunta de investigación: ¿cómo las transferencias monetarias implementadas en 2020 por Argentina, Brasil y Chile para limitar el impacto socioeconómico de la pandemia de COVID-19, pueden constituirse en una plataforma para la implementación de un Ingreso Básico Universal de largo plazo, como un mecanismo para la disminución de la desigualdad en la región?

A partir del capítulo III se comenzó a abordar el problema de investigación, con un recuento de la desigualdad en la región, así como los instrumentos del Estado para disminuirla, con un énfasis en el contexto socioeconómico en el marco de la pandemia por COVID-19, y los efectos en la pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe, y particular, en Argentina, Brasil y Chile.

Lo planteado en este capítulo permitió comprender el posible impacto de las políticas de protección social tomadas por los gobiernos de estos tres países para atenuar los efectos adversos de la pandemia.

Estos efectos dieron pie a las medidas que se analizaron en el capítulo IV sobre transferencias monetarias implementadas en 2020 por Argentina, Brasil y Chile en el marco de la pandemia por COVID-19. Para lo cual, se hizo un análisis del contexto histórico y geográfico, y se describieron los antecedentes de las transferencias monetarias en la región, el gasto social histórico en protección social y su comparativa con otras regiones del mundo.

En este capítulo además, se presentó un recorrido de los últimos veinte años en el otorgamiento de transferencias monetarias condicionadas en los tres países bajo análisis, para contribuir a una mejor comprensión sobre sus acciones para atender a la crisis socio-económica ocasionada por la pandemia a partir de 2020.

En este contexto, se plantean los efectos de las transferencias monetarias no condicionadas en 2020 sobre la reducción (o menor aumento) de pobreza y desigualdad en Argentina, Brasil y Chile.

Por último, el Capítulo V sobre Ingreso Básico Universal, tuvo el propósito de mostrar las experiencias que han tenido algunos países al implementar un IBU, sus lecciones aprendidas y los efectos en la pobreza y la desigualdad.

Con el estudio de estas experiencias, se pudieron contrastar las posturas académicas planteadas previamente en el marco teórico. Además, se obtuvieron elementos para hacer un comparativo entre las transferencias monetarias no condicionadas otorgadas en el marco de la pandemia en Argentina, Brasil y Chile, con el Ingreso Básico Universal (IBU).

En este contexto, se reflexionó sobre una posible implementación del IBU de largo plazo en los países de América Latina y el Caribe para la disminución de la desigualdad en la región.

Aportes de la investigación.

El año 2020 permanecerá en la memoria de esta y futuras generaciones, como el año más difícil de la pandemia por COVID-19, dado el nivel de la crisis sanitaria y la socioeconómica ocasionada por la paralización de la actividad económica para atenuar los contagios.

La pandemia fue un reto que enfrentó cada rincón de la tierra, mismo que puso en evidencia lo globalizado de nuestro entorno y la rápida conexión que se tiene alrededor del mundo.

En este contexto, el primer objetivo específico de esta investigación fue el de explorar el estado de la desigualdad en América Latina y el Caribe, y los instrumentos del Estado para la

distribución del ingreso; así como los escenarios socio-económicos en la región en el marco de la pandemia y sus efectos en la pobreza y desigualdad en Argentina, Brasil y Chile.

Tras comprender a través de ese capítulo que la desigualdad es un fenómeno indeseable en sí mismo, al ser no solamente injusta en términos de la distribución del ingreso y las riquezas -además de las notorias inconveniencias que ésta causa a quienes la sufren-, sino que además, es ineficiente para el crecimiento y desarrollo de las economías; permitió entonces partir de la relevancia de la lucha contra la desigualdad, en particular en nuestra región.

Para esta lucha, los gobiernos tienen diversos instrumentos y herramientas en su papel como distribuidores de la riqueza, entre las que están las transferencias para suministrar bienes o servicios, las transferencias directas, así como los impuestos y deducciones fiscales.

En esta sección, se dio con el hallazgo de que las políticas fiscales no han mostrado tener suficiente relevancia en la lucha contra la desigualdad, por lo que las transferencias monetarias cobran especial relevancia en este sentido.

Al hacer un recuento de la desigualdad en las últimas tres décadas en nuestra región, se notó un claro patrón en el tiempo, observando un aumento en la desigualdad en la década de 1990; una fuerte reducción durante los años 2000; y una desaceleración o estancamiento en la década del 2010 (UNDP, 2022); concluyendo que de hecho, sí somos una de las regiones más desiguales del mundo.

Este era el escenario antes de comenzar la pandemia, mismo que se vio en grave riesgo de empeorar dado el contexto de esta nueva crisis sin precedentes. En este sentido se observó que

de 2019 a 2020, 25 millones de personas pasaron a situación pobreza; 20 millones pasaron a pobreza extrema; y el coeficiente de Gini creció casi dos puntos porcentuales, llegando a ,501 cifra no observada desde 2009, tras la crisis global de 2008.

Por lo que se encontró que la pandemia exacerbó los graves contrastes en las condiciones de vida de la región, y que, América Latina y el Caribe se convirtió en el epicentro no solamente de la crisis sanitaria, pero la socioeconómica que se desencadenó posteriormente.

A pesar de considerarse una posible nueva década perdida en el desarrollo en la región, es claro que esta crisis pudo haber tenido efectos más devastadores si no fuera por la intervención del Estado con políticas de protección social que los aminoraron.

En particular, para los casos de estudio de esta investigación, Argentina, Brasil y Chile, la situación de pobreza y desigualdad de los primeros dos países era ya compleja antes de partir la pandemia.

Durante la pandemia, en Argentina para el segundo semestre de 2020, la pobreza y pobreza extrema habían incrementado, así como la pobreza en la niñez y adolescencia; y con respecto a la desigualdad, las cifras se mantuvieron entre 2019 y 2020.

Para el caso de Brasil, a pesar de la reducción del PIB de más del 4% anual entre 2019 y 2020, la pobreza y desigualdad no se vieron notoriamente afectadas, teniendo un promedio más bajo que el resto de la región.

Chile por su lado, enfrentó un aumento del 5% en su coeficiente de Gini, lo que refleja un retroceso en la equitativa distribución de sus ingresos, sin embargo, el efecto en la pobreza fue mucho menos notorio, siendo el segundo país de América Latina, con menor impacto en la pobreza.

Por lo anterior, se concluyó la importancia y posible impacto de las políticas de protección social tomadas por los gobiernos de estos tres países para atenuar los efectos adversos de la pandemia, y abrió el apetito para conocer más sobre éstas transferencias en su capítulo correspondiente.

Para lo anterior, se propuso el segundo objetivo específico: analizar las transferencias monetarias no condicionadas implementadas por Argentina, Brasil y Chile para atenuar los efectos socioeconómicos de la pandemia COVID-19 durante 2020, considerando los antecedentes de la región en la materia, su proceso de ejecución, efecto en el gasto social nacional, cobertura, e impacto en la pobreza y desigualdad, entre otros.

Primeramente en la revisión de los antecedentes de las transferencias monetarias en la región, se observó que en las últimas décadas las transferencias monetarias condicionadas, así como las pensiones no contributivas, se convirtieron en los principales programas redistributivos en muchos países de la región; además que en el periodo 2000-2020 hubo una tendencia a la alza en el gasto social, teniendo como principales prioridades la educación y la protección social.

Como referencia con otras regiones, el porcentaje del PIB que se destina a gasto social en América Latina y el Caribe está por encima del promedio global, solo por debajo de Europa y Asia Central.

