

DOCUMENTOS DE **PROYECTOS**

La protección social de los ingresos en América Latina y el Caribe

Debates sobre opciones de política

Raquel Santos Garcia
Consuelo Farías
Claudia Robles

Coordinadoras



NACIONES UNIDAS

CEPAL



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

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



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

Deseo registrarme



NACIONES UNIDAS



www.cepal.org/es/publications



www.instagram.com/publicacionesdelacepal



www.facebook.com/publicacionesdelacepal



www.issuu.com/publicacionescepal/stacks



www.cepal.org/es/publicaciones/apps

La protección social de los ingresos en América Latina y el Caribe

Debates sobre opciones de política

Raquel Santos Garcia

Consuelo Farías

Claudia Robles

Coordinadoras



NACIONES UNIDAS

CEPAL



DESARROLLO en transición



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

Este documento fue coordinado por Raquel Santos Garcia y Claudia Robles, Oficiales de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Consuelo Farías, Consultora de la misma División, en el marco del proyecto "Protección social y vulnerabilidad", financiado por el Mecanismo Regional para el Desarrollo en Transición de la Unión Europea. La elaboración del documento estuvo a cargo de Jurgen De Wispelaere y Consuelo Farías, Consultores, y Ernesto Espíndola, Claudia Robles y Raquel Santos Garcia, funcionarios de la mencionada División. Los autores agradecen los valiosos comentarios de Alberto Arenas de Mesa, Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, Daniela Huneeus, Asistente de Investigación, y Daniela Trucco, Oficial Superior de Asuntos Sociales, ambas de la misma División. También agradecen los aportes sustantivos de Isabel Jacas, Consultora, y Nincen Figueroa y Juan Ignacio Vila, funcionarios de dicha División. Simone Cecchini, Director del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, participó en la primera etapa de diseño del documento (hasta septiembre de 2021) y en la formulación de comentarios a una versión previa de este documento.

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

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

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2023/27/Rev.1
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2023
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.23-00421

Esta publicación debe citarse como: R. Santos Garcia, C. Farías y C. Robles (coords.), "La protección social de los ingresos en América Latina y el Caribe: debates sobre opciones de política", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/27/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

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

Índice

Introducción

<i>Raquel Santos García, Claudia Robles</i>	7
I. Ingreso básico: elementos conceptuales y sobre su debate	
<i>Jurgen De Wispelaere, Consuelo Farías</i>	15
A. La idea central: cinco características principales	15
1. Transferencia en efectivo	16
2. Periódica	16
3. Individual.....	17
4. Universal	17
5. Incondicional	19
B. Argumentos a favor de un ingreso básico universal	19
1. Argumentos a favor	20
2. Objeciones al ingreso básico.....	23
C. Variantes en el diseño e implementación del ingreso básico.....	26
1. Ingreso básico completo contra un ingreso básico parcial.....	26
2. ¿Por qué es importante el contexto de la protección social?	27
3. Cuatro modelos de ingreso básico	28
D. Lecciones de pilotos y experimentos en ingreso básico	32
Bibliografía	35
II. El ingreso mínimo garantizado, las transferencias universales para la infancia y las personas mayores y otras opciones para brindar protección de ingresos	
<i>Consuelo Farías, Raquel Santos García, Jurgen De Wispelaere</i>	39
A. El impuesto negativo a la renta y el ingreso mínimo garantizado	39
1. El Ingreso Mínimo Garantizado en la experiencia europea	41
B. Ingresos temporales como respuestas a crisis y emergencias	44
1. Transferencias monetarias y respuestas a emergencias en el mundo.....	46

C.	Prestaciones enfocadas a poblaciones específicas.....	47
1.	Prestación Universal para la Infancia.....	48
2.	Sistemas de pensiones no contributivos universales para las personas mayores.....	51
D.	Servicios básicos universales.....	52
	Bibliografía.....	52
III.	Hacia una garantía de protección de ingresos en América Latina y el Caribe	
	<i>Consuelo Farías, Raquel Santos Garcia</i>	57
A.	La experiencia de los programas de transferencias monetarias condicionadas como antecedente.....	58
B.	Medidas y debates recientes sobre políticas de ingresos garantizados en América Latina y el Caribe.....	60
1.	Las transferencias monetarias no contributivas como principal medida adoptada frente a la emergencia del COVID-19.....	60
2.	Propuestas para la protección de los ingresos en la región: una revisión sintética.....	62
	Bibliografía.....	72
IV.	Estimación del costo de transferencias monetarias asociadas a la implementación de opciones para proteger niveles de ingresos en América Latina	
	<i>Ernesto Espíndola</i>	77
	Introducción.....	77
A.	Costo de las necesidades básicas y pobreza.....	78
B.	Costo de reducir la pobreza con transferencias priorizadas en la población en situación en pobreza.....	80
C.	Costos de la entrega de esquemas de transferencias universales y cuasi-universales para poblaciones específicas y sus efectos en la pobreza y en la desigualdad de la distribución del ingreso.....	84
1.	Un ingreso básico de amplia cobertura para la población.....	85
2.	Opciones de transferencias universales y cuasi-universales para niñas, niños y adolescentes.....	88
3.	Pensión básica universal para las personas de 65 años y más.....	90
D.	Reflexiones finales.....	95
	Bibliografía.....	96
V.	Recomendaciones finales	
	<i>Claudia Robles, Raquel Santos Garcia</i>	97
A.	La protección de los ingresos frente a crisis y emergencias: transferencias monetarias de rápida activación.....	98
B.	La protección de los ingresos en el marco de esfuerzos multidimensionales.....	99
C.	La protección de los ingresos como función de los sistemas de protección social y política sostenible: algunas opciones.....	101
D.	Desafíos institucionales para la protección de ingresos.....	104
	Bibliografía.....	104
	Cuadros	
Cuadro 1	Componentes de cinco países que cuentan con Prestaciones Universales por Hijo (PUH).....	50
Cuadro 2	América Latina (15 países): valores de las líneas de pobreza y pobreza extrema de los países, ingreso per cápita, incidencia de la pobreza y brecha de pobreza por países, alrededor de 2021.....	79

Cuadro 3	América Latina (15 países): valores mensuales y anuales de una prestación equivalente a la brecha absoluta de pobreza entre diversas poblaciones en situación de pobreza, alrededor de 2021.....	81
Gráficos		
Gráfico 1	Europa (35 países): gasto en medidas de apoyo a los ingresos en países europeos, 2021.....	42
Gráfico 2	América Latina y el Caribe (33 países): medidas de protección social no contributiva de emergencia y otros apoyos para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, por tipo de medida, del 1 de marzo de 2020 al 31 de octubre de 2021.....	61
Gráfico 3	América Latina (promedio simple de 15 países): cambios en el coeficiente Gini de concentración del ingreso por efecto de transferencias hacia las personas en situación de pobreza equivalentes a la brecha de pobreza observada, alrededor de 2021.....	84
Gráfico 4	América Latina (promedio simple de 15 países): estimación de coberturas, costos e impacto redistributivo de un ingreso básico en un esquema de aumento progresivo de su cobertura hasta llegar a 80%, proyección 2021-2030.....	86
Gráfico 5	América Latina (promedio simple de 15 países): estimación de las coberturas, costos e impacto redistributivo de una transferencia dirigida a la infancia y adolescencia en un esquema de aumento progresivo de su cobertura hasta llegar a 80%, proyección 2021-2030.....	89
Gráfico 6	América Latina (promedio simple de 15 países): estimación de cobertura, costos e impacto redistributivo de una pensión no contributiva equivalente a una línea de pobreza dirigida a las personas de 65 años y más en un esquema de aumento progresivo de su cobertura hasta llegar a 80%, proyección 2021-2030.....	92
Gráfico 7	América Latina (promedio simple de 15 países): estimación de los costos adicionales e impacto redistributivo de una pensión no contributiva equivalente a una línea de pobreza extrema dirigido a las personas de 65 años y más en un esquema de aumento progresivo de su cobertura hasta llegar a 80%, proyección 2021-2030.....	94
Recuadros		
Recuadro 1	Ingreso Mínimo Vital de España.....	43
Recuadro 2	La asignación única y universal por hijo en el contexto de la emergencia en Italia.....	51
Diagrama		
Diagrama 1	Cuatro modelos de ingreso básico.....	28

Introducción

A. Avanzar en la protección de los ingresos en América Latina y el Caribe

*Raquel Santos Garcia
Claudia Robles*

América Latina y el Caribe se caracteriza en el ámbito social por altos niveles de pobreza, desigualdad, informalidad y brechas considerables en el acceso a las prestaciones de los sistemas de protección social. Dados los altos niveles de informalidad, el acceso a la protección social a través de los mecanismos tradicionales vinculados al empleo y la seguridad social ha sido una tarea incompleta en la región (CEPAL, 2012). Por su parte, la cobertura asociada a las prestaciones de la asistencia social, de índole no contributiva, ha permanecido en niveles limitados. Con ello, una de las principales funciones de los sistemas de protección social, brindar protección de los ingresos a las personas y los hogares, no ha podido consolidarse plenamente.

La rápida adopción de transferencias monetarias de emergencia durante la pandemia, el aumento de montos y cobertura de las transferencias existentes y su papel demostrado en la contención de la pobreza, así como también su limitación para aportar a una superación sustentable de la pobreza y el hambre dada su naturaleza acotada y residual, han contribuido al debate en torno a cómo generar garantías de ingresos como una política permanente de los sistemas de protección social, discutiéndose medidas como el ingreso básico de emergencia (CEPAL, 2021, 2020c) y un ingreso básico universal, propuesta de política que se remonta hace ya décadas. Asimismo, pueden explorarse otras opciones de política, buscando ampliar significativamente la cobertura de los instrumentos para la protección social de los ingresos en las personas y los hogares.

En el año 2022, estimaciones de la CEPAL para 20 países de América Latina y el Caribe mostraban que la tasa de informalidad llegaba al 48,1% (CEPAL, 2022a). Para el 2023, se proyecta una tasa de informalidad del 48,4%, valor que coincide con los niveles pre-pandemia (CEPAL, 2022e). El sector

informal se caracteriza por trabajadores con bajos ingresos laborales, alta inestabilidad laboral y limitado acceso a la protección social (CEPAL, 2012). Se trata de una población que, careciendo de acceso a la protección social por la vía contributiva, previo a la pandemia también estaba excluida en su gran mayoría de la cobertura no contributiva, reservada para la población en situación de pobreza extrema y con bajos niveles de ingresos. Al mismo tiempo, la vulnerabilidad en la que se encuentran los hogares en la región trasciende la situación ocupacional en la que se encuentran las personas en un momento dado y afecta a una gran proporción de la población regional. Por una parte, algunos análisis han destacado el tránsito que realizan los trabajadores entre la formalidad e informalidad en diversos momentos de su historia de vida, lo que repercute directamente en su acceso a la protección social (PNUD, 2021). Por otra parte, tener un empleo no es condición para estar fuera de la pobreza en la región. En 2021, según datos de la CEPAL, 24,1% de los ocupados en América Latina se encontraban en situación de pobreza. Asimismo, 78,4% de la población de América Latina se ubicaba en estratos de ingresos bajos o medios-bajos (CEPAL, 2022b), y estaba, por tanto, más expuesta a un deterioro en sus condiciones de vida ante eventos críticos y, por lo tanto, a caer en la pobreza. Dicha vulnerabilidad se ve acentuada por una matriz de riesgos en reconfiguración, que combina, entre otras, las dimensiones del cambio climático y la exposición a los desastres, las transformaciones demográficas y en el mundo del trabajo, la transición epidemiológica y nutricional, la violencia en sus diversas manifestaciones y las crisis recurrentes (CEPAL, 2019; Holz y Robles, 2023). Se requiere, por tanto, de una nueva estrategia que brinde protección social universal, integral, sostenible y resiliente, que permita blindar los niveles de bienestar de las personas y sus hogares, erradicar el riesgo a la pobreza, reducir activamente las desigualdades y contribuir al pleno desarrollo de las capacidades humanas (Holz y Robles, 2023).

Un primer punto central del documento destaca que el déficit de instrumentos de protección de los ingresos contribuye a la crisis social prolongada. Alrededor de 2020, 56,3% de la población de América Latina y el Caribe accedía al menos a una prestación de la protección social (sin incluir la salud), en comparación con el 90,4% en Europa del Norte, del Sur y del Oeste (OIT, 2021). En particular, antes de la pandemia, destacaba la baja cobertura de prestaciones monetarias clave para proteger los niveles de ingresos de las personas y sus familias ante crisis a lo largo del ciclo de vida y, especialmente, en sus extremos: las prestaciones familiares o por hijas e hijos a cargo, los mecanismos de protección frente al desempleo y el acceso a pensiones de vejez (Robles, 2023).

En el caso de las prestaciones familiares, la parte VII del Convenio núm. 102 de la OIT define una serie de normas mínimas para su concesión a través de prestaciones monetarias periódicas, en especie o una combinación de ambas. La Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) de la OIT establece la seguridad básica del ingreso para niñas y niños, al menos en un nivel mínimo definido a nivel nacional, que asegure el acceso a alimentación, educación, cuidados y bienes y servicios necesarios, como parte de las garantías básicas de seguridad social. Las asignaciones familiares comprenden transferencias monetarias asociadas a los gastos de crianza y cuidado de hijas, hijos u otros dependientes que buscan apoyar a los padres y/o madres trabajadores o pensionados. En la región, adoptan diversos formatos en cuanto a sus pagos -periódicos o por única vez-, y son de naturaleza contributiva en su mayoría, o están a cargo de los empleadores o del fisco. Como parte de las prestaciones contributivas, estos programas están presentes en 14 países de América Latina, aunque en 4 de ellos sólo están asociados a hijas, hijos o dependientes de pensionados por vejez, invalidez e incapacidad. Como parte de la protección social no contributiva, estas prestaciones se han asociado a los programas de transferencias monetarias y, salvo casos particulares como el Subsidio Familiar en Chile, vinculadas con transferencias monetarias condicionadas, ampliamente presentes en los países de la región (Tromben y Podestá, 2019). Estas prestaciones, no obstante, tienen una cobertura y montos limitados (véase el capítulo III de este mismo documento y Atuesta, 2023). Así, en 2018, la CEPAL estimaba que un tercio de los hogares con niñas, niños y adolescentes carecía de acceso a la protección social por alguna vía (CEPAL/UNICEF, 2020). Asimismo, una estimación realizada para 9 países de América Latina alrededor de 2013-2015 mostró que el gasto en prestaciones familiares dirigidas a

familias con niños y niñas, incluyendo transferencias monetarias y en especie y rebajas tributarias, y sin incluir educación primaria ni secundaria, llegaba tan solo al 1,3% del PIB en comparación al 2,8% en la Unión Europea y al 2,4% en los países de la OCDE (Tromben y Podestá, 2019).

Respecto de las prestaciones ante el desempleo, alrededor de 2020 el porcentaje de personas desempleadas que recibían prestaciones monetarias en América Latina y el Caribe llegaba a tan solo 12,5%, mientras que en Europa y Asia Central, llegaba al 51,3% (OIT, 2021) y solo en 8 países de América Latina y el Caribe se contaba con seguros de desempleo (CEPAL, 2022c). En 2020, menos de la mitad de las personas económicamente activas en 15 países de América Latina (44,7%) cotizaba al sistema de pensiones (CEPAL, 2022c). Enfrentar de manera conjunta los desafíos de la reducción de la informalidad y el fortalecimiento de la participación laboral con la necesaria protección de los ingresos de los trabajadores informales y por cuenta propia, así como de sus familias es, por tanto, una de las grandes tareas pendientes para las políticas de protección social en nuestra región.

En 2019, cerca de un cuarto de las personas mayores no accedía a una pensión de vejez, pese al importante rol en la expansión de su cobertura asociado a los sistemas de pensiones no contributivos (CEPAL, 2022c). Por su parte, la cobertura de las prestaciones económicas para personas con discapacidad era todavía más limitada (CEPAL, 2021).

Estos déficits en las prestaciones disponibles en términos de cobertura de los instrumentos existentes de protección social y de acceso a las prestaciones requeridas se han potenciado con otros factores dando pie a una crisis social prolongada en la región a partir de la pandemia (CEPAL, 2022b). Desde marzo de 2020 y hasta fines de 2021 se implementaron 468 medidas de protección social no contributiva y otros apoyos, incluyendo a poblaciones antes no cubiertas, como los trabajadores informales, así como una serie de medidas dirigidas a la protección del empleo y a la adaptación de prestaciones contributivas como los seguros de desempleos (Atuesta y Van Hemelryck, 2022; CEPAL, 2022b). Sin embargo, la pobreza y, especialmente, la pobreza extrema experimentó un aumento significativo en comparación con los niveles previos a la crisis. En 2020, el 33% de las personas en América Latina vivía en situación de pobreza y el 13,1% en pobreza extrema. En 2021, la pobreza extrema llegó a un 12,9% (explicado en parte por las transferencias monetarias de emergencia implementadas entre 2020 y 2021) y la pobreza se habría reducido a un 32,1%. Esta leve recuperación, no obstante, no fue suficiente para recuperar los niveles de pobreza previos a la pandemia; en tanto, para 2022 se ha estimado que la pobreza extrema se incrementaría llegando al 13,1% de la población (CEPAL, 2022b).

Además, como correlato del deterioro del mercado de trabajo, la cobertura de la protección social se ha visto afectada y sus brechas se han incrementado. En 2021 se calculó el retroceso en una década en la cobertura de pensiones y la caída en la proporción de personas afiliadas y/o que cotizan a los sistemas de salud (CEPAL, 2022c). La región enfrenta actualmente un contexto de elevada inflación y una serie de crisis en cascada y se teme su mayor impacto en las personas que pertenecen a los quintiles de menores ingresos, pero también, como mostró la crisis de la pandemia, a los estratos de ingresos medios (CEPAL, 2022b, 2022d). Estos impactos incluyen, entre otros, la creciente inseguridad alimentaria (CEPAL/FAO/PMA, 2022), así como un fenómeno que puede ser caracterizado como una fractura en el acceso a servicios sociales (Robles, 2023) y que se manifiestan en el incremento del abandono escolar (CEPAL, 2022b), la discontinuidad en los controles de salud e interrupción en el acceso a los programas de alimentación escolar (Castillo y Marinho, 2022), fenómenos que afectan especialmente a niñas, niños y adolescentes. En este escenario, el fortalecimiento de los sistemas de protección social se vuelve esencial y debiera ser una política estratégica para el desarrollo social inclusivo de los países (CEPAL, 2022b).

Un segundo aspecto clave del documento señala que la experiencia acumulada de la región muestra que la protección social de los ingresos ha sido segmentada y acotada en cobertura. Desde inicios del nuevo siglo y previo a la pandemia, la región logró importantes avances en la reducción de la pobreza y la pobreza extrema ante el despliegue de estrategias de superación de la pobreza y la

ampliación progresiva de los sistemas de protección social. Los programas de protección social no contributivos y, en especial, los programas de transferencias monetarias condicionadas han sido los esquemas más utilizados a nivel regional (Abramo, Cecchini y Morales, 2019). Dichos programas, consistentes en la entrega de transferencias monetarias sujetas a condicionalidades por parte de las personas destinatarias y dirigidas, en su mayoría, a familias con niñas, niños y adolescentes en edad escolar, constituyeron una innovación importante en la trayectoria de la política social hasta ese momento. Han contribuido a instalar la entrega de transferencias monetarias por parte del Estado como una posibilidad válida y legítima para hacer frente a los problemas estructurales en materia de pobreza y brechas de protección social por la vía contributiva en la región. Al mismo tiempo, han instalado vías para vincular a las familias en situación de pobreza y mayor vulnerabilidad con la oferta social existente como paso hacia la construcción de sistemas universales de protección social (CEPAL, 2021; Abramo, Cecchini y Morales, 2019; Cecchini y Madariaga, 2011).

En paralelo, se ha incorporado una serie de innovaciones en diversos ámbitos de los sistemas de protección social, entre las que se incluyen reformas a los sistemas de pensiones, considerando en varios casos la introducción de sistemas de pensiones no contributivas, y a los sistemas de salud, así como la irrupción paulatina de una agenda de políticas de cuidado (Arenas de Mesa, 2019; Arza y otros, 2022; CEPAL, 2017 y 2022c; Holz y Robles, 2023). Por una parte, destaca la experiencia de las políticas de atención integral a la primera infancia las que, sin abordar la dimensión de ingresos, han articulado prestaciones en las dimensiones de cuidados y educación inicial, nutrición y seguridad alimentaria, y salud. Por otra parte, cabe destacar la trayectoria recorrida por los sistemas de pensiones no contributivas en la región que constituyen una herramienta importante para aumentar la cobertura de los sistemas de pensiones, enfrentar la pobreza y la desigualdad en la vejez, y abordar la falta de ingresos debido a la situación de discapacidad o a las desigualdades de género persistentes en el acceso a pensiones. Actualmente, en América Latina y el Caribe, 26 países cuentan con 37 programas activos de pensiones no contributivas: 17 de ellos incluyen únicamente un componente de vejez, 8 sólo un componente de invalidez y 12 tienen componentes de invalidez y vejez. Considerando solamente a las personas destinatarias de los componentes de vejez, estos programas cubren al 29% de los adultos mayores de 65 años y más en la región (Arenas de Mesa, Robles y Vila, 2023). La experiencia de expansión de los sistemas de pensiones no contributivos muestra una posibilidad real para el fortalecimiento de prestaciones monetarias de amplia cobertura, incluso universal, con impactos sustantivos en la pobreza (Arenas de Mesa, 2019, CEPAL, 2022c), aunque con importantes desafíos en cuanto a sus niveles de suficiencia y efectos fiscales, así como de los de las pensiones generales en su conjunto (Arenas de Mesa, Robles y Vila, 2023).

Pese a este rumbo de expansión en la política social desde los años 2000, es posible plantear que la política social ha permanecido segmentada en términos de su acceso, niveles de suficiencia y calidad, así como fuertemente estratificada en función de los ejes de la desigualdad social en la región (Arza y otros, 2022; CEPAL, 2016, 2022b). Además, los avances recorridos no han sido sostenibles, estancándose en niveles muy acotados de cobertura y suficiencia de las prestaciones incorporadas (Holz y Robles, 2023). Ello se constata en el deterioro identificado desde 2015 en los indicadores sociales, sensibles al cambio en las orientaciones en política social y de economía política en los países. Algunas de las tendencias identificadas incluyen una desaceleración económica, el incremento de la pobreza y, especialmente, la pobreza extrema, así como una reducción significativa en el ritmo de reducción de la desigualdad: entre 2014 y 2019, la pobreza se incrementó del 27,8% al 30,4%, mientras que la pobreza extrema se habría elevado del 7,8% al 11,4% en el período (CEPAL, 2021 y 2022b).

Si bien la pandemia trajo nuevos ángulos y fortaleció su importancia, la discusión sobre la universalización de la protección social no es nueva. Globalmente, se reconoce la protección social como un derecho humano fundamental vinculado, entre otros, con el derecho a un nivel de vida adecuado. La Recomendación 202 (2012) sobre Pisos de Protección Social de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (OIT, 2012) postula que todas las personas debieran tener garantizado un nivel básico de seguridad

a lo largo de su ciclo de vida. Estas garantías mínimas debieran ser parte de los sistemas nacionales de seguridad social, definirse según las características de cada país y proporcionar al menos el acceso a un conjunto de bienes y servicios definidos que incluya la atención de salud esencial y la seguridad básica de los ingresos de la infancia, personas mayores y adultos en edad activa que no logren percibir ingresos suficientes. La CEPAL ha abogado por sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes (CEPAL, 2022b). Antes de la pandemia, ya había examinado la propuesta sobre un sistema de transferencias monetarias ciudadanas y redistributivas (CEPAL 2014, 2018, 2020a y 2020b). Se exploraron entonces opciones y costos para un sistema básico de ingresos parciales garantizados orientado a niñas, niños y adolescentes, las personas mayores y personas desempleadas, para un piso de seguridad económica para los jóvenes y la autonomía económica de las mujeres. Por su parte, el Secretario General de las Naciones Unidas, António Guterres, ha invitado a considerar nuevas estrategias como el ingreso básico para enfrentar las consecuencias de las transformaciones en el mundo del trabajo, incluidas la automatización y la precariedad e informalidad laboral, y ante la mayor recurrencia de desastres y emergencias que generan grandes desafíos para la protección social (Guterres, 2018).

Un tercer elemento central del documento alude a los enfoques sobre protección de los ingresos con un planteamiento inicial para los extremos del ciclo de vida. La protección social puede definirse como un conjunto de políticas orientadas a “[...] garantizar el acceso a ingresos adecuados para un nivel de bienestar suficiente de manera universal, a servicios sociales (como salud, educación, agua y saneamiento), vivienda, y a políticas de inclusión laboral y trabajo decente” (CEPAL, 2020b, pág. 20). Estas políticas buscan intervenir en la pobreza y la vulnerabilidad a lo largo del ciclo de vida y también, específicamente, sobre las desigualdades estructurales (CEPAL, 2020b). Por ello, su papel es central para brindar protección a los ingresos de los hogares y personas de manera sostenible y, especialmente, frente a eventos críticos. Ello quedó de manifiesto ante la pandemia, la que mostró también a través de sus impactos la limitación de los instrumentos existentes para viabilizar plenamente esta función. No obstante, no existe consenso en los países respecto del mecanismo específico en que dicha protección puede ser otorgada, así como los potenciales vínculos que estas prestaciones deberían tener con otras que son igualmente requeridas para alcanzar niveles de bienestar sostenibles para el desarrollo social inclusivo, económico y ambiental en la región. Dichas prestaciones incluyen, por una parte, políticas para incentivar el empleo productivo y de calidad y, con ello, la inclusión laboral y, por la otra, políticas que permitan la articulación efectiva con los sectores de educación, salud, cuidados y seguridad alimentaria. Esto es especialmente relevante desde la óptica de la pobreza multidimensional y los impactos ya reseñados de la pandemia (Holz y Robles, 2023).