En el recuento de las transferencias monetarias en los casos particulares de Argentina, Brasil y Chile, se concluyó que estos tres países se han caracterizado por tener niveles de gasto social (y en protección social) mayores al promedio de la región en las últimas dos décadas, y están entre los países de la región que más invierten en protección social; además que tuvieron una tendencia a la alza en el gasto social en los últimos veinte años, al igual que la región.

Las experiencias estudiadas de los tres países, entre las que se encuentran programas emblemáticos como “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social” de Argentina, “Bolsa familia” de Brasil y “el Ingreso Ético Familiar” de Chile; se apreció un enfoque en las personas en pobreza extrema y en la niñez, como actores más vulnerables de la sociedad.

Además, una tendencia al aumento de las coberturas de las transferencias monetarias y disminución de las contraprestaciones, situación que no ha retrocedido incluso en gobiernos de derecha en los tres países, lo que indica que estas medidas tienen impacto político que favorecen su implementación.

En el marco de la pandemia, las medidas de protección social no contributiva fueron la estrategia más recurrente entre los países de la región, todos los países de la región excepto Cuba, intervinieron activando programas preexistentes, creando nuevos programas y adaptando sus sistemas de selección, registro y entrega de beneficios.

Para financiar las medidas de protección social no contributivas, la región invirtió 1,9 veces los recursos del PIB destinado a programas de transferencias condicionadas y pensiones sociales del año 2018. En total en la región durante 2020, se implementaron 158 intervenciones de

transferencias de dinero efectivo, incluyendo las expansiones verticales de programas existentes.

Con respecto a los casos de respuesta a la pandemia por parte de Argentina, Brasil y Chile se observaron efectos positivos.

Para Argentina, el programa Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) benefició alrededor del 20% de la población, tuvo un impacto positivo en la economía argentina, ya que, de no haber implementado este programa 1,4 millones de personas se habrían empobrecido y 2,8 millones habrían caído en pobreza extrema durante el segundo trimestre de 2020, esto habría incrementado en 3% la tasa de pobreza y en 6% la de pobreza extrema en Argentina.

Para Brasil, el programa Auxílio Emergencial benefició a más de 68 millones de personas, que representó a 32,2% de la población total nacional y cerca del 40% de los hogares del país; el índice de Gini se sitúa en 0,474, en comparación con el cálculo de 0,523 sin el beneficio.

Además, con respecto al cálculo de pobreza extrema, la cifra con el auxilio se sitúa en 4,1% contra el 9,8% sin el apoyo; lo que indica que las ayudas de emergencia en Brasil evitaron un aumento mayor en la desigualdad y en la pobreza extrema durante de la emergencia sanitaria por COVID-19.

Por su parte, para Chile, el programa Ingreso Familiar de Emergencia por Covid-19 (IFE Chile) con más de 3 millones de hogares beneficiarios, alrededor de 9,3 millones personas beneficiadas, sin el cual, el aumento en la pobreza extrema y la pobreza habría sido mayor al reportado, con más de 20% de diferencia relativa en ambos indicadores con y sin

transferencias. Asimismo, la desigualdad de ingreso hubiera sido un 2,7% mayor sin transferencias.

Estas transferencias de emergencia, han sentado precedentes en los sistemas de protección social en la región, ya que a diferencia de las tendencias previas a la pandemia, éstas se tratan de transferencias monetarias no condicionadas.

Otro importante aporte de esta investigación, es que las tendencias derechistas de los gobiernos de Argentina (Macri), Brasil (Bolsonaro) y Chile (Piñera) en el año 2020, no fueron un impedimento para el otorgamiento de estas medidas de emergencia; además que su implementación implicó un esfuerzo del aparataje estatal expandiendo las coberturas de los sistemas de protección social en su conjunto, incluyendo a amplios sectores de la población.

Un hallazgo relevante fue que, al inicio de la pandemia, los sistemas de protección social fueron adaptados, llegando a grupos que habían sido excluidos, como es el caso de los trabajadores informales vulnerables, es decir, la población por encima del umbral de pobreza, pero sin acceso a seguridad social; así como los innovadores mecanismos de pago digitales.

Se encontró que estas adaptaciones de los sistemas de protección social podrían significar una expansión permanente de los registros sociales, una eventual ampliación de la cobertura, y una digitalización de los sistemas de pago de las prestaciones de protección social.

En Argentina, el sistema de protección social creció cerca de 10 millones de personas; en Chile la Red de Protección Social beneficia también a alrededor de 10 millones de chilenos más que antes de la pandemia; y en Brasil cerca de 27 millones de hogares pasaron a ser beneficiarios,

incrementando la protección social a cerca del 46% de la población total con las medidas de emergencia (incluyendo medidas de mercado laboral).

Se concluyó además que, algunas de las lecciones aprendidas del otorgamiento de transferencias monetarias no condicionada durante la pandemia, podrían permanecer en los sistemas de protección social en la región posterior a ésta, como los son: la incondicionalidad; la rápida respuesta ante la crisis con medidas a gran escala; la ampliación de registros de beneficiarios; el aumento de cobertura a grupos excluidos; el pago de aportes por medios electrónicos; la educación e inclusión financiera, ente otras.

Por último, se logró concluir tras la revisión de los datos que, la implementación de estos programas en efecto, contuvieron un aumento aún mayor en la pobreza, pobreza extrema y desigualdad en los tres países analizados, y en otros países de la región.

En promedio de siete países de América Latina, entre 2019 y 2020, el coeficiente de Gini hubiera aumentado en 4% sin las transferencias de emergencia, mientras que con las transferencias solamente incrementó el 1%; por lo que se demuestra la eficacia de este tipo de programas para mejorar la distribución del ingreso y disminuir la pobreza en los países de la región.

Por último, esta investigación planteó el tercer objetivo específico para estudiar las experiencias que han tenido algunos países al implementar el IBU, el contraste empírico con las posturas teóricas del IBU y su efecto en la disminución de la desigualdad; lo que permite comparar el IBU con las transferencias monetarias otorgadas en el marco de la pandemia en la región.

Se destacan las lecciones aprendidas de los casos nacionales de implementación de IBU en Irán y Mongolia. Para el caso de Irán, la relevancia especialmente para los países en vías de desarrollo que cuentan con recursos minerales como una posible fuente de financiamiento para el Ingreso Básico Universal al igual que Alaska.

Por su parte, para el caso de Mongolia se proporciona una perspectiva ciudadana única sobre la propiedad pública y reparto de los ingresos del sector de los minerales, obteniendo una parte directa e igualitaria de la riqueza del país como copropietarios, pero con retos importantes en la sostenibilidad del programa.

En las experiencias descritas sobre su implementación, se encuentra la puesta en marcha de las tres dimensiones del IBU, tratándose de programas otorgados por el gobierno para todos y todas (focalización), entregado en efectivo no en especie (modalidad de transferencia), e incondicionalmente (condicionalidad).

Con respecto al contraste con las posturas académicas de la implementación de los IBU, este repaso de las experiencias nacionales (y subnacionales), permitió observar empíricamente los efectos sobre los principales factores de preocupación en la teoría del IBU.

Con respecto al empleo, en Irán no se encontró un efecto negativo en la oferta laboral; sobre los temores de presiones inflacionarias, en el caso de Mongolia, se registró una inflación menor aunque no hay registros claros, y para Irán, el país se encontraba en un contexto inflacionario al implementar el IBU, por lo que no se comprobó causalidad entre ambos.