Este documento busca abordar específicamente la dimensión de protección de los ingresos de los sistemas de protección social, explorando diversos instrumentos y opciones de política que han sido puestos en discusión en años recientes para avanzar en esta línea desde una mirada comparada y regional, concentrándose en su componente no contributivo. Tras identificar los argumentos que sostienen propuestas sobre el ingreso básico y repasar diversos esquemas alternativos que permitirían avanzar en una protección de los ingresos de los hogares en la región, se exploran opciones que podrían ser planteadas en el corto plazo en la ruta hacia una protección social y una garantía de ingresos universal. En el documento se busca también situar las interrelaciones entre la dimensión de la protección social y los ingresos con el conjunto de dimensiones que hacen parte de sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes. Además, plantea que, por sí sola, la dimensión de protección de los ingresos es insuficiente para brindar una protección social integral. Para ello, se propone que, junto con la institucionalización de mecanismos sostenibles para la protección de los ingresos de las personas, con foco prioritario en los extremos del ciclo de vida, la infancia y la vejez, una estrategia de fortalecimiento de la protección social debe también definir horizontes de expansión de la oferta pública de servicios sociales de calidad, así como identificar intervenciones integrales en las poblaciones que puedan ser priorizadas.

En particular, la región enfrenta un contexto en el que la pobreza infantil está sobrerrepresentada en la pobreza total. En 2021, 45,5% de las niñas, niños y adolescentes estaban en pobreza, 13 puntos porcentuales por sobre el promedio regional (CEPAL, 2022b). Según estimaciones de la CEPAL, durante la pandemia, la pobreza por ingresos en niñas, niños y adolescentes llegó al 51,3%; es decir, una de cada dos personas en esta etapa llegó entonces a estar en situación de pobreza (CEPAL/UNICEF, 2020). Ante las graves repercusiones en su bienestar producto de la pandemia, se torna esencial apostar por generar un nivel mínimo de ingresos que contribuya a su desarrollo integral y pueda sentar bases para una mayor igualdad.

Por otra parte, es posible cerrar brechas y avanzar sobre la base de aprendizajes ya acumulados en la región en relación con la expansión de programas que han contribuido a reducir los niveles de pobreza para poblaciones determinadas. Esto es particularmente relevante en el caso de los programas de transferencias condicionadas, así como de los sistemas de pensiones no contributivos para las personas mayores. Este último es un ámbito en el cual persisten desafíos y cuya experiencia de expansión puede ser también considerada para una prestación dirigida a la infancia, así como para el fortalecimiento de las prestaciones monetarias para personas con discapacidad.

En consecuencia, en este documento se plantea una apuesta estratégica para priorizar el avance hacia sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes de protección social y consolidar su función de protección de ingresos a partir de un mecanismo preestablecido que priorice, por una parte, a los hogares con niñas, niños y adolescentes y, por la otra, a las personas mayores. Para estos últimos, aprovechando la expansión de los sistemas de pensiones no contributivos, será clave completar la cobertura de estos sistemas hasta al menos la población en situación de pobreza y con niveles de suficiencia adecuados en función de las líneas nacionales de pobreza o pobreza extrema, según las posibilidades y realidades nacionales. Estas pueden ser concebidas como etapas que pueden ser recorridas hacia una cobertura universal en la protección de los ingresos, ya sea a través de un ingreso básico, el ingreso mínimo garantizado u otro de los mecanismos presentados en el documento.

Avanzar en instrumentos que permitan resguardar niveles de ingresos puede también contribuir a la reducción de desigualdades que afectan a diversas poblaciones. Las brechas de protección social e inseguridad de ingresos profundizan la exposición a riesgos entre quienes se ven afectados por el déficit estructural de empleos protegidos y de calidad, incluyendo a los jóvenes, las mujeres y los trabajadores informales y sus hogares, generando un círculo vicioso en el que las barreras de acceso a la protección social y la precariedad laboral se refuerzan mutuamente.

El documento se estructura como sigue. Tras esta introducción, el primer capítulo aborda, profundizando en los argumentos a favor y en contra, el debate sobre un ingreso básico universal, definido como una transferencia monetaria entregada de forma individual y periódica a todos los residentes de un territorio, sin exigir requisitos de condicionalidad para recibirlo. En el segundo capítulo se revisan conceptualmente otras opciones para la protección de ingresos, las que incluyen transferencias universales a la infancia, pensiones no contributivas, el ingreso mínimo garantizado y el ingreso de emergencia, buscando destacar también el vínculo que existe en algunas propuestas entre la protección de los ingresos con la inclusión laboral y el acceso a los servicios sociales, y presentando ejemplos de la experiencia en países europeos y de otras regiones. En el tercer capítulo se indaga en la existencia de debates, proyectos de ley y propuestas sobre políticas para garantizar y proteger niveles de ingreso, de manera universal o cuasi-universal, y se presentan experiencias de implementación en América Latina y el Caribe. Finalmente, en el cuarto capítulo, a través de la exploración de sus potenciales costos, se analiza la viabilidad de avanzar progresivamente en diversas modalidades de protección de los ingresos, incluyendo un mecanismo para el cierre de brechas de pobreza y la implementación gradual de una prestación monetaria para la infancia y las personas mayores en la región. El documento cierra con algunas propuestas de política pública. Por una parte, en atención a la necesidad de garantizar respuestas oportunas frente a desastres y crisis como la experimentada durante la pandemia, se explora la posibilidad de generar un mecanismo sostenible de protección de los ingresos

frente a crisis, en línea con ingreso básico de emergencia. Por otra parte, pensando en políticas que puedan incorporarse de manera estable a los repertorios de instrumentos de los sistemas de protección social en la región, y considerando que la infancia es una población altamente vulnerable y que muestra una sobrerrepresentación de la pobreza, se plantea que niñas y niños debieran ser el grupo prioritario en materia de transferencias universales, cuasi-universales o de alta cobertura. Su vínculo ya establecido con el acceso a la oferta social en protección social puede ser fortalecido, incluso trascendiendo la perspectiva de las condicionalidades que ha imperado en los programas hasta ahora. Por otra parte, desde un enfoque de ciclo de vida y género, y considerando el rápido envejecimiento poblacional en la región, se plantea la necesidad de fortalecer sistemas de pensiones no contributivos para la vejez de alta cobertura y con integración al conjunto de los sistemas de pensiones. Finalmente, se destacan dos planteamientos: por una parte, la importancia de fortalecer enfoques que vinculen la protección de los ingresos con mecanismos de inclusión laboral, aprendiendo de la experiencia comparada en esta materia. Por otra parte, la necesidad de buscar mecanismos para seguir impulsando una mayor articulación entre las prestaciones contributivas y no contributivas con las políticas de cuidado y con el acceso a servicios sociales fundamentales, como educación y salud. Ello permitirá fomentar de manera sinérgica crecientes niveles de sostenibilidad financiera de los sistemas de protección social con avances sustantivos en el desarrollo social inclusivo y crecientes niveles de igualdad.

Bibliografía

- Abramo, L., S. Cecchini y B. Morales (2019), *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 155 (LC/PUB.2019/5-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arenas de Mesa, A. (2019), *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 159 (LC/PUB.2019/19-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arenas de Mesa, A., C. Robles, C. y J. Vila, (2023), "El desafío de avanzar hacia la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina", *Serie de Políticas Sociales*, Publicación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (en prensa).
- Arza, C. y otros (2022), *The Political Economy of Segmented Expansion. Latin American Social Policy in the 2000s. Elements in Politics and Society in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Atuesta, B. (2023), "Protección social, crisis y pandemia: aprendizajes en perspectiva comparada", en C. Robles y R. Holz (coords.), *El futuro de la protección social ante la crisis prologada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, resilientes y sostenibles*, *Documento de Proyectos*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (en prensa).
- Atuesta, B. y T. Van Hemelryck (2022), "Protección social de emergencia frente a los impactos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe: evidencia y aprendizajes sobre sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes de protección social", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/143), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Castillo, C. y M. L. Marinho (2022), "Los impactos de la pandemia sobre la salud y el bienestar de niños y niñas en América Latina y el Caribe: la urgencia de avanzar hacia sistemas de protección social sensibles a los derechos de la niñez", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/25), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, S. y A. Madariaga (2011), *Programas de Transferencias Condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe* (LC/G.2497-P), Santiago.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022a), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/18-P), Santiago. Disponible [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/221214_final_ppt_balance_2022.pdf.
- _____ (2022b), *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2022, la transformación de la educación como base para el desarrollo sostenible* (LC/PUB.2022/15-P), Santiago.
- _____ (2022c), *Panorama Social de América Latina, 2021* (LC/PUB.2021/17-P), Santiago.

- _____ (2022d), *Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad* (LC/SES.39/3-P), Santiago.
- _____ (2022e), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*, Disponible [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/221214_final_ppt_balance_2022.pdf.
- _____ (2021), *Panorama Social de América Latina 2020* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago.
- _____ (2020a), *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (LC/SES.38/3-P/Rev.1), Santiago. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46227-construir-un-nuevo-futuro-recuperacion-transformadora-igualdad-sostenibilidad>.
- _____ (2020b), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5), Santiago. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45324-agenda-regional-desarrollo-social-inclusivo>.
- _____ (2019), *Nudos críticos del desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe: antecedentes para una agenda regional* (LC/CDS.3/3), Santiago.
- _____ (2018) *La ineficiencia de la desigualdad*, (LC/SES.37/3-P), Santiago. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43442-la-ineficiencia-la-desigualdad>.
- _____ (2017) *Panorama Social de América Latina, 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago.
- _____ (2014), *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2603), Santiago. Disponible [en línea] <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/36699>.
- _____ (2012), *Eslabones de la desigualdad: heterogeneidad estructural, empleo y protección social* (LC/G.2539), Santiago. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27973/1/S1200141_es.pdf.
- CEPAL/FAO/PMA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/Programa Mundial de Alimentos), (2022), "Hacia una seguridad alimentaria y nutricional sostenible en América Latina y el Caribe en respuesta a la crisis alimentaria mundial", Santiago, Chile. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48531/3/S2200784_es.pdf [Consulta: 07-12-2022].
- CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2020), "Protección social para familias con niños, niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe. Un Imperativo frente a los impactos del COVID-19", Informe Especial COVID-19, diciembre.
- Guterres, A. (25 de Septiembre de 2018). "El mundo sufre un "trastorno por déficit de confianza" y los principios democráticos están bajo asedio". Noticias ONU. [En línea] <https://news.un.org/es/story/2018/09/1442282><https://news.un.org/es/story/2018/09/1442282>.
- Holz, R. y C. Robles (2023) "Sistemas de protección social ante crisis recurrentes: evidencia, aprendizajes y desafíos institucionales", en C. Robles y R. Holz (coords.), *El futuro de la protección social ante la crisis prologada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, resilientes y sostenibles*, Documento de Proyectos, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (en prensa).
- Naciones Unidas (2020), "Informe: El impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe", https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-07/ES_SG-Policy-brief-COVID-LAC.pdf.
- _____ (2016), "One Humanity: shared responsibility", Informe de la Secretaría General de Naciones Unidas para la Cumbre Mundial Humanitaria.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2021), *Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022. La protección social en la encrucijada: en busca de un futuro mejor*.
- _____ (2012), Recomendación 202 (2012) sobre Pisos de Protección Social. <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:::>
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2021), *Atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe*. Nueva York.
- Robles, C. "Introducción: elementos para pensar el futuro de la protección social en la región", en C. Robles y R. Holz (coords.), *El futuro de la protección social ante la crisis prologada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, resilientes y sostenibles*, Documento de Proyectos, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (en prensa).
- Tromben, V. y A. Podestá (2019), "Las prestaciones familiares públicas en América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/97/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

I. Ingreso básico: elementos conceptuales y sobre su debate

*Jurgen De Wispelaere
Consuelo Farías*

El concepto de ingreso básico ha sido objeto de una larga discusión a lo largo de los años (CEPAL, 2018; Van Parijs y Vanderborght, 2017). Su conceptualización y propuestas han estado sujetas a diversas interpretaciones y posturas respecto de su rol en el marco de un Estado de bienestar y su complementariedad (o eventual reemplazo) de los diversos componentes que hacen parte de un sistema de protección social (CEPAL, 2017, 2018). Se han planteado diversos argumentos a favor y en contra respecto de su diseño potencial e implementación, así como su vínculo con el mercado de trabajo y una nueva forma de organización social. Cabe destacar que el debate sobre un ingreso básico universal se ha intensificado a partir de la pandemia y sus efectos en el bienestar de la población.

Este capítulo ofrece las principales características de la idea de ingreso básico, así como los argumentos a favor y las objeciones teóricas planteadas al respecto del modelo. El capítulo sitúa el debate sobre el ingreso básico en un contexto de políticas más amplio, distingue una serie de modelos de ingreso básico que es posible identificar en la literatura y presenta algunas alternativas que lideran el debate contemporáneo, así como casos de pilotajes y experimentos en el mundo.

A. La idea central: cinco características principales

El ingreso básico, en esencia, consiste en una transferencia monetaria periódica que se paga a cada residente de un país de forma individual, sin requerir, a cambio, condicionalidades de empleabilidad (Van Parijs y Vanderborght, 2017). Si bien el ingreso básico tiene cierto parecido con otros mecanismos de apoyo al ingreso y de esquemas de protección social introducidos o discutidos en América Latina, las cinco

características que se explican a continuación lo distinguen de otras políticas que se implementan en la actualidad: se trata de una transferencia en efectivo, periódica, individual, universal e incondicional.

1. Transferencia en efectivo

El ingreso básico es una transferencia en efectivo pagada en moneda nacional o local. Difiere de las transferencias en especie y vouchers que restringen su uso a la compra de bienes y servicios específicos y preaprobados. Justificado por razones de justicia y eficiencia, el ingreso básico brinda a las personas la libertad de adquirir cualquier bien o servicio en el mercado.

En el modelo estándar del ingreso básico este generalmente se paga a través de moneda nacional, pero existe creciente interés en la idea de pagar un ingreso básico mediante una moneda local o alternativa. El principal argumento a favor de la adopción de monedas locales en lugar de la nacional es promover la economía regional, especialmente efectiva cuando existe una oferta suficiente de las empresas locales en el programa (véase, por ejemplo, el caso de Maricá del Brasil en el acápite D en este capítulo y en el capítulo III).

2. Periódica

El ingreso básico es una prestación monetaria que se paga periódicamente, por lo general de forma mensual y permanente, es decir, durante toda la vida de una persona. La razón principal para defender un pago periódico regular es promover la seguridad económica al garantizar que las personas tengan acceso constante a una fuente de ingresos pequeña y predecible (Van Parijs y Vanderborght, 2017). También es habitual ajustar la regularidad periódica de los pagos del ingreso básico a programas que ya existen en un país, por lo general pagados mensualmente, aunque existen excepciones. Por ejemplo, el Dividendo del Fondo Permanente de Alaska, comúnmente descrito como un tipo de ingreso básico, solo se paga una vez al final de cada año (Goldsmith, 2005; Widerquist y Howard, 2012)¹.

La seguridad económica como argumento que subyace a los pagos periódicos requiere que el nivel de ingreso básico sea fijo y que su valor no fluctúe de forma dramática en un corto período de tiempo². Vale mencionar que una inflación elevada puede socavar rápidamente la seguridad económica proporcionada por un ingreso básico regular, fenómeno que requiere de mayor atención, especialmente en un contexto de crisis como el actual.

Asimismo, para el logro de la seguridad económica se requiere que el ingreso básico se pague tanto de forma permanente como periódica. Si bien existen discusiones que sugieren diseñar un ingreso básico en forma de una "cuenta de vida", como un crédito que las personas puedan utilizar en cualquier momento de su vida por un periodo delimitado, por ejemplo, de cinco años en total, esto reduce el potencial de garantizar la seguridad económica a lo largo del ciclo de vida, en particular para las personas en situación de vulnerabilidad (De Wispelaere y Stirton, 2004). También pueden existir casos o situaciones de emergencia en las que se justifique un ingreso básico temporal, por ejemplo, como las propuestas que han surgido sobre un ingreso básico de emergencia como parte de las respuestas frente a la pandemia de COVID-19 (Gray-Molina, Montoya-Aguirre y Ortiz-Juarez, 2022). Pero incluso en este caso es ventajoso tener un ingreso básico pequeño y permanente que se pueda aumentar temporalmente ante una situación de emergencia (De Wispelaere y Morales, 2021), como ocurrió en el caso de Maricá (Katz y Ferreira, 2020).

¹ El descubrimiento de una reserva de petróleo en 1967 en Alaska dio paso a la creación del "Alaska Permanent Fund Dividend", fondo en donde el Estado depositaría un 25% de los ingresos de las ganancias anuales del petróleo, según una enmienda a la Constitución del Estado realizada en 1976. Desde 1982, todo residente es elegible para recibir una transferencia monetaria no condicionada (Gentilini y otros, 2020). Su monto en 2021 fue de 1,114 dólares anuales. El valor fluctúa según las ganancias y el precio del petróleo. Véase en línea <https://pfd.alaska.gov/>.

² Para los casos específicos en donde el ingreso básico consiste en un fondo permanente financiado por exportaciones de materia prima (petróleo), como en los casos de Alaska y Maricá, se presenta la dificultad de que sus valores fluctúan dependiendo del precio global del producto.

3. Individual

Uno de los elementos controversiales del ingreso básico es su concepción centrada en que cada individuo es elegible para el mismo nivel de ingreso básico independientemente de su composición familiar³. Pese a que el desarrollo reciente de políticas sociales ha centrado crecientemente su foco en las personas para la recepción de prestaciones (Frericks, Hoppner y Och, 2016), en muchos países la mayor parte de las políticas de protección social sitúan a la unidad familiar en el centro. Por el contrario, el ingreso básico no asocia prestaciones diferenciadas según los diferentes tipos de composición de los hogares en un momento del tiempo ni a sus variaciones lo largo del ciclo de vida⁴ (Van Parijs y Vanderborght, 2017). Estas dos características juntas aseguran que el ingreso básico ofrezca un ingreso predecible y estable, siendo estos elementos esenciales para comprender cómo el ingreso básico promueve la seguridad económica, especialmente cuando los cambios sociales y demográficos incrementan la diferenciación en la composición del hogar y los patrones de convivencia y formación de familias. Asimismo, reduce los potenciales incentivos perversos para que miembros de una familia vivan juntos artificialmente o se separen por razones económicas.

La segunda forma en que la naturaleza individual del ingreso básico difiere de muchas políticas contemporáneas es mediante el pago en cuentas individuales en contraposición al pago asignado a la jefatura del hogar. Esto contribuye significativamente a promover la igualdad y la equidad dentro del hogar. En particular, el acceso individual garantizado a un ingreso básico puede contribuir a la seguridad económica y el bienestar de las mujeres al reducir la dependencia financiera de sus maridos o parejas masculinas (Zelleke, 2011). Si bien los modelos concretos de ingreso básico admiten alguna variación, el modelo estándar indica que cada individuo debe recibir la prestación en su respectiva cuenta, pero que la mujer reciba el ingreso básico de los hijos e hijas hasta los 18 años por defecto (Davala y otros, 2015).

4. Universal

A menudo, el ingreso básico se denomina explícitamente "ingreso básico universal", pero la forma en que debe considerarse universal está sujeta a controversias. En parte, esto se debe a que la idea misma de "universalismo" continúa siendo esquivada en la discusión de política social y el término puede adoptar diversas comprensiones en el marco de políticas específicas. El problema se complica aún más porque existen diferentes formas en las que una política se desvía del universalismo cuando se dirige a un subconjunto de la población. Finalmente, la idea de que las políticas universales nunca se dirigen a un subconjunto de la población también es errónea. Para comprender adecuadamente esto, es útil considerar dos formas diferentes en las que una política se dirige a un grupo o subconjunto específico dentro de la población de un país o región. Estos involucran lo que Clasen y Clegg denominan respectivamente como "condiciones de categoría" y "condiciones de circunstancias" (Clasen y Clegg, 2007).

En el primer caso, cuando se habla de "condiciones de categoría", se alude a las llamadas políticas categóricas enfocadas en individuos o grupos específicos que se pueden definir de manera concreta. Este es el caso de niñas y niños, personas jubiladas, personas con discapacidad y personas desocupadas, entre otros. Se trata de políticas que no son universales en el sentido de que no cubren a toda la población, pero a menudo se etiquetan como tales cuando se aplican a todas las personas dentro de una categoría particular. Este es el caso de la pensión básica universal o de una transferencia universal por hijo, que se

3 Podemos distinguir tres variaciones: i) un ingreso básico solo para adultos, en el que la persona tiene derecho a un ingreso básico al llegar a la edad adulta (típicamente 18 o 21 años); ii) una renta básica uniforme, en que adultos y niños, niñas y adolescentes tienen derecho al mismo ingreso básico y iii) un ingreso básico diferenciado, donde niñas, niños y adolescentes reciben un ingreso básico inferior al de los adultos. Cada una de estas tres variantes es individual en el sentido de que el derecho y/o nivel de la prestación no cambia con la composición del hogar.

4 Existen algunas propuestas que proponen un ingreso básico a nivel de hogar, a menudo por razones de implementación práctica, pero estas propuestas han ganado poca fuerza y casi todos los modelos que se debaten actualmente adoptan un foco en su entrega a personas.

distinguen de las pensiones contributivas que solo se aplican a un grupo en particular. Se puede utilizar una línea de razonamiento similar hacia otras poblaciones objetivo siempre que sean relativamente estables, de modo que se apliquen categorías simples: estudiantes, personas con discapacidad, refugiados y migrantes, entre otros. El argumento es que, si bien la prestación es restringida a un subconjunto específico de la población, al interior de esa población se comparten todas las características de un ingreso básico (una transferencia en efectivo periódica pagada incondicionalmente a todos los individuos del grupo) y también se asume que tendrá efectos comparables.

En el segundo caso, las “condiciones de circunstancias”, existen políticas focalizadas, no universales y en las cuales se realiza una prueba de medios a partir de la aplicación de una prueba de ingresos, de riqueza u otro indicador de medios económicos para determinar las circunstancias de las personas que impliquen la recepción de la prestación. Esta prueba consiste en identificar un subconjunto de la población con recursos insuficientes, en general, personas en situación de pobreza, y restringir la elegibilidad a un programa o prestación para ese subconjunto de personas. Cuando los formuladores de políticas abogan por un ingreso básico como programa universal no contemplan la idea de focalizar a través de la prueba de medios por sus obstáculos prácticos (Standing, 2017), la alusión a razones éticas y también por su metodología muchas veces percibidas como estigmatizantes o intrusivas, lo que puede explicar los errores de exclusión en el acceso a la protección social (Van Oorschot, 1998; Laín y Julià, 2022). La verificación de medios requiere un esfuerzo administrativo e inversión significativos, y además está propensa a errores burocráticos y demoras en la provisión de las prestaciones, en particular cuando las circunstancias cambian de forma rápida o repentina (De Wispelaere y Stirton, 2012) e incluso puede estar sujeta a asimetrías de información y riesgo moral⁵ (Handler y Babcock, 2006). Otras razones que se esgrimen para alejarse de la prueba de medios incluyen las llamadas “trampas sociales” que dificultan a las personas escapar de la pobreza o el desempleo (Van Parijs y Vanderborght, 2017). Esto ocurre, por ejemplo, en el caso de las personas con discapacidad que reciben una prestación basada en su inhabilidad para retornar al empleo, con ello, reduciendo las posibilidades de reinserción laboral apoyadas por un ingreso (Ståhl, De Wispelaere y MacEachen, 2022). Para los defensores del ingreso básico, la solución a estos retos es discontinuar las políticas basadas en la prueba de medios y, en su lugar, adoptar un ingreso básico universal que sea independiente de los medios económicos de las personas.

Es importante subrayar que, de forma implícita, un ingreso básico beneficia proporcionalmente más a quienes se encuentran en el extremo inferior de la distribución del ingreso. El ingreso básico comparte con otros programas universales “la focalización en el contexto del universalismo” (Skocpol, 1991; Spies-Butcher, Phillips y Henderson, 2020), que refiere al hecho de que las políticas que todos reciben son más valiosas para las personas en situación de mayor vulnerabilidad. Hay dos razones por las que un ingreso básico universal sin comprobación de medios apunta a las personas en situación de pobreza. En primer lugar, introduce un piso de seguridad económica que no tiene brechas de cobertura, las que habitualmente afectan en mayor grado a las personas en situación de pobreza, ya que se aplica a todas las personas independientemente de su situación económica (Van Parijs y Vanderborght, 2017). Las políticas que tienen requisitos de elegibilidad estrictos que dependen de un proceso de prueba de medios pueden implicar errores y demoras, especialmente cuando las condiciones individuales fluctúan con frecuencia, como suele ocurrir con las personas en situación de vulnerabilidad. En segundo lugar, el valor neto del ingreso básico es mayor para las personas de menores recursos.