Por otro lado, sobre la factibilidad técnica del IBU, se concluyó que en estas experiencias hubo una adecuada preparación de la infraestructura y tecnología para el otorgamiento de las transferencias, además de promoción del uso de sistema bancario entre la población.

Se encontraron ventajas logísticas en el otorgamiento de una transferencia generalizada con respecto a una focalizada a cierto sector de la sociedad. Se destaca de ambas experiencias la expansión del sistema financiero a través de la bancarización.

Uno de los temas más relevantes hallados en estas experiencias y en los debates de implementación de los IBU, fue el del financiamiento; en los casos nacionales y subnacionales analizadas, el IBU fue financiado por utilidades de los recursos naturales nacionales, por disminución de subsidios y por financiamiento colectivo a través de la Sociedad Civil internacional, no por ingresos provenientes de los impuestos.

Por lo anterior, no se puede concluir sobre el impacto que tiene esta última fuente de ingresos, ni su sostenibilidad en la implementación de un IBU, ya que el financiamiento en las experiencias estudiadas ha venido de ingresos que no están siendo utilizados para otros gastos fiscales, por lo que no fue necesaria la sustitución de programas o aumento en los impuestos.

Con respecto a los efectos en la pobreza y desigualdad, uno de los puntos más importantes para esta investigación, la evidencia de los casos estudiados en esta investigación señala que para el caso de Mongolia, el programa logró tener algunos resultados significativos, llegando a tener una cobertura de 3 millones de personas, logrando una disminución de la pobreza hasta un tercio, y una reducción de la desigualdad hasta en un 13%.

Con respecto a Irán, aunque no tenía la intención específica de reducir la pobreza y su valor real disminuyó desde su inicio debido a la inflación, ha contribuido significativamente a reducir la pobreza y la desigualdad de ingresos.

Por lo anterior, se concluye que las experiencias de IBU analizadas, han contribuido positivamente en la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Finalmente, al tener todos los elementos necesarios, y tras realizar la comparativa entre las experiencias nacionales analizadas de Ingresos Básicos Universales y transferencias monetarias en el contexto de la pandemia, se concluyó que la gran diferencia entre ambas es la fuente de financiamiento.

Sin embargo, en ambos casos se ha tenido un beneficio en el lucha contra la pobreza y la desigualdad, en el caso de los IBU, disminuyendo directamente los indicadores de pobreza y desigualdad; y para el caso de las transferencias COVID, un efecto al atenuar los efectos socioeconómicos negativos que la pandemia ocasionó.

La comparación permite concluir que tanto las transferencias COVID-19 se asemejan a la implementación de un Ingreso Básico Universal, y se entiende que si bien, estas transferencias de emergencia se otorgaron por el Estado, en efectivo y sin condicionalidades, no fueron otorgadas universalmente, sino con mecanismos de focalización, lo que las diferencia de las experiencias de IBU, además de los montos más altos otorgados en el contexto de la pandemia.

Respuesta a la pregunta de investigación

Por último, después de haber planteado las conclusiones particulares de cada uno de los objetivos específicos de esta tesis, se considera de importancia volver a la pregunta que detonó investigación: ¿cómo las transferencias monetarias implementadas en 2020 por Argentina, Brasil y Chile para limitar el impacto socioeconómico de la pandemia de COVID-19, pueden constituirse en una plataforma para la implementación de un Ingreso Básico Universal de largo plazo, como un mecanismo para la disminución de la desigualdad en la región?

Tras observar los retos asociados al financiamiento y dificultades de sostenibilidad en el tiempo para la implementación del Ingreso Básico Universal, se considera que éstos pudieron haber ocasionado que los países analizados en el contexto pre-pandemia, eligieran programas de transferencias condicionadas y no universales.

Sin embargo, durante la pandemia, la vulnerabilidad de las familias se hizo más evidente y urgió la implementación de mecanismos de protección social para atenuar sus efectos adversos, lo que empujó a los gobiernos a reaccionar de manera ágil, implementando programas de transferencias no condicionadas.

Sin embargo, los programas en el contexto de la pandemia, no llegaron a ser Ingresos Básicos Universales, sino alguna variante de un Ingreso Mínimo Garantizado -transferencia monetaria periódica no condicionada que corresponde a un nivel de ingreso mínimo por debajo del cual no puede caer el ingreso de un individuo o una familia-; sin embargo, a diferencia del IBU, se basa en pruebas de ingresos y por tanto no tiene un carácter universal- (ILO, 2020).

Considerando la posibilidad de mantener estas transferencias COVID en el tiempo, y que fueran equivalentes a una línea de pobreza a todas las personas de la región en situación de

pobreza, implicaría un gasto social en América Latina y el Caribe de 5,6% del PIB, y descontando el gasto en programas de protección social no contributivos, a los que estas transferencias sustituirían, el costo bajaría a 4,4% del PIB regional.

Por su parte, para financiar un Ingreso Básico Universal equivalente a una línea de pobreza para los países de la región, se necesitaría 18,4% adicionales del PIB; dicho cálculo se hizo sin prescindir de programas de transferencias condicionadas y pensiones sociales existentes, y sin tomar en cuenta los gastos de administración, por lo que estos costos comprometerían todo la recaudación fiscal de algunos países.

Para los casos en particular de Argentina, Brasil y Chile, los cálculos indican que se necesitarían el 26,3%, 24,8% y 23,8% del PIB respectivamente para financiar un IBU. (OIT, 2018; CEPAL, 2020).

El costo fiscal de un IBU resulta elevado, pero sus beneficios para reducir la pobreza y la desigualdad son claros. Por ello, esta investigación propone avanzar en la dirección de un IBU de forma gradual, que permita ir haciendo los ajustes presupuestarios necesarios con tiempo, pero que a la vez, no difiera el beneficio a los hogares más necesitados y vulnerables.

Una forma concreta en la que se puede avanzar en este camino es el esquema propuesto por Atkinson, con un programa de transferencias monetarias no condicionadas para la niñez, tal como la propuesta de la CEPAL para Chile: “Estimación del costo de una garantía de ingreso seguro para la infancia en Chile”.

Para lograr dar un siguiente paso hacia un IBU, es imperativo para la región aprovechar las experiencias de los países de la región en los esfuerzos que ya se han realizado para la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Estos esfuerzos se han visto reflejados no solamente con las transferencias COVID, pero con programas estructurados de transferencias condicionadas de amplio alcance, como la Asignación Universal por Hijo en Argentina, Bolsa Familia en Brasil y el Ingreso Ético Familiar en Chile analizadas también en esta investigación.

Por último, más allá de los temas financieros, reflexionando en los requisitos y la posibilidad de que los países para los cuales se analizaron las transferencias monetarias en el marco de la pandemia (Argentina, Brasil y Chile), implementen un Ingreso Básico Universal, se concluye que hay elementos que han probado funcionar y de los que debiera sacarse provecho para continuar avanzando hacia la universalidad.

Entre estos elementos se encuentran: la rápida instalación de infraestructura para transferencias monetarias, lo que puede contribuir a mejorar la bancarización de la población, así como su digitalización; y la mayor inclusión en los sistemas de protección social, aumentando los alcances de los programas.

Además de la evidencia de que las experiencias de IBU no son utópicas y no parecen generar efectos adversos en el empleo o la inflación; así como la muestra de apoyo político que tuvieron los programas de IBU para ser implementados, y en su momento, posiblemente replicados.