⁵ Estas asimetrías de información y riesgo moral pueden producir incentivos para el oportunismo (*free-riding*) y la identificación de “vacíos legales” (*creative compliance*) por parte de los demandantes, lo que provoca que el sistema y sus funcionarios respondan con desconfianza a la hora de evaluar las pruebas de medios (Handler y Babcock, 2006).

5. Incondicional

La característica más controversial de un ingreso básico, y posiblemente la más crítica, es que no impone condicionalidades de comportamiento o conducta a sus destinatarios⁶. El ingreso básico es tanto incondicional *ex ante* como incondicional *ex post* (Dowding, De Wispelaere y White, 2003). La condicionalidad *ex ante* consiste en la ausencia de cualquier condición de calificación para que un individuo reciba un ingreso básico. La única condición de calificación inherente a la mayoría de las propuestas de ingreso básico es un requisito de residencia; por lo general, el requisito es haber vivido en el país durante la cantidad de años que determina la elegibilidad para otros programas de protección social (Van Parijs y Vanderborght, 2017). Es importante destacar que, a diferencia de las políticas contributivas, el ingreso básico no requiere que alguien haya contribuido con impuestos o una prima social para ser elegible. La incondicionalidad *ex post* refiere a la ausencia de requisitos de comportamiento para ser elegible para el ingreso básico, ya sea demostrando la disposición para la búsqueda activa de un empleo o trabajar, haciendo parte de alguna instancia de participación social⁷, entre otros. Se tiene derecho a un ingreso básico por el simple hecho de ser miembro de la sociedad y no se impone ninguna otra condición. El ingreso básico, al ser incondicional, por tanto, se distingue del grueso de las políticas de protección social, incluidas las políticas activas del mercado laboral vigentes en los Estados de bienestar avanzados en Europa o los esquemas de transferencias monetarias condicionadas de América Latina.

La confusión más común en torno a la incondicionalidad asociada al ingreso básico es que esta es una política que apoya la inactividad laboral. Se ha planteado que esta es una visión errónea tanto de la intencionalidad como de los efectos de esta política (véase, por ejemplo, Van Parijs y Vanderborght, 2017). En términos de intenciones, muchos defensores de la renta básica la consideran una política explícitamente dirigida a apoyar a las personas que participan en actividades sociales tanto dentro como fuera del mercado laboral. En el mercado laboral, el ingreso básico evita la trampa del desempleo, situación que se genera cuando las prestaciones para la población desempleada desincentivan a esta población a buscar empleo y, por lo tanto, apoya a las personas para que accedan al mercado laboral (Van Parijs y Vanderborght, 2017). Al mismo tiempo, promueve la movilidad de los empleados en el mercado laboral, entregando medios económicos que les permitan acceder a la formación y acceso a puestos de trabajo de mejor calidad. Asimismo, el ingreso básico respalda la inclusión social de las personas fuera del mercado laboral, incluida la educación, el voluntariado y el cuidado. Experimentos recientes en Finlandia y Holanda no solo no registraron un retiro significativo del mercado laboral, sino que, por el contrario, proporcionaron evidencia de un modesto aumento de la participación laboral y social (Kangas y otros, 2021).

B. Argumentos a favor de un ingreso básico universal

Los defensores del ingreso básico abogan por la necesidad de introducir un piso de renta universal e incondicional como parte de un sistema de protección social adecuado para hacer frente a los desafíos actuales y futuros. Pero la promoción de un ingreso básico se presenta de muchas formas diferentes, incluyendo desde un enfoque basado en principios y un requisito de justicia, o de manera más pragmática como un instrumento que mejora las instituciones y políticas de bienestar actuales (Barry, 1996). Del mismo modo, también se puede distinguir entre quienes abogan por un impacto de mejora en las condiciones de vida frente a quienes le asignan un impacto emancipador o transformador (Calnitsky, 2018).

⁶ Clasen y Clegg (2007) se refieren a esto como la ausencia de "condiciones de conducta".

⁷ Una variante del ingreso básico introducida por Anthony Atkinson (Atkinson, 1996) es el "ingreso por participación". Este es un ingreso cuasi-básico no focalizado que introduce un requisito por participación para su recepción, ya sea en el empleo o en su búsqueda activa o bien, en el caso de individuos vinculados a acciones en los ámbitos de la educación, el trabajo de cuidados o el voluntariado. Dejaría, por tanto, a una proporción muy baja de personas fuera.

Las expectativas asociadas al ingreso básico como instrumento de políticas públicas determinarán su diseño e implementación, discutidos con más detalle en esta sección. Respecto a las razones para adoptar un ingreso básico en el debate se aprecian dos extremos. Por una parte, se plantea un ingreso básico mínimo que ofrezca una prestación acotada al margen de la protección social existente. En el otro extremo se encuentran posturas a favor de un ingreso básico maximalista que transforme radicalmente el sistema de protección social existente. Entre estos extremos, el desafío es diseñar e implementar un ingreso básico que sea a la vez deseable (en términos de impacto político) y factible (en términos de costos presupuestarios y políticos).

1. Argumentos a favor

a) Combatir la pobreza y enfrentar las desigualdades

Se espera que el ingreso básico tenga un impacto en un gran número de problemas sociales. En primer lugar, a menudo se percibe como una herramienta de política destinada a combatir la pobreza, ya que son las personas en mayor situación de pobreza quienes más se beneficiarían de esta prestación.

Por su diseño, el ingreso básico ofrece un piso de ingresos para cada persona, lo que reduce, aunque no elimina totalmente, la probabilidad de que una persona en situación de pobreza carezca de cobertura en protección social (De Wispelaere and Stirton, 2011). El ingreso básico llegaría así también a quienes no son elegibles para los programas tradicionales de protección social. En este sentido, en segundo lugar, permite llegar a las personas que experimentan vaivenes en sus trayectorias laborales o que han pasado largos períodos en el empleo informal (Martinelli y Vanderborght, 2022). En tercer lugar, el ingreso básico se ofrece de manera no estigmatizada, lo que repercute en las tasas de aceptación de las prestaciones, así como en su impacto en una serie de variables sociales (incluida la salud y la participación social), de manera vinculada con la multidimensionalidad de la pobreza⁸.

En cuarto lugar, el ingreso básico ofrece un impacto directo y medible en personas que, desde una concepción más amplia de seguridad económica y vulnerabilidad, están en riesgo de caer en la pobreza, ya sea debido a shocks externos, como la pandemia, o a tendencias laborales de más largo plazo (Van Parijs y Vanderborght, 2017; Standing, 2017). La proporción precisa de la población que se beneficiaría directamente de un ingreso básico depende en gran medida del nivel de la prestación provista y cómo se vincula a las políticas existentes. Ello también será relevante para determinar su potencial impacto en la pobreza. Las propuestas de ingreso básico que toman una forma más residual, por ejemplo, pueden ser superadas en sus impactos por medidas más específicas y direccionadas, mientras que un enfoque más comprehensivo del ingreso básico probablemente superará a otros esquemas alternativos.

Asimismo, el ingreso básico podría enfrentar la desigualdad económica por su potencial redistributivo, dependiendo del nivel de la prestación y las especificidades de su financiamiento (Atkinson, 2015). De un lado, un ingreso básico puede financiarse mediante una reasignación de los fondos públicos existentes, lo que puede implicar en gran medida una redistribución horizontal de los recursos entre los grupos de ingresos más bajos, sin afectar a los grupos de ingresos más altos. Por otro lado, si el ingreso básico se financia principalmente a través de un impuesto sobre la renta o sobre el patrimonio (o quizás un impuesto sobre el consumo de bienes suntuarios, entre otras opciones), es posible esperar un potencial redistributivo mucho mayor, especialmente si la tasa impositiva está diseñada para ser muy progresiva. Es importante, no obstante, considerar que, si bien la caída en la desigualdad económica puede ser un impacto relacionado con la implementación del ingreso básico, es menos claro que este sea su principal objetivo.

⁸ Véase evidencia para el caso de Finlandia en Kangas y otros (2021).

b) Modernizar los mercados laborales

Los beneficios del ingreso básico para la sociedad, en particular para las personas y los grupos en situación de vulnerabilidad, están estrechamente relacionados con el impacto que se espera en los mercados laborales. Esta es una de las principales razones de apoyo de los actores políticos a los pilotajes de ingreso básico, motivados principalmente por el aumento de la precariedad laboral y los temores relacionados con el desempleo tras los cambios tecnológicos en curso (Kalleberg, 2018; Pulkka y Simanainen, 2021).

Hay varios mecanismos en juego para comprender los potenciales impactos de un ingreso básico en los mercados laborales en rápida transición. El primero se relaciona con el hecho de que el ingreso básico permite situarse más allá de la situación de desempleo que puede afectar a las personas para su recepción, contrario a algunos esquemas de protección social sujetos a condicionalidades. Debido a que el ingreso básico establece un piso para los individuos independientemente de su estatus laboral, puede brindar protección a quienes transitan entre una situación de desempleo a empleos de tiempo parcial, en lugar de atraparlos en una situación de desempleo o de acceso a un empleo precario, siendo un argumento importante a su favor en contra de planteamientos de que reduciría la participación laboral (Van Parijs y Vanderborght, 2017)⁹.

El corolario de apoyar a las personas para que entren y salgan del trabajo sin perder el acceso a una garantía de ingresos es que los trabajadores estarán en mejores condiciones para enfrentar circunstancias cambiantes en los mercados laborales y en la economía en general. Otro efecto relacionado es que la existencia de un apoyo a los ingresos totalmente independiente de la situación laboral de una persona puede incentivar a algunos trabajadores a pasar del empleo informal al formal y, al mismo tiempo, facilitar que los empleadores puedan también realizar este movimiento. Es posible que este último efecto tenga más impacto en las mujeres en particular, las que más están inmersas en la economía informal (véase más detalles en el acápite C de este capítulo).

Se argumenta también que el ingreso básico tiene impacto en los salarios y las condiciones de empleo (Calnitsky, 2020). Parte del argumento se explica porque la garantía de ingreso mejora la posición negociadora de los trabajadores en relación con los empleadores. El ingreso básico permite a los trabajadores alejarse de los trabajos precarios y buscar mejores empleos incluso si estos implican incurrir en un periodo de desempleo. Sin embargo, existen contraargumentos que sugieren que un ingreso básico podría no tener impactos positivos en todos los empleos y sectores industriales, ya que podría no ser suficiente para cubrir los costos del desempleo (incluso de manera temporal) (Birnbaum y De Wispelaere, 2021). En suma, el impacto de un ingreso básico dependerá de su interacción con las instituciones del mercado laboral y las políticas sociales (White, 2020).

c) Promover la igualdad de género

Existe un importante debate sobre el impacto esperado de un ingreso básico en la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, tanto en el empleo como al interior de los hogares (Zelleke, 2011). Los efectos en materia de género en el mercado laboral se vinculan con las desigualdades de género en los mercados laborales y se expresan, por ejemplo, en la mayor proporción de trabajos informales, precarios y a tiempo parcial que asumen las mujeres, al mismo tiempo de enfrentar obstáculos sociales y legales para avanzar en sus carreras comparado con los hombres. En la medida en que un ingreso básico permite con mayor facilidad el acceso a empleos de tiempo parcial, este efecto podría tener un impacto desproporcionadamente mayor en las mujeres. Asimismo, en la medida en que el ingreso básico empodera la negociación con los empleadores (véase

⁹ Evidencia basada en experimentos apoya el argumento de que un ingreso básico incrementa la participación laboral en lugar de reducirla (Gilbert y otros, 2018).

acápito B), contribuyendo incluso frente a situaciones de acoso laboral y discriminación, estos impactos podrían ser mayores entre las mujeres en atención a las desigualdades que enfrentan.