En este sentido, esta investigación fue un aporte para la comprensión de que, si bien las transferencias monetarias en la pandemia, fueron implementadas a manera de respuesta ante una crisis mundial en gestación, dieron un paso adelante al convertirse en programas no condicionados.

Además, las transferencias de la pandemia constituyen una experiencia precursora para lo que podría ser una política de transferencia monetaria planificada adecuadamente, universal, no condicionada y sostenible en el tiempo, con una visión integral que incluya mejores oportunidades educativas, de acceso a la salud y laborales, formando un modelo de desarrollo integral en un entorno socio-económico regular, es decir, sin una externalidad tan fuerte como lo fue la crisis socioeconómica de 2020.

Imaginar siquiera los posibles efectos que estas transferencias tendrían en la desigualdad y en las condiciones de vida de la población más vulnerable, en un escenario menos caótico que el de la pandemia, seguro que impulsa a seguir buscando nuevas formas para lograr amainar los efectos de una nueva década perdida en el desarrollo de América Latina y el Caribe.

Por último, se concluye que el Ingreso Básico Universal es una manera de compensar aquello que no es fácil ni rápido de resolver en la sociedad, en el sistema económico, político y financiero, pero que, por justicia humanitaria, ya es tiempo.

Limitaciones y futuras líneas de investigación

Una de las principales limitaciones para la elaboración de esta tesis fue la falta de datos sobre el impacto de las transferencias monetarias implementadas durante la pandemia, dichas estadísticas estuvieron listas meses después de que se planteó el proyecto de tesis.

Por otro lado, hacer la revisión de este impacto en un entorno tan complejo y con externalidades tan fuertes como las presentadas durante la pandemia, dificultó el análisis del efecto per sé de este tipo de programas.

Una limitación adicional, aunque no tan profunda como se esperaba, fue la lectura y comprensión del material de investigación referente a Brasil, si bien, la mayoría estaban escritos en portugués, se logró hacer uso de herramientas que permitieron la comprensión de los textos, aunque tomó un poco más de tiempo que para el resto de los países analizados.

Por último, una limitación de la investigación, es que no abarca la evaluación de las políticas implementadas en el contexto de la pandemia, si bien, no era uno de los objetivos de la tesis, se considera como una posible futura línea de investigación.

Si bien, esta tesis se enmarcó en el contexto de la pandemia y el año 2020 en particular, la continuidad al análisis de los efectos de la pandemia a más largo plazo, su efecto en la pobreza y desigualdad, así como los impactos en el empleo una vez que la sociedad empezó a incorporarse en la “nueva normalidad”, se condieran de interés para una futura investigación.

Además, la continuidad del análisis de la duración y efectos de las transferencias monetarias no condicionadas otorgadas después del 2020, con énfasis en el número total de beneficiados al terminarse y el efecto a nivel socioeconómico en los países que las implementaron; además de

conocer otros casos nacionales de implementación de este tipo de transferencias en el marco de la pandemia.

En el futuro, será interesante conocer si estas experiencias dieron pie a mantener programas de transferencias no condicionadas, y si, en algún caso, se convirtió en un Ingreso Básico Universal, en el marco de la nueva ola de izquierda en los gobiernos de la región.

Por otro lado, se puede profundizar en nuevas experiencias en la implementación de Ingresos Básicos Universales alrededor del mundo, así como los debates de la conveniencia o no de la implementación del IBU que han emergido a raíz de la crisis socioeconómica de la pandemia.

Se considera de especial interés, escuchar la voz de los posibles benefactores, realizar una consulta para conocer si consideran que la implementación del IBU es la mejor opción para reducir la pobreza y la desigualdad que atraviesan, qué harían con ese ingreso, cómo impactaría a la comunidad y sus recursos; de manera que no se adopte una posición paternalista, sino una coalición en búsqueda de impactar positivamente a la comunidad, donde se aporte a la mejor planeación e implementación de un Ingreso Básico Universal.

Por último, la incorporación al análisis del tema de la Inteligencia Artificial y su efecto en el mercado laboral, podría abonar al debate de la implementación del IBU.

Bibliografía:

1. Administración Nacional de la Seguridad Social de la República Argentina ANSES. (2020). *Boletín I IFE*. Mayo 2021, de ANSES Recuperado de: <http://observatorio.anses.gov.ar/archivos/documentos/Boletin%20IFE%20I-2020.pdf>
2. Amarante, V., Brun, M. (2016). *Cash transfers in Latin America: Effects on poverty and redistribution*. 10.35188/UNU-WIDER/2016/180-2. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/337252531_Cash_transfers_in_Latin_America_Effects_on_poverty_and_redistribution
3. Amarante, V., Galván, M., & Mancero, X. (2016). *Desigualdad en América Latina: Una medición global*. Revista de la CEPAL, 2016(118), 27–47. <https://doi.org/10.18356/ee343975-es>
4. Antunes, R. (2005). *Los sentidos del trabajo*. Buenos Aires: Ediciones Herramienta.
5. Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (A/RES/70/1). Recuperado de https://ods.org.mx/docs/doctos/A_RES_70_1_es.pdf
6. Atkinson, A. B (2015). *Inequality What Can Be Done?*. Published by Harvard University Press.
7. Arias, A. (2012). *Pobreza y modelos de intervención. Aportes para la superación del modelo de asistencia y promoción*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
8. Arim, R. (2017), *Cambio estructural y distribución del ingreso: disyuntivas para la coyuntura*. Borrador, documento preparado para la Segunda Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe y el Noveno Foro Ministerial para el Desarrollo de América Latina y el Caribe, Montevideo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 25 a 27 de octubre.
9. Arza, C. y Chahbenderian, F. (2014) *Programas de transferencias monetarias a las familias: Las experiencias de Argentina, Bolivia, Brasil y Chile*, Documentos de Trabajo CIEPP, 90, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, Diciembre 2014. Recuperado de: https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/52882/CONICET_Digital_Nro.1e59a26c-7b56-4d95-9c5e-b3ffe0802b7_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y
10. Banco Central de Chile. 2020a. *Informe de Política Monetaria*: Septiembre 2020. Santiago de Chile: Banco Central. https://www.bcentral.cl/documents/33528/2369613/ipom_junio_2020.pdf/5d206aff-a5f3-861d9007-bba02ff9058a?t=1594333137500 2020b. Indicador de Actividad Económica.
11. Banco Mundial (2019). *Perspectivas Económicas Mundiales. Más Tensiones, Menos Inversiones*. Global Economic Prospect. Washington. Recuperado de: <http://pubdocs.worldbank.org/en/144021555427610897/GlobalEconomic-Prospects-June-2019-Regional-Overview-LAC-SP.pdf>
12. Barbosa-Filho, N. H. (2020). *De Dilma a Bolsonaro: La Política Económica de Brasil de 2011 a 2019*. El Trimestre Económico 87.347 (2020): 597–634. Recuperado de: <https://doi.org/10.20430/ete.v87i347.1080>
13. Banco Interamericano de Desarrollo BID (2021) *Adaptable, pero no por diseño: transferencias monetarias en América Latina y el Caribe antes, durante y después de la pandemia del COVID-19*. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/es/adaptable-pero-no-por-diseno-transferencias-monetarias-en-america-latina-y-el-caribe-antes-durante>

14. Banco Interamericano de Desarrollo BID BID (2021bis). Acevedo, I. (2021, septiembre 22). *La pandemia aumenta la desigualdad en América Latina*. Impacto. Recuperado de <https://blogs.iadb.org/efectividad-desarrollo/es/la-pandemia-aumenta-la-desigualdad-en-america-latina/>
15. Basic income Kenya study. (s/f). GiveDirectly. Recuperado de <https://www.givedirectly.org/ubi-study/>
16. Berman, E.; Machin, Stephen. Skill-Biased Technology Transfer. Evidence of Factor Biased Technological Change in Developing Countries. Mimeo. 2000
17. Boltvinik, J. (2013). *Capitalism and poverty. Automation signals the final stage of capitalism basic income for a peaceful transition to post-capitalism*. Estudios críticos del desarrollo, 5, 9-25. Recuperado de <https://estudiosdeldesarrollo.mx/estudioscriticosdeldesarrollo/wp-content/uploads/2019/01/ECD5-1.pdf>
18. Busso, M., & Messina, J. (2020). La crisis de la desigualdad: América Latina y el Caribe en la encrucijada. BID. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/es/la-crisis-de-la-desigualdad-america-latina-y-el-caribe-en-la-encrucijada>
19. Caballero García, F., (2006). *La Teoría de la Justicia de John Rawls*. Iberoforum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana, I(II), 1-22. recuperado de https://ibero.mx/iberoforum/2/pdf/francisco_caballero.pdf
20. Calvento, M. (2006). *Fundamentos teóricos del neoliberalismo: su vinculación con las temáticas sociales y sus efectos en América Latina*. Convergencia revista de ciencias sociales, 13(41), 41–59. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352006000200002
21. Campana, J. y Ferrari Mango, C. (2021). *El Estado entre desigualdades y políticas públicas redistributivas. A un año de la crisis sanitaria*. Informe No19 del Observatorio sobre Políticas Públicas y Reforma Estructural, FLACSO: Buenos Aires. Recuperado de: <https://www.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2021/06/Informe-N-19.-El-Estado-entre-desigualdades-y-politicas-publicas-redistributivas.-A-un-ano-de-la-crisis-sanitaria.-Por-Julietta-Campana-y-Cynthia-Ferrari-Mango.pdf>
22. Cavallo, E., y Powell, A. (2021). *Opportunities for Stronger and Sustainable Postpandemic Growth*. Recuperado de: <https://flagships.iadb.org/en/MacroReport2021/Opportunities-for-Stronger-and-Sustainable-Postpandemic-Growth>
23. Cecchini, S. y A. Madariaga. (2011). *Conditional Cash Transfer Programmes: The Recent Experience in Latin America and the Caribbean*. Cuadernos de la CEPAL n. 95. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL). Recuperado de: <https://www.cepal.org/en/publications/27855-conditional-cash-transfer-programmes-recent-experience-latin-america-and>
24. Cecchini, S. y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, No 111 (LC/G.2488-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.
25. Cecchini, S., Villatoro, P., Mancero, X. (2021). *El impacto de las transferencias monetarias no contributivas sobre la pobreza en América Latina*. Revista CEPAL , No.134, 232. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47281/1/RVE134_Cecchini.pdf
26. Cecchini, S. y otros (eds.) (2015). *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P),

- Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38821/S1500279_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
27. Celade, N. U. C. (2021). *Observatorio Demográfico de América Latina y el Caribe 2020. Mortalidad por COVID-19: evidencias y escenarios*. Cepal. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46640-observatorio-demografico-america-latina-caribe-2020-mortalidad-covid-19>
 28. Cerutti, P., A. Fruttero, M. Grosh, S. Kostenbaum, M.L. Oliveri, C. Rodriguez-Alas y V. Strokova. (2014). *Social Assistance and Labor Market Programs in Latin America*. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo N° 1401. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Mundial. Recuperado de: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/18938>
 29. Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., Zucman, G. et al. World Inequality Report 2022, World Inequality Lab wir2022.wid.world. recuperado de https://wir2022.wid.world/www-site/uploads/2022/03/0098-21_WIL_RIM_RAPPORT_A4.pdf
 30. CIPPEC (2020). Impacto social del COVID-19 en Argentina. Balance del primer semestre del 2020. (2020, octubre 2). Recuperado de: <https://www.cippec.org/publicacion/impacto-social-del-covid-19-en-argentina-balance-del-primer-semestre-del-2020/>
 31. Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (2010) *El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio: desafío para lograrlos con igualdad*. Agosto 2010. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2977-progreso-america-latina-caribe-objetivos-desarrollo-milenio-desafio-lograrlos>
 32. Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (2011). *Panoramas de transferencias condicionadas 2011*. Septiembre de 2020, de UN.CEPAL. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27854/S2011032_es.pdf
 33. Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL. (2016). *Panorama Social de América Latina 2016*. NU. CEPA. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/41598-panorama-social-america-latina-2016>
 34. Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL. (2016bis) *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. NU. CEPAL. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40668-la-matriz-la-desigualdad-social-america-latina>
 35. Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL. (2016c) *Report of the Regional Dialogue and Training Workshop on Energy Efficiency and Renewable Energy Initiatives in the Caribbean (LC/CAR/L.505)*, Puerto España, sede subregional de la CEPAL para el Caribe, 15 de septiembre
 36. Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL. (2018) *La ineficiencia de la desigualdad 2018*. UN.CEPAL. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43442/6/S1800059_es.pdf
 37. Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (2019) *Panorama Social de América Latina 2019*. NU.CEPAL. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44969/5/S1901133_es.pdf
 38. Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (2019 bis). *Actualización de proyecciones de crecimiento de América Latina y el Caribe en 2019 y 2020*. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/comunicados/america-latina-caribe-desacelerara-su-crecimiento-2>

[1-2022-medio-importantes-asimetrias#:~:text=De%20acuerdo%20con%20la%20CEPAL,har%C3%A1%20en%201%2C4%25.](#)

39. Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL. (2020). *El desafío social en tiempos del COVID-19*. NU. CEPAL. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45527-desafio-social-tiempos-covid-19>
40. Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (2020bis), *América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales*, Informe Especial COVID-19, N° 1, Santiago, abril.
41. Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (2020c), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*: Brasil, (LC/PUB.2020/17-P/Rev.1), Santiago, 2021. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46501/S2000990_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
42. CEPAL/OPS (2020), Comisión Económica para América Latina y el Caribe / Organización Panamericana de la Salud, *Salud y economía: una convergencia necesaria para enfrentar el COVID-19 y retomar la senda hacia el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, Informe COVID-19 CEPAL-OPS, Santiago, julio. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45840-salud-economia-convergencia-necesaria-enfrentar-covid-19-retomar-la-senda>
43. Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (2021) *Panorama Social de América Latina 2020*. NU.CEPAL. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>
44. Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (2021bis), *Medición de los ingresos y la pobreza en Chile, encuesta CASEN en pandemia 2020*. Recuperado de: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2020/Medicion_de_la_pobreza_en_Chile_2020.pdf
45. Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (2021c), *Observatorio Demográfico, 2020* (LC/PUB.2020/20-P), Santiago. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46640/S2000898_es.pdf?sequence=5&isAllowed=y
46. Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (2021d) *La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe*. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47043-la-paradoja-la-recuperacion-america-latina-caribe-crecimiento-persistentes>
47. Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (2021e) *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/10-P/Rev.1), Santiago Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47192/58/S2100608_es.pdf
48. CEPAL/OIT Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo (2021), “*Trabajo decente para los trabajadores de plataformas en América Latina*”, Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe, N° 24 (LC/TS.2021/71), Santiago. Recuperado de: <https://www.ilo.org/americas/trabajo-decente-america-latina-caribe/lang--es/index.htm>
49. Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (2022) *Panorama Social de América Latina 2021*. NU.CEPAL. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47718-panorama-social-america-latina-2021>
50. Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (2022bis), Los impactos sociodemográficos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe (LC/CRPD.4/3), Santiago, 2022.

51. Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL. (s. f.). *Portal Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe*. <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/index.php>
52. Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL. (s. f.). Portal CEPAL Observatorio social y COVID-19 en América Latina y el Caribe <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/>
53. Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL. (s. f.). *Portal CEPALSTAT* <https://statistics.cepal.org>
54. Cruces, G. y L. Gasparini (2013), *Políticas sociales para la reducción de la desigualdad y la pobreza en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, propuesta y proyecciones en base a la experiencia reciente*. Documentos de Trabajo del CEDLAS, N° 0142, La Plata, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) de la Universidad Nacional de La Plata. Recuperado de: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/127657/1/cedlas-wp-142.pdf>
55. Davala, S., Jhabvala, R., Standing, G., Kapoor, S. *Basic Income: A Transformative Policy for India*. Bloomsbury Academic. Recuperado de: <https://www.bloomsbury.com/uk/basic-income-9781472583116/>
56. Laguado Duca, A. (2020). *Emergencia, crisis y renacimiento de las políticas neoliberales*. <https://virtual.flacso.org>.
57. Economic Commission for Asia and the Pacific (ESCAP) 2021. *Mongolia's Child Money Programme*. Policy Paper 2021/07. Recuperado de: https://www.unescap.org/sites/default/d8files/knowledge-products/Results%20from%20ESCAP%27s%20Social%20Protection%20Simulation%20Tool_CMP_Mongolia.pdf
58. Galasso E., Carneiro P., (2009) *Conclusiones de la evaluación de Chile Solidario*. Banco Mundial. Recuperado de: https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/btca/txtcompleto/evaluacChileSol-conclusion_b.mundial.pdf
59. Gentilini, U., Grosh, M., Rigolini, J., Yemtsov, R. (2020). *Exploring Universal Basic Income : A Guide to Navigating Concepts, Evidence, and Practices*. Washington, DC: World Bank. Recuperado de: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32677>.
60. Gillies, A., (2010), *Giving Money Away? The Politics of Direct Distribution in Resource Rich States*, Centre for Global Development Working Paper 231, Centre for Global Development, Washington. Recuperado de <https://studylib.net/doc/12160452/giving-money-away%3F-the-politics-of-direct-distribution-in>
61. Goodman, P. S. (2018). *Finlandia termina con el ingreso básico universal*. The New York times. Recuperado de: <https://www.nytimes.com/es/2018/04/30/espanol/finlandia-ingreso-basico-universal-desempleo.html>
62. Goldsmith, S. (2012). *The economic and social impacts of the permanent fund dividend on Alaska*. Palgrave Macmillan US. Recuperado de: https://link.springer.com/chapter/10.1057/9781137015020_4
63. Gobierno de Brasil. (2020). *Últimos números Auxilio Emergencial-* Caixa Noticias Recuperado de: <https://caixanoticias.caixa.gov.br/noticia/22125/auxilio-emergencial-clique-aqui-para-ver-os-ultimos-numeros-2>
64. Ramos L. (2021) *O Impacto do auxílio emergencial sobre a pobreza e a desigualdade durante a pandemia do Coronavírus*. (Tesis de Maestría). Escuela Brasileña de Economía y Finanzas. Rio de Janeiro. Recuperada de:

- <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/31334/Disserta%c3%a7%c3%a3o%20-%20Carolina%20Lima%20Ramos.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
65. López-Calva, L. F. y N. Lustig, (2010) *Declining Inequality in Latin America: a decade of progress?*. Washington D.C., Estados Unidos: Brookings Institution Press.
 66. Logiudice, A. (2019) *Tensiones y articulaciones entre los programas asistenciales de empleo y las políticas de transferencias monetarias condicionadas en la Argentina durante la última década (2009-2019)*. Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe. Universidad de Buenos Aires. Recuperado de: <http://revistas.untref.edu.ar/index.php/ciudadanias/article/view/488/459>.
 67. Phelps, E. S. (2014). *Subsidize Wages*. Boston Review Recuperado de: <http://bostonreview.net/archives/BR25.5/phelps.html>
 68. Hanni, M., R. Martner y A. Podestá (2017), *La incidencia distributiva de la fiscalidad en América Latina*, Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina, J. Gómez Sabaini, J. Jiménez y R. Martner (eds.), Libros de la CEPAL, N° 142 (LC/PUB.2017/5-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.
 69. Haoushofer, J. y J. Shapiro (2013): *Household Response to Income Change: Evidence from an Unconditional Cash Transfer Program Kenya*, Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab, MIT, Cambridge, MA.
 70. Hirsch, D (2015). *Could a Citizen's Income work?*. Joseph Rowntree Foundation, York, Reino Unido. Recuperado de: <https://www.jrf.org.uk/sites/default/files/jrf/migrated/files/citizens-income-full.pdf>
 71. Hornes M. E., Maglioni, C. G. (2020) *Accesibilidad y políticas sociales en la Argentina reciente: una interpretación desde los saberes expertos en programas de transferencias monetarias*, en Cuad. trab. soc. 33(1), 77-87. Repositorio Institucional CONICET Digital. Recuperado de: https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/145894/CONICET_Digital_Nro.872c6585-989d-46b2-bace-24390fd39dea_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y
 72. Husson, M. (2005). *Fin del trabajo e ingreso universal*. Mundo siglo XXI, 3, 60-66. Institut de Recherches Economiques et Sociales, París. Francia. <http://biblat.unam.mx/hevila/MundosigloXXI/2005-2006/no3/4.pdf>
 73. Husson, M. (2011) *Derecho al empleo o renta universal*. Viento Sur. Recuperado de: www.vientosur.info/documentos/Husson%20RB.pdf.
 74. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos -NDEC- (2020), “Incidencia de la pobreza e indigencia en los 31 aglomerados urbanos: segundo semestre de 2019”. Condiciones de vida volumen 4, número 4. https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_02_195EFE752E31.pdf
 75. International Labour Office ILO (2013). *Cash transfer programmes, poverty reduction and empowerment of women: A comparative analysis*. Recuperado de: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/--gender/documents/publication/wcms_233599.pdf
 76. International Labour Office ILO. Ortiz, I., Behrendt, C., Acuña-Ulate A., Nguyen, Q. (2018). *Universal Basic Income proposals in light of ILO standards: Key issues and global costing*. Recuperado de: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_648602.pdf
 77. International Labour Office ILO (2021). *World Social Protection Report 2020–22: Social Protection at the Crossroads – in Pursuit of a Better Future*. Geneva. Recuperado