El ingreso básico también tiene una estrecha relación con los debates sobre la desigual distribución del trabajo remunerado y el trabajo de cuidados no remunerado, que desproporcionadamente realizan las mujeres en todo el mundo. Hay al menos tres aspectos de la agenda de ingreso básico y cuidados que vale la pena destacar. En primer lugar, está la idea de que el ingreso básico ofrece un reconocimiento al trabajo de cuidado no remunerado realizado por las mujeres (Mulligan, 2013). Quienes adoptan esta posición ven similitudes entre el ingreso básico y los movimientos a favor de un reconocimiento salarial del trabajo doméstico. No obstante, cabe destacar que el ingreso básico en su concepción original no se vincula a una actividad laboral específica, por lo que el margen para este reconocimiento sería reducido. No obstante, en segundo lugar, si bien este no es propiamente un reconocimiento por el trabajo de cuidados no remunerado ejercido, puede ofrecer una compensación a las mujeres que lo ejercen, bajo una modalidad de apoyo a los ingresos al que no pueden acceder por la vía contributiva o vinculada al empleo formal. Esto podría incluso implicar que las mujeres decidan activamente dedicar más tiempo al trabajo de cuidados, siendo el ingreso básico parte del salario que se estaría dejando de percibir (Elgarte, 2008). Este último punto, sin embargo, sigue siendo controvertido desde una perspectiva de igualdad de género, dado que puede implicar una reducción en la participación laboral de las mujeres, sustentando la distribución tradicional del trabajo remunerado y no remunerado de cuidados (Robeyns 2000). Un tercer punto que considerar es si la renta básica podría incentivar a los hombres a asumir trabajo de cuidados. Por un lado, el ingreso básico podría ofrecer esta opción a los hombres, compensando los salarios que se dejen de percibir (Elgarte, 2008). Se debería evaluar si este sería un incentivo lo suficientemente fuerte, en particular dado que el mismo ingreso básico también estaría disponible para los hombres que decidan centrarse únicamente en sus carreras.

Un último efecto crítico del ingreso básico sobre la igualdad de género se relaciona con el empoderamiento de las mujeres dentro del hogar en la relación con sus parejas, especialmente, frente a situaciones de desigualdad y abuso. Aquí el argumento es que un ingreso básico permite a las mujeres una opción de salida de cualquier relación, en particular aquellas que presentan abuso emocional o incluso violencia física. La investigación empírica sobre el impacto de género en el hogar del ingreso básico es limitada, pero los estudios existentes sugieren que podría tenerlo (Gonalons-Pons y Calnitsky, 2021; Calnitsky y Gonalons-Pons 2021).

d) Apoyo a comunidades e instituciones democráticas

Existe un el argumento de que más allá de los beneficios individuales, el ingreso básico tiene beneficios comunitarios. Investigaciones sociológicas recientes han establecido que los efectos en la comunidad tienen impactos en una amplia variedad de problemas sociales, desde decisiones de participación en el mercado laboral (Calnitsky y Latner, 2017) hasta la disminución del crimen y la violencia (Calnitsky y Gonalons-Pons 2021).

Hay posturas que argumentan que el ingreso básico puede mejorar las relaciones sociales entre diferentes grupos al producir una mayor solidaridad social dado el vínculo que se genera al recibir universalmente una misma prestación, de manera similar a lo que ocurre al construir sistemas universales de salud o educación. La ausencia del estigma asociado a la condicionalidad mejora aún más las relaciones sociales entre los diferentes grupos sociales. No hay, sin embargo, suficiente evidencia que sugiera que el ingreso básico tendrá el mismo efecto en solidaridad que la atención médica o la educación universales. Hay varias razones para esto. En primer lugar, el ingreso básico no establece instituciones sociales visibles, como escuelas y hospitales, sino que, en última instancia, solo implica que cada persona reciba su cheque o depósito mensual. En segundo lugar, es importante tener en cuenta que, si bien todo ciudadano recibe un ingreso básico, no todo el mundo es receptor neto, ya que, dependiendo del nivel de la prestación, gran parte de los ciudadanos pueden terminar siendo

contribuyentes netos a través del pago de impuestos. En tercer lugar, hay evidencia que sugiere que la legitimidad social del ingreso básico se vincula a cuán aceptables socialmente son las categorías sobre las que se establece su entrega, donde, por ejemplo, su apoyo público se podría ver reducido en los casos de la población migrante y refugiada (Bay y West Pedersen, 2006).

Finalmente, otro argumento es que el ingreso básico tiene el potencial de fortalecer instituciones democráticas y la inclusión política de ciertos grupos (Pateman, 2004). No obstante, es previsible que un impacto democrático mayor se podría obtener de la mayor participación política de grupos socialmente vulnerables que, según evidencia existente, al superarse una relación “estigmatizada” con el Estado a través de programas de naturaleza condicionada, tenderían a mostrar una mayor participación en las elecciones, traduciéndose en una mayor tasa de participación electoral (Morales, 2018).

2. Objeciones al ingreso básico

a) Costos fiscales

El costo de la implementación de un ingreso básico es una de las principales objeciones planteadas en el debate. La percepción de su alto nivel de costo se vincula con el hecho de que todos los ciudadanos recibirían un suplemento de ingresos. Con frecuencia se indica que la focalización permitiría llegar con más recursos a las personas en mayor necesidad. En la mayoría de los casos, sin embargo, el ingreso básico pretende ser un esquema redistributivo en el que solo quienes están en el extremo inferior de la distribución de ingresos son beneficiarios netos. Bajo esta lógica, los destinatarios de mayores ingresos “devuelven” su propio ingreso básico en la medida que aumentan sus ingresos y las personas de mayores ingresos financian el ingreso básico de las personas más pobres a través del pago de sus impuestos. La proporción precisa de la población que son beneficiarios netos frente a contribuyentes depende del nivel del ingreso básico, la distribución del ingreso y las tasas fiscales específicas a implementarse. Sin embargo, la distinción entre beneficiarios y contribuyentes netos es inherente a cualquier esquema de ingreso básico.

Sin embargo, incluso cuando el costo fiscal del ingreso básico es menor al supuesto por sus detractores, existen importantes desafíos económicos y políticos vinculados con su financiamiento. Es posible identificar tres estrategias fiscales. La primera es ajustar la tasa del impuesto sobre la renta para financiar el ingreso básico. Ello puede tener efectos económicos distorsionadores, así como generar resistencia política por parte de quienes soportarán la mayor parte del costo adicional. La segunda estrategia consiste en financiar parcialmente el ingreso básico mediante la absorción de otras transferencias monetarias, lo que podría llevar incluso a un escenario regresivo al ofrecer más beneficios a las personas de ingresos medios bajos que a las de menores ingresos, además de generar eventualmente resistencia de otros actores. La tercera estrategia es la de implementar nuevos impuestos, como el impuesto sobre el patrimonio, impuestos verdes o el impuesto Tobin. Esta estrategia también puede tener importantes efectos distorsionadores y plantea preocupaciones prácticas y políticas relevantes en torno a la introducción de un nuevo esquema tributario. Hay varias combinaciones de mecanismos de financiamiento disponibles, pero en cada caso es importante considerar que no es fácil encontrar una solución que maneje las preocupaciones contrapuestas de suficiencia, estabilidad fiscal, distorsión económica mínima y viabilidad para un ingreso básico (Martinelli, 2020).

Es importante considerar que, si bien es factible diseñar un ingreso básico que sea lo suficientemente bajo para ser asequible y con cambios fiscales mínimos, dicho ingreso básico tendría poco impacto en sus objetivos. El principal desafío para los defensores del ingreso básico, por lo tanto, es introducir una prestación que sea tanto asequible como que genere impactos sustantivos.

b) Desincentivos al trabajo

El ingreso básico ofrece apoyo a los ingresos de las personas, independientemente de la obligación de trabajar o de buscar trabajo. La preocupación no es solo que el ingreso básico apoye a

quienes optan por no trabajar, sino que también entregue incentivos para que los empleados trabajen menos horas o abandonen el mercado laboral por completo. Esta objeción tiene una dimensión tanto económica como política. Desde el punto de vista económico, la preocupación es que la introducción del ingreso básico conducirá a una participación en el mercado laboral drásticamente reducida, especialmente en sectores con trabajadores principalmente poco calificados y mal pagados, y reducirá tanto la producción económica general como la base fiscal sostenible para financiar la protección social, incluyendo el propio IBU. Desde el punto de vista político, la principal preocupación es que una reducción significativa en la participación en el mercado laboral sea insostenible, ya que el apoyo popular y político disminuirá cuando aumenten las divisiones entre quienes trabajan y quienes no trabajan.

Son varias las respuestas a esta objeción. La primera, como fue mencionado anteriormente, es que el ingreso básico no necesariamente lleva a la reducción drástica de la participación laboral. Si bien hay alguna evidencia experimental de reducción de horas de trabajo y abandono temporal del trabajo (por ejemplo, para completar la trayectoria educativa), hay poca evidencia de experimentos de ingresos básicos completados y en curso que respalden el temor de una reducción masiva en la participación en el mercado laboral¹⁰. En parte, esto se debe a que el nivel de ingreso básico en los experimentos realizados hasta la fecha suele ser demasiado bajo para permitir que las personas renuncien cómodamente a sus trabajos. Una razón adicional es que el ingreso básico reduce las trampas del desempleo, lo que significa que una reducción en la participación en el mercado laboral para algunos puede ser contrarrestada por un aumento en la participación en el mercado laboral para otros, como sería para jóvenes ingresando en el mercado laboral o para aceptar un trabajo a tiempo parcial. Como se mencionó antes, también hay alguna evidencia de que una reducción de la participación en el mercado laboral en ciertos sectores puede ser contrarrestada por empresas que ofrecen salarios más altos y mejores condiciones de trabajo, lo que en parte refleja la mejor posición de negociación de los trabajadores de bajos ingresos en un régimen de ingresos básicos (Calnitsky 2020).

Una segunda respuesta es reevaluar la reducción de las horas de trabajo y el abandono de los mercados laborales a la luz de lo que los trabajadores realmente hacen cuando reducen su participación en el mercado laboral. La evidencia de los experimentos de ingresos básicos sugiere fuertemente que la reducción en la participación laboral está asociada con mayores responsabilidades de cuidado o la inversión en mejora de habilidades (Calnitsky y Latner, 2017), especialmente por parte de las mujeres, así como con el crecimiento del trabajo autónomo y de la actividad de pequeñas empresas (Calnitsky, Latner y Forget, 2019)¹¹. La primera de las asociaciones es una característica clave del enfoque de inversión social para la protección social (Martinelli y Vanderborght, 2022), mientras que el aumento del trabajo por cuenta propia y en pequeñas empresas contribuye directamente a la economía. De manera más general, el ingreso básico suele asociarse con la valoración de actividades sociales y reproductivas no monetarias pero esenciales, como los cuidados y el voluntariado, desproporcionadamente a cargo de las mujeres. No obstante, es importante darse cuenta de que mejorar la participación en el mercado laboral sigue siendo un objetivo político fuerte en la mayoría de las sociedades y, como tal, la objeción debe considerarse seriamente. También es importante tener en cuenta que, si bien la evidencia actual parece estar del lado de los defensores del ingreso básico al no encontrar un impacto negativo importante en los incentivos laborales, esto solo se aplica a los esquemas modestos ya piloteados. No hay evidencia real del impacto en el mercado laboral de los esquemas más ambiciosos.

¹⁰ Es importante tener en cuenta que los experimentos de ingreso básico sólo ofrecen un ingreso temporal a aquellos en el grupo de tratamiento, lo que significa que se debe ser cauteloso al sacar conclusiones sólidas de estos resultados para estimar el impacto de una política permanente.

¹¹ El ingreso básico también puede permitir que las personas con problemas de salud escapen de la llamada trampa de la discapacidad laboral (Ståhl, De Wispelaere y MacEachen, 2022) y se recuperen por completo antes de volver al trabajo, lo que tiene beneficios a largo plazo tanto para los trabajadores como para los empleadores. Curiosamente, la evidencia experimental sugiere que un ingreso básico conduce a una reducción en el abandono del mercado laboral por motivos de salud o discapacidad (Calnitsky, Latner y Forget, 2019).

c) Viabilidad política

Otra de las críticas de un ingreso básico apunta a los obstáculos políticos de difícil superación que enfrenta la propuesta (De Wispelaere y Yemtsov, 2020). Si bien investigaciones recientes demuestran fuerte y creciente apoyo al ingreso básico (Roosma y van Oorschot, 2019), y que este aumentó con la pandemia de COVID-19 (Nettle y otros, 2021), este apoyo disminuye rápidamente una vez que se pregunta sobre detalles específicos, incluidos el nivel de la prestación y su financiamiento. La investigación de opinión pública confirma que un acuerdo general entre los actores políticos y las partes interesadas sobre la idea general de un ingreso básico oculta un desacuerdo profundo y persistente sobre qué modelo específico instituir (De Wispelaere, 2016). El conflicto interno entre las partes interesadas puede terminar reduciendo la oportunidad de construir un electorado de ingreso básico considerable y duradero, incluso en los Estados de bienestar postpandemia (Vlandas, 2021; Weisstanner, 2022).

Un segundo obstáculo se refiere a las dificultades para construir una alianza entre partidos políticos para introducir una legislación pertinente sobre ingreso básico. El desacuerdo sobre los modelos de ingresos a adoptar también se refleja entre los partidos, siendo los actores políticos sensibles al marco político e ideológico de las propuestas. Puede que los defensores del ingreso básico ejerzan cautela al decidir con qué partidos asociarse estratégicamente (De Wispelaere, 2016).