- de:https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_817572.pdf.
78. International Monetary Fund IMF (2017). *IMF Fiscal Monitor: Tackling Inequality*. Recuperado de: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2017/10/05/fiscal-monitor-october-2017>
79. Juárez, L; Sánchez Daza, G; Zurita González, J. (2015). La crisis financiera internacional de 2008 y algunos de sus efectos económicos sobre México. *Contaduría y administración*, 60(Supl. 2), 128-146. <https://doi.org/10.1016/j.cya.2015.09.011>
Recuperado de: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0186-10422015000600128
80. Marín, V. (2018). *Análisis comparado internacional del Ingreso Básico Universal: Lecciones de política pública para México*. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados de México., 1, 44. 20 agosto 2022, De CEFP-70-41-C-Estudio0001-190718. Recuperado de <https://www.cefp.gob.mx/transp/CEFP-70-41-C-Estudio0001-190718.pdf>.
81. Hanni, M., R. Martner y A. Podestá (2017), *La incidencia distributiva de la fiscalidad en América Latina*, Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina, J. Gómez Sabaini, J. Jiménez y R. Martner (eds.), Libros de la CEPAL, N° 142 (LC/PUB.2017/5-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.
82. Mazzola, R. (2015). Elementos de gestión Aportes conceptuales para el debate. en *Nuevo Paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*. (3ra edición). Buenos Aires: Editorial Prometeo. Recuperado de: <https://centrocedep.com.ar/capitulo-v-elementos-conceptuales-y-de-gestion-aportes-para-el-debate-en-nuevo-paradigma-la-asignacion-universal-por-hijo-en-la-argentina-3ra-edicion-buenos-aires-editorial-prometeo/>
83. Mazzola, R. (2020) (s. f.). 8a sesión | *Clase Instrumentos y modos de intervención de las políticas sociales*. FLACSO Argentina. Recuperado de: <https://virtual.flacso.org.ar/mod/assign/view.php?id=1425801>
84. Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile (2021). *Informe Ingreso Familiar de Emergencia*. Recuperado de: [https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/ife/210630_INFORME_IFE_JU_NIO_2021_VF\(1\).pdf](https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/ife/210630_INFORME_IFE_JU_NIO_2021_VF(1).pdf)
85. Ministerio de Economía de Argentina (2020) *Ingreso Familiar de Emergencia, Análisis y desafíos para la transferencia de ingresos a trabajadores/as precarios/as*. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/dneig-ingresofamiliardeemergencia-analisis-ydesafios.pdf>
86. Ministerio de Economía., Ministerio de Desarrollo Productivo y Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social de Argentina (2020). *Impacto del Ingreso Familiar de Emergencia en la pobreza, la indigencia y la desigualdad*. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el_impacto_del_ife_en_pobreza_indigencia_y_desigualdad.pdf
87. Ministerio de la Ciudadanía de Brasil (03 de Mayo de 2022) *Beneficiados por Audiencia*. Recuperado de: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/covid-19/transparencia-e-governanca/auxilio-emergencial-1/auxilio-emergencial>
88. Naciones Unidas Argentina (2020) *Covid-19 en Argentina: impacto socioeconómico y ambiental*. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informecovid19_argentina.pdf

89. Naciones Unidas Argentina, (2021) *Análisis conjunto del Sistema de Naciones Unidas 2021: Los efectos de la pandemia por COVID-19 en la. (s/f)*. Argentina. Recuperado de <https://argentina.un.org/es/145708-analisis-conjunto-del-sistema-de-naciones-unidas-2021-los-efectos-de-la-pandemia-por-covid>
90. Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) (03 de Mayo de 2022) Estimaciones de Población. Recuperado de: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html>
91. *Observatorio de la seguridad social de Argentina*. ANSES <https://www.anses.gob.ar/observatorio>
92. Organisation for Economic Co-operation and Development OECD et al. (2021), *Perspectivas económicas de América Latina 2021: Avanzando juntos hacia una mejor recuperación*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/2958a75d-es>.
93. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OECD. (2017). *Basic income as a policy option: Can it add up?* Policy Brief on the Future of Work. Recuperado de: <https://www.oecd.org/els/soc/Basic-Income-Policy-Option-2017-Brackground-Technical-Note.pdf>
94. Organización Internacional del Trabajo OIT (2020) *Medidas de protección social para responder a la pandemia de COVID19 en los países en desarrollo: Fortalecimiento de la resiliencia mediante el establecimiento de una protección social universal*. Recuperado de: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_747854.pdf
95. Organización Internacional del Trabajo OIT (2020bis) Castillo, F., Félix, G. M., Luis, O., Silva, I., & Velasco, J. J. (s/f). *Chile › Impacto de la COVID-19 sobre los mercados de trabajo y la generación de ingresos*. Ilo.org. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/document/publication/wcms_761863.pdf
96. Organización Internacional del Trabajo OIT (2021). *Brasil › Impacto de la pandemia del COVID-19 en el mercado laboral*. Recuperado de https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_814303/lang--es/index.htm
97. Palloni, A. y G. Pinto-Aguirre (2011), “Adult mortality in Latin America and the Caribbean”, *International Handbook of Adult Mortality*, vol. 2, Dordrecht, Springer.
98. Palomo, N., Faulbaum, L. V., Machado, A. C., Rolon, C., Soares, F. V., Rubio, M.; Alejandro, F., Escaroz, G. (2022). *Protección social y respuesta al COVID-19 en América Latina y el Caribe: Innovaciones en los sistemas de registro y pago*. Research Report N° 63 Brasilia y Ciudad de Panamá: Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Oficina Regional del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia para América Latina y el Caribe (UNICEF LACRO). Recuperado de: https://www.unicef.org/lac/media/31606/file/Proteccion_social_y_respuesta_al_COVID_19_en_America_Latina_y_el_Caribe.pdf
99. Piachaud, D. (2016). *Citizen's income: Rights and wrongs*, *Center for Analysis of Social Exclusion (CASE)*, Paper No. 200. Londres, London School of Economics. Recuperado de: <https://sticerd.lse.ac.uk/dps/case/cp/casepaper200.pdf>
100. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (2015). *Políticas contra la pobreza: de Chile Solidario al Ingreso ético Familiar*. Recuperado de: https://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/poverty/documentos_de_trabajo/politicas-contra-la-pobreza.html