A nivel nacional, el ingreso básico parece estar atrapado en la llamada paradoja de la oferta y la demanda (Parolin y Siöland 2019; De Wispelaere y Yemtsov, 2020). No todos los países tienen la capacidad administrativa para introducir una política a gran escala como el ingreso básico (De Wispelaere y Stirton, 2011; De Wispelaere y Stirton, 2012). Los países que tienen dicha capacidad suelen ser aquellos con Estados de bienestar bien desarrollados. Pero estos son también los países donde los sistemas de protección social existentes ofrecen prestaciones comparativamente generosas con una cobertura robusta y donde, en consecuencia, la demanda de ingresos básicos es relativamente baja. Por el contrario, los países donde la demanda de ingresos básicos es alta son aquellos donde los sistemas de protección social existentes son mínimos. Pero en esos países la introducción del ingreso básico puede requerir una inversión significativa en capacidades administrativas. De ahí la paradoja de la oferta y la demanda: los países con alta capacidad tienen una baja demanda de ingresos básicos, mientras que los países con una alta demanda de ingresos básicos necesitan mayor arquitectura institucional.

d) El “caballo de Troya”

La objeción del “caballo de Troya” es una preocupación que surge entre los progresistas que temen que la introducción de un ingreso básico desmantele todo el complejo de instituciones del Estado de bienestar y de políticas de protección social. Así como los griegos engañaron a los troyanos para que aceptaran un regalo que se convirtió en su perdición, existe preocupación en algunos grupos de que la introducción del ingreso básico signifique el fin de otros programas públicos. Hay dos mecanismos en juego en esta objeción. Por un lado, está la preocupación de que el ingreso básico se financie mediante la reducción o absorción total de los programas existentes, en particular de las políticas de asistencia social o programas direccionados a las personas con discapacidad o los sistemas de pensiones. Con el tiempo, el ingreso básico podría expandirse demasiado y absorber cada vez más fondos y programas públicos. En casos extremos, esto podría conducir a un escenario donde el ingreso básico sea uno de los pocos programas financiados con fondos públicos, dejando otras formas de apoyo social a los seguros privados y al mercado. Dado que un ingreso básico se entrega a todas las personas de manera uniforme, tal evolución equivaldría a una transformación regresiva del Estado de bienestar, una perspectiva que genera resistencia.

Por otro lado, para los defensores del IBU, a pesar de ser una preocupación comprensible, esta puede resultar exagerada. Por un lado, la mayoría de los países tienen compromisos con las instituciones de protección social financiada con fondos públicos que no sería fácilmente socavada por el ingreso

básico. Lo mismo se aplica a los países con fuertes instituciones de negociación colectiva o participación de los sindicatos en la fijación de salarios. Por otro lado, los países donde tales instituciones o compromisos son más débiles enfrentan serios problemas que las instituciones públicas existentes no pueden acomodar. Estos son los casos en los que el ingreso básico puede terminar desempeñando un papel importante para garantizar resultados políticos progresivos.

C. Variantes en el diseño e implementación del ingreso básico

El ingreso básico es una política que se distingue de otros programas tradicionales de protección social. Es tentador considerar esta propuesta como una política monolítica que puede exportarse a diferentes contextos siguiendo líneas más o menos similares. Sin embargo, en términos de diseño e implementación, el ingreso básico comprende un conjunto de modelos estrechamente relacionados (De Wispelaere y Stirton, 2004). Una vez que se observan los detalles de las políticas propuestas en América Latina, el debate sobre el ingreso básico revela una amplia variedad. Esta variedad se deriva del hecho de que la idea central del ingreso básico deja abierta una serie de decisiones importantes sobre el diseño, entre las que se incluye, sobre todo, el nivel apropiado de un ingreso básico y cómo interactúa con otros programas de protección social. A continuación, se revisa la heterogeneidad de propuestas y modelos de ingreso básico que es posible identificar en los diversos debates en curso en este ámbito.

1. Ingreso básico completo contra un ingreso básico parcial

Las principales características descritas en el acápite A. de este capítulo dejan deliberadamente abierta la pregunta sobre el nivel de la prestación de un ingreso básico. Hay dos formas de responder a esta pregunta.

El primer enfoque consiste en insistir que cualquier tipo de ingreso básico debe alcanzar un nivel que permita a las personas vivir una vida digna. Los defensores del ingreso básico completo normalmente consideran la línea de pobreza de un hogar unipersonal como el umbral. Un ingreso básico situado en el umbral de la pobreza, por definición, debería sacar a todas las personas de la pobreza. Este nivel se considera adecuado sin ser demasiado generoso, de modo que, por ejemplo, se mantienen los incentivos para trabajar al menos en ocupaciones con un salario decente.

No obstante, hay ciertas dificultades con este enfoque. La más notoria es que un ingreso básico completo puede considerarse demasiado costoso al considerar tanto el monto como la proporción de los destinatarios netos del ingreso básico. También pueden existir preocupaciones económicas sobre posibles desincentivos del mercado laboral hacia trabajos mal remunerados. Otro problema es que con un ingreso básico completo existe una mayor presión para reducir drásticamente o incluso erradicar otros programas de apoyo a los ingresos que brindan una protección social importante para determinados grupos poblacionales. Por ejemplo, las personas con discapacidad a menudo requieren asistencia adicional, por tanto, es importante que un ingreso básico se complemente con programas específicos. Si bien no hay nada que impida que un ingreso básico completo se complemente con otro tipo de medida de protección social, la investigación sobre políticas sociales ha demostrado que los programas que están fuertemente dirigidos a subgrupos más pequeños están sujetos a procesos de reducción graduales y, a veces, imperceptibles (Korpi y Palme, 1998; Jacques y Noël, 2018). Este resultado podría afectar a algunos de los miembros más marginados de la sociedad por lo que debería evitarse.

Si bien los defensores del ingreso básico insisten en que implementar y transferir un ingreso básico completo es el objetivo final, a corto y mediano plazo es posible que deban adoptar una actitud más pragmática y centrarse en la introducción del llamado ingreso básico "parcial". Hay dos formas de definirlo. La primera es, nuevamente, por la referencia a la línea de pobreza: un ingreso básico parcial es un ajuste en cualquier nivel (sustancialmente) por debajo de la línea de pobreza. La segunda es por referencia a políticas sociales adicionales que pueden ser subsumidas bajo el ingreso básico. Una implicación de introducir un ingreso básico parcial, bajo la línea de pobreza, es que deban mantenerse

medidas de protección social adicionales para garantizar que cada individuo pueda alcanzar un nivel de vida mínimo. Es importante señalar que estas dos formas de definir un ingreso básico parcial no son equivalentes. Es posible que un ingreso básico absorba todas las políticas sociales existentes y siga dejando en la pobreza a una parte importante de la población. En tal situación, el ingreso básico se etiquetaría como "parcial" según una definición, pero "pleno" según la otra.

Un ingreso básico parcial evita los dos problemas mencionados anteriormente: es más económico y conserva un electorado para otras políticas de apoyo a los ingresos, suponiendo que estén vigentes, pero a costa de tener un impacto directo menor en el alivio de la pobreza y la desigualdad, entre otros elementos. Un ingreso básico parcial que sea demasiado bajo corre el peligro de no generar suficientes beneficios para justificar la inversión y reducir el electorado del ingreso básico hasta un punto en el que el apoyo social se disminuya. En otras palabras, mientras que un ingreso básico completo se topa con el problema de desplazar al electorado para medidas adicionales de protección social, un ingreso básico parcial demasiado bajo se topa con el problema contrario de no ser capaz de sostener un electorado sólido para la política. Esto significa que un ingreso básico políticamente sostenible debe encontrar el punto óptimo entre ambas opciones.

2. ¿Por qué es importante el contexto de la protección social?

La variación en el nivel de ingreso básico es un determinante fundamental para entender su rol en la protección social. Sin embargo, el ingreso básico solo produce efectos en combinación con una serie de otras políticas e instituciones que forman parte de un sistema de protección social. Los debates sobre los argumentos a favor y en contra de un ingreso básico, en comparación con otros esquemas de protección a los ingresos, a menudo no logran comprender por completo los efectos entre la interacción del ingreso básico y el entorno político.

De lo anterior se derivan varias implicancias. En primer lugar, no se puede generar una conversación significativa sobre qué condiciones debe adoptar el ingreso básico o, de hecho, qué variante del ingreso básico utilizar, sin incluir explícitamente en la decisión el contexto en que se inserta. En segundo lugar, esto significa que, al distinguir entre modelos de ingreso básico, en realidad se está discutiendo sobre arreglos específicos de ingreso básico y protección social, siendo de igual importancia tanto la variación en el diseño del ingreso básico como la interacción con elementos clave de la protección social.

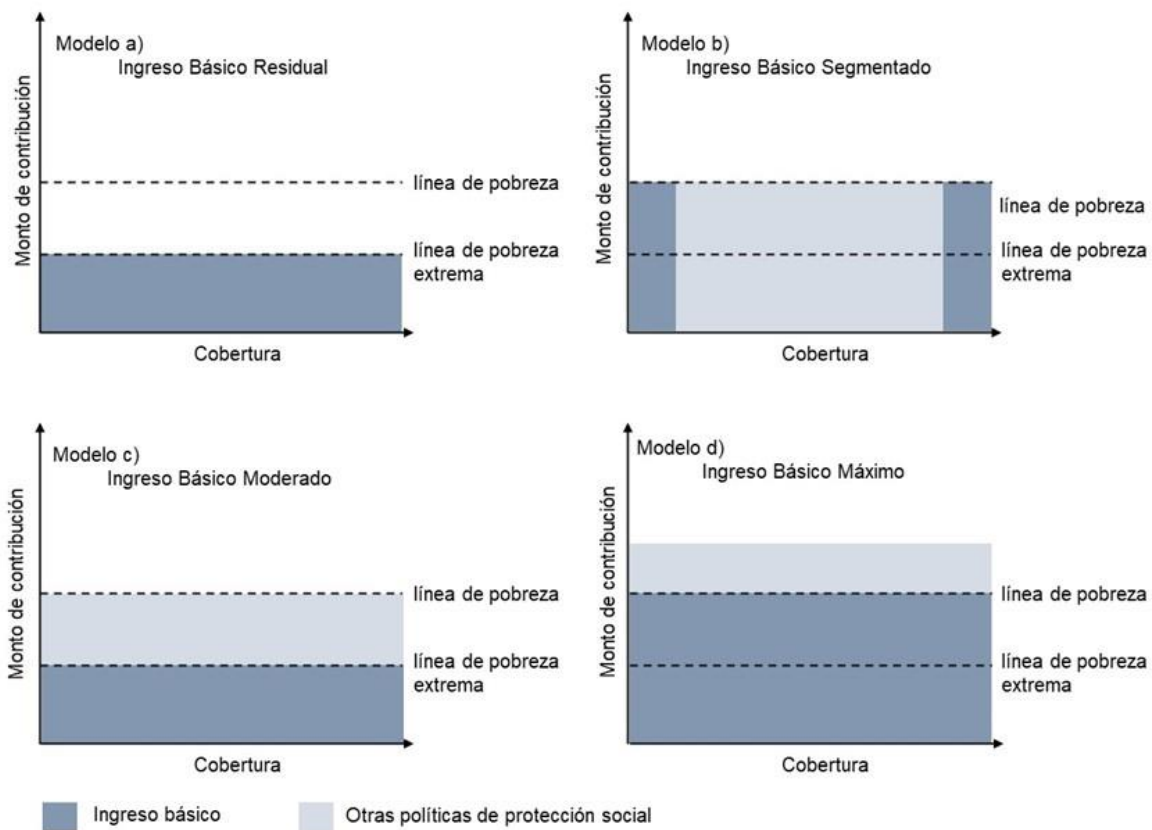
En términos generales, existen cuatro tipos de interacción con el contexto de los sistemas de protección social cuando se introduce un ingreso básico. En primera instancia, el ingreso básico puede introducirse como una nueva capa de política social, completamente separada y que opera de forma independiente de otras políticas ya existentes. Se trata de un modelo cuya implementación no ha sido probada y posiblemente no sería factible en ninguna parte del mundo. Un segundo tipo de interacción implica que el ingreso básico absorba un conjunto de otros programas de protección social (prestaciones predominantemente monetarias de tasa plana y financiadas por impuestos), siendo su financiamiento parte de la base para financiar el ingreso básico. El número de programas que serán reemplazados es parte de una decisión política y es probable que genere competencia. Un tercer tipo de interacción se da con programas que se han reducido drásticamente en escala y alcance tras la introducción del ingreso básico. Los destinatarios restantes pueden ser insuficientes para garantizar la estabilidad a largo plazo y la supervivencia de estos esquemas.