101. Poder 360 (03 de Mayo de 2022). *El gobierno gastó el 4% del PIB en la primera fase de ayuda de emergencia*. Poder 360 Recuperado de: <https://www.poder360.com.br/governo/governo-gastou-4-do-pib-com-a-la-fase-do-auxilio-emergencial/>.
102. Ponce, J., & Orozco, G. (2016). *Desigualdad en América Latina en los 1990s y 2000s: Avances y contrastes de modelos de desarrollo*. Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento, 5(1), 93. <https://doi.org/10.3895/rbpd.v5n1.4046>
103. Quiroga, M.V y Castillo L.C. (2021). *Políticas sociales y nuevos gobiernos en Argentina y Brasil: un balance a partir de los programas Asignación Universal por Hijo y Bolsa Família*. Polis [En línea], 55 | 2020, Publicado el 10 abril 2020. Recuperado de: <http://journals.openedition.org/polis/18799>
104. Radley, N. G. (2022, junio 3). *How a Brazilian town took a bet on basic income*. Basicincometoday.com; Basic Income Today. Recuperado de: <https://basicincometoday.com/how-a-brazilian-town-took-a-bet-on-basic-income>
105. Raventós, D. (1999), *El derecho a la existencia. La propuesta del subsidio universal garantizado*. Barcelona, España: Editorial Ariel.
106. Rawls, J., (1993). *Liberalismo Político*. México, Fondo de Cultura Económica.
107. Rawls, J., (1971). *Teoría de la Justicia*. Cuarta reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica.
108. Reza, F., Guillaume, D., and Zyteck, R., 2011. "Iran—The Chronicles of the Subsidy Reform." Working Paper 11/167. International Monetary Fund, Washington, DC. Recupeardo de: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp11167.pdf>
109. Rocha, T. S. (s/f). *Maricá one step from Universal Basic Income*. Basicincome.org. Recuperado de <https://basicincome.org/news/2020/06/marica-one-step-from-universal-basic-income/>
110. Robles M., Rubio M. y Stampini M. (2015). *Have cash transfers succeeded in reaching the Poor in Latin America and the Caribbean*. Policy Brief, N° IDB-PB-246, Washington, D.C, Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Have-Cash-Transfers-Succeede-d-in-Reaching-the-Poor-in-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf>
111. Robles, C., Mirosevic V. (2013). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Brasil*. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4105/S2013709_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
112. Salas, M. (2020). *Dificultades de institucionalización en programas sociales en la Argentina: El caso del Programa Familias por la Inclusión Social (2002-2015)*. Repositorio FLACSO. Recuperado de: https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1605749563_147-164.pdf
113. Salehi-Isfahani, D. y Mostafavi-Dehzoeei, M. (2017). *Cash transfers and labour supply: Evidence from a large-scale program in Iran*. The Economic Research Forum. Working Paper No. 1090. Recuperado de: https://link.springer.com/chapter/10.1057%2F9781137031655_2
114. Solimano, A. (2021). *Desigualdad persistente en América Latina: perspectiva histórica y experiencias contemporáneas*. Pensamiento iberoamericano, 11, 119–127. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8157327>
115. Social Watch (2011). Naciones Unidas. *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1996*. Recuperado de: <https://www.socialwatch.org/es/node/13424>
116. Soares, S et.al. (2010). Os impactos do benefício do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e pobreza. En Jorge Abrahão Castro y Lúcia Modesto (Eds.) *Bolsa Família*

- 2003 – 2010: avanços e desafios, v. 2 (pp. 27 -529), Brasília: IPEA. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/306157308_Os_impactos_do_beneficio_do_Programa_Bolsa_Familia_sobre_a_desigualdade_e_a_pobreza/link/5d7e4990a6fdcc2f0f7023c3/download
117. Solimano, A (2005). *Hacia nuevas políticas sociales en América Latina: crecimiento, clases medias y derechos sociales*. Revista de la CEPAL No 87. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/11079>
 118. Stampini, M. y L. Tornarolli, L. (2012). *The Growth of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean: Did They Go Too Far?*. Informe de políticas del BID N° 185. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/en/growth-conditional-cash-transfers-latin-america-and-caribbean-did-they-go-too-far>
 119. Stezano F. (2021) *Enfoques, definiciones y estimaciones de pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe: un análisis crítico de la literatura*. Documentos de Proyectos(LC/TS.2020/143/Rev.1; LC/MEX/TS.2020/38/Rev.1), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/346095692_Enfoques_definiciones_y_estimaciones_de_pobreza_y_desigualdad_en_America_Latina_y_el_Caribe_un_analisis_critico_de_la_literatura
 120. Stiglitz, J. (2003). Capítulo IV. *Las fallas de mercado en Economía del Sector Público*. Págs. 95 a 108. España: Tercera Edición, Antoni Bosch. Recuperado de <https://desarrollomedellin.files.wordpress.com/2018/08/stiglitz-2000-tercera-edicion.pdf>
 121. Stiglitz, Joseph (2013) *the Price of inequality: How today's divides society endangers our future*. New York, United States: W. W. Norton Company
 122. Subsecretaria de Evaluación Social de Chile- Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2021). *Aprendizajes y Desafíos en instrumentos de protección social en emergencia*. Recuperado de: https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/25_de_agosto_candia_210825_taller_cepal_-_ife_1.pdf
 123. Tavares, C., Fonteles, J., Simão, B y Valente, M. (2022). *El Auxilio de Emergencia en Brasil: Desafíos en la implementación de una política de protección social datificada*. Derechos Digitales de América Latina. Recuperado de: https://www.derechosdigitales.org/wp-content/uploads/02_Informe-Brasil_Inteligencia-Artificial-e-Inclusion_ES_12052022.pdf
 124. United Nations 2020, *Policy Brief: The World of Work and COVID-19*, junio. Recuperado de: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/genericdocument/wcms_748428.pdf.
 125. United Nations. (2022). *Desigualdad: cómo subsanar las diferencias* | Naciones Unidas. Recuperada de: <https://www.un.org/es/un75/inequality-bridging-divide>
 126. United Nations. (s. f.). *Desigualdad: cómo subsanar las diferencias* | Naciones Unidas. <https://www.un.org/es/un75/inequality-bridging-divide>
 127. UNDP (2021). *The changing picture of inequality in Latin America*. (n.d.). Recuperado de: <https://www.undp.org/latin-america/publications/changing-picture-inequality-latin-america>
 128. United Nations Children's Fund UNICEF (2019). *Extendiendo la Asignación Universal por Hijo*. Recuperado de: <https://www.unicef.org/argentina/que-hace-unicef/inclusion-social-y-monitoreo/extendiendo-la-asignacion-universal-por-hijo>

129. United Nations Children's Fund UNICEF (2020), Frente al aumento de la pobreza infantil, UNICEF llama a fortalecer la protección social. Informe en el marco de COVID-19, disponible en línea: <https://www.unicef.org/argentina/comunicados-prensa/Covid19-pobreza-desigualdad-infantil-2020>.
130. Van Parijs, P. y Vanderborght, Y. (2017). *Ingreso basico. Una propuesta radical para una sociedad libre y una economía sensata*. España: Grano de sal.
131. Van Parijs, P. (2004). *Basic Income: A Simple and Powerful Idea for the Twenty-First Century*. Sage Journals. Recuperado de: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0032329203261095#articleCitationDownloadContainer>
132. Hanni, M., R. Martner y A. Podestá (2017), *La incidencia distributiva de la fiscalidad en América Latina*, Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina, J. Gómez Sabaini, J. Jiménez y R. Martner (eds.), Libros de la CEPAL, N° 142 (LC/PUB.2017/5-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.
133. Werner, A., Ivanova, A., y Komatsuzaki, T. (2021). *Latin America and Caribbean's Winding Road to Recovery*-IMF Blog. Recuperado de: <https://blogs.imf.org/2021/02/08/latin-america-and-caribbeans-winding-road-to-recovery/>
134. Widerquist, Karl. (2005). *A failure to communicate: What (if anything) can we learn from the negative income tax experiments?*. Journal of Socio-Economics. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/222578698_A_failure_to_communicate_What_if_anything_can_we_learn_from_the_negative_income_tax_experiments
135. Wispelaere, J., y Stirton, L. (2012). *A Disarmingly Simple Idea? Practical Bottlenecks in Implementing a Universal Basic Income*. International Social Security Review. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/239768257_A_Disarmingly_Simple_Idea_Practical_Bottlenecks_in_Implementing_a_Universal_Basic_Income/link/5af31d9e4585157136c4b18e/download
136. World Inequality Lab. (2022). *El Informe sobre la desigualdad global*. Recuperado de: https://wir2022.wid.world/www-site/uploads/2021/12/Summary_WorldInequalityReport2022_Spanish.pdf
137. Yeung, Y., and Howes, S. (2015). *Resources-to-Cash: A Cautionary Tale from Mongolia*. Development Policy Centre Discussion Paper 42, Crawford School of Public Policy, Australian National University, Canberra. Recuperado de: <https://im4dc.org/wp-content/uploads/2015/09/CombinedYeung.pdf>