Un cuarto y último tipo involucra la interacción del ingreso básico con programas que se conservan después de su introducción y que son robustos y dan cuenta de personas que, dependiendo de sus circunstancias particulares, ahora reciben un ingreso básico dentro de una gama de programas de protección social. No se debe suponer que esta interacción será fluida o directa dada las diferencias en diseño, implementación y propósitos del ingreso básico y las demás políticas. En algunos casos, la interacción puede entrar en conflicto con programas que compiten por recursos y atención política.

3. Cuatro modelos de ingreso básico

Dada la importancia de entender el ingreso básico en el contexto político específico en el que se quiera introducir, se sugiere pensar explícitamente en modelos de ingreso básico como función del diseño del ingreso básico (sobre todo el nivel de la prestación) y del contexto de protección social, en particular de las políticas complementarias de apoyo de ingresos. En este contexto, es posible distinguir cuatro modelos principales según la cobertura y suficiencia de la propuesta. En orden de menor a mayor generosidad, son los siguientes: a) el modelo de ingreso básico residual; b) el modelo de ingreso básico segmentado; c) el modelo de ingreso básico moderado y del modelo de ingreso básico máximo.

Diagrama 1
Cuatro modelos de ingreso básico



Fuente: Elaboración propia.

a) El modelo de ingreso básico residual

El modelo de ingreso básico residual combina un bajo ingreso básico parcial con pocos o ningún programa complementario de apoyo a los ingresos. Para muchas personas, el ingreso básico residual puede ser el único apoyo a los ingresos al que pueden acceder y es financiado con fondos públicos. Sin embargo, el nivel del ingreso básico en sí es demasiado bajo para tener un impacto significativo en la pobreza o la exclusión social en ausencia de una fuente de ingresos alternativa.

No obstante, el modelo de ingreso básico residual puede tener un impacto en la seguridad económica de personas o familias que dependen de diferentes tipos de trabajo irregular, precario y mal pagado, otorgando también seguridad alimentaria a todas las personas. Esto se debe a que el ingreso

básico establece un piso mínimo de ingresos al que se pueden sumar los ingresos del trabajo sin temor a perder este piso de ingreso básico.

El impacto general del modelo de ingreso básico residual depende de una serie de factores, incluyendo la proporción de la población con acceso a ingresos regulares del mercado laboral, pero también del financiamiento del ingreso básico. Este modelo residual puede considerarse una mejora progresiva en un escenario en el que la protección social es en gran medida inexistente, inadecuada y fragmentaria, o simplemente inaccesible para una gran parte de la población. En este escenario, la universalización del apoyo al ingreso básico, incluso al nivel residual, puede considerarse un logro valioso. Tal escenario también sería progresivo porque su financiamiento probablemente provenga de gravar a los hogares de mayores ingresos en la sociedad. En el escenario progresivo, el modelo de ingreso básico residual puede considerarse como un peldaño clave hacia la realización progresiva de un sistema de protección social universal robusto y adecuado.

Sin embargo, otro escenario probable es regresivo, razón de gran preocupación entre los críticos del ingreso básico. En este escenario, el modelo residual también se introduce como reemplazo de los esquemas de protección social existentes, incluyendo a programas más generosos. Si bien este esquema residual completa algunos vacíos de un conjunto de políticas sociales más específicos, también desmantelaría, directa o indirectamente, programas que deberían continuar beneficiando a muchas personas. Las políticas sociales focalizadas podrían desmantelarse directamente cuando su financiamiento se transfiera por completo al modelo de ingreso básico residual, lo que dejaría a algunos destinatarios en una situación peor o dependiendo de un ingreso básico residual menos generoso¹². Las políticas también podrían verse afectadas indirectamente cuando el monto que reciben los destinatarios se descuenta del nivel del ingreso básico y, como resultado, los propios programas se vuelven marginales y, con el tiempo, en gran medida ineficaces (De Wispelaere y Morales, 2016). En este escenario, el ingreso básico residual es regresivo en el sentido de que la mayor parte de su financiamiento provendría de los programas focalizados existentes y se redistribuiría a una porción mucho mayor de la población.

b) El modelo de ingreso básico segmentado

Este modelo refiere a una serie de propuestas en que determinadas poblaciones reciben de forma individual y periódica un ingreso universal e incondicional. Este modelo no se extiende a toda la población, sino que estos esquemas adoptan la forma de un ingreso básico para un grupo en particular.

Una parte importante del modelo de ingreso básico segmentado se basa en la edad. Tanto la pensión básica universal (ingreso básico para personas mayores) como la prestación universal por hijo (ingreso básico para la infancia) son ejemplos comunes y se pueden encontrar en diversas formas en varios países del mundo. Por ejemplo, desde abril de 2019, la provincia de Gyeonggi en la República de Corea está pagando un ingreso básico para residentes jóvenes de 24 años (Yi, 2021). Mientras que un ingreso básico para la infancia o vejez se dirige a un grupo de edad fuera del mercado laboral, la Renta Básica de la Juventud Coreana tiene como objetivo enfrentar el desempleo juvenil.

La edad es una categoría administrativa fácil de abordar de una manera que no implica estigma para los destinatarios. Por el contrario, otros tipos de modelos de ingresos básicos segmentados pueden dirigirse a grupos específicos que son más difíciles de distinguir o requieren de un proceso complejo de elegibilidad. Algunos de los proyectos piloto recientes planificados implican experimentar con ingresos básicos para grupos específicos como artistas (Irlanda) o "care-leavers"¹³ (Gales) (Johnston, 2022).

¹² Esta es la controversia del "caballo de Troya" que se discutió anteriormente, donde el ingreso básico es visto como un instrumento para desmantelar la protección social más costosa y redistributiva.

¹³ El "care-leaver" es una persona adulta que ha pasado un periodo de su vida bajo el sistema de asistencia social, sin asistencia parental o de la familia. Puede ser, por ejemplo, con una familia de acogida, en hogares para la infancia u otros arreglos.

Algunos defensores del ingreso básico han abogado por un ingreso básico dirigido a cuidadores, pero no está claro cómo funcionaría en la práctica. Finalmente, otros modelos segmentados pueden centrarse en una población objetivo que ya son parte de un registro administrativo. La Renda Básica de Cidadania en Maricá (Brasil) se paga a personas físicas en situación de pobreza y extrema pobreza ya registradas en el *Cadastro Único*, la base de datos del gobierno federal brasileño (Katz y Ferreira, 2020)¹⁴. De manera similar, el experimento finlandés de ingreso básico se centró en una categoría específica de personas desempleadas que forman parte del registro de desempleo mantenido por Kela (Institución de Seguro Social, Finlandia) (Kangas y otros, 2021).

El nivel de la prestación de los modelos de ingresos básicos segmentados es indeterminado y puede variar entre países o con el tiempo. Algunas propuestas son más generosas mientras que otras se acercan más al modelo residual. Las propuestas también pueden diferir sobre si abogan por un nivel uniforme de ingreso básico pagado a diferentes grupos elegibles o si el nivel debe diferenciarse, por ejemplo, con niñas y niños que reciben la mitad del nivel de ingreso básico de las personas mayores. Los dos principales factores que inciden en la generosidad de los modelos segmentados son la capacidad y modalidad del financiamiento, y la existencia de otras políticas de protección social complementarias al ingreso básico. Este último factor, junto con el nivel de ingreso básico, también determinará el impacto de un modelo específico de ingreso básico segmentado tanto a nivel individual como agregado, por ejemplo, en la reducción de la pobreza infantil o en su impacto redistributivo. La implementación de un modelo de este tipo, por ejemplo, para la infancia o personas mayores, permite superar objeciones vinculadas con la entrega de una prestación a personas en edad de trabajar. Se podría también apreciar como el primer paso de una estrategia gradual para implementar un ingreso básico universal completo para toda la población¹⁵.

c) El modelo de ingreso básico moderado

El modelo de ingreso básico moderado es probablemente la propuesta que captura la imaginación de la mayoría de los defensores del ingreso básico. Este modelo combina un ingreso básico parcial con un sistema de protección social bien desarrollado, donde la mayoría de los residentes tienen acceso tanto al ingreso básico como a otros programas. El modelo de ingreso básico moderado es un sistema híbrido entre el piso universal de ingreso básico generado por el ingreso básico parcial y de apoyo adicional a la renta en niveles diferentes de acuerdo con las circunstancias personales de cada individuo. Si bien todos los residentes tienen acceso al mismo nivel de ingreso básico, la elegibilidad para otros programas (además del piso de ingreso básico), los montos respectivos y las modalidades bajo las cuales se puede acceder variarán ampliamente. En la medida en que los efectos del ingreso básico interactúen con el entorno de protección social más amplio, se esperarían distintos impactos del modelo de ingreso básico moderado en toda la sociedad.

Se espera que el modelo de ingreso básico moderado supere al modelo residual en términos de reducción de la pobreza, inseguridad económica y desigualdad. Es comparativamente más progresivo, ya que el ingreso básico sólo se financia parcialmente mediante la reducción de otros planes de protección social y es probable que requiera de financiamiento adicional a través de los impuestos. Además, se espera que el modelo de ingreso básico moderado sea más sostenible económicamente que el modelo completo que se discutirá en la siguiente sección, en virtud de que se presenta a un nivel mucho más bajo y, por lo tanto, a un costo agregado menor, aunque con una mayor complejidad de diseño (Martinelli, 2020).

No debe subestimarse el desafío de introducir un ingreso básico parcial en un entorno complejo de protección social. Para empezar, introducir el ingreso básico parcial requiere decidir qué programas

¹⁴ Véase capítulo III para mayor detalle de este programa.

¹⁵ El problema aquí es que, si bien el primer paso es fácil, expandir el ingreso básico más allá de estos grupos específicos suele ser difícil y enfrenta numerosos cuellos de botella y puntos de veto político (De Wispelaere y Yemtsov, 2021).

serán absorbidos por el piso de ingreso básico, cuáles seguirán existiendo, pero con un alcance y escala drásticamente reducidos, y cuáles operarán independientemente de este piso, considerando la heterogeneidad administrativa y las posibles resistencias. Un segundo desafío se presenta cuando las políticas cumplen otras funciones adicionales a la protección a los ingresos, por ejemplo, en el acceso a otras áreas de políticas o programas, las que podrían verse obstaculizadas o incluso perderse al absorberse ciertos programas en un ingreso básico.

Un tercer tipo de desafío tiene que ver con la interacción entre el ingreso básico parcial y otras políticas que involucran condiciones como, por ejemplo, el requisito de buscar activamente un empleo. Ello puede llevar a reducir el potencial del impacto de un ingreso básico¹⁶.

La última complicación se relaciona con la economía política de implementar un modelo de ingreso básico moderado. Existen diversas formas de introducir un ingreso básico moderado, cada una de las cuales generará diferentes conjuntos de ganadores y perdedores en comparación con el estatus quo ex ante (Martinelli, 2020). Se pueden considerar dos directrices básicas muy diferentes. Una primera directriz progresista insiste en que los cambios en los programas de apoyo a los ingresos solo se justifican cuando nadie sale perjudicado. En cambio, una segunda directriz más neutral o conservadora plantea que los cambios en los programas de apoyo a los ingresos deben beneficiar a un porcentaje mayoritario de la población. Cada una de estas directrices es compatible con la estructura de un modelo de ingreso básico moderado, pero pueden terminar produciendo una combinación de políticas muy diferente y generando diferentes resultados sociales (De Wispelaere y Stirton, 2013). Esto significa que el modelo de ingreso básico moderado estará sujeto a una importante disputa política, lo que a su vez puede afectar su estabilidad a largo plazo.

En tanto los defensores de un ingreso básico a menudo asumen que la introducción de un ingreso básico parcial simplificará el entorno o contexto de la protección social, en la práctica un modelo de ingreso básico moderado puede agregar otra capa de complejidad al sistema.

d) El modelo de ingreso básico máximo

El modelo de ingreso básico máximo es la más avanzada de las propuestas de ingreso básico. Hasta cierto punto, este modelo reintroduce la simplicidad al colocar el ingreso básico en un nivel suficientemente alto para cubrir todas las necesidades de un hogar unipersonal, que puede absorber fácilmente una gran cantidad de políticas de apoyo a los ingresos sin perjudicar o poner en una situación peor a las personas en situación de mayor vulnerabilidad. En la práctica, un modelo de ingreso básico máximo integraría todas las prestaciones monetarias que entregan una transferencia plana en el ingreso básico, conservando solo las prestaciones vinculadas a programas que atienden necesidades específicas, como el apoyo brindado a las personas con discapacidad. El resultado es un piso de ingresos seguro muy adecuado, suficiente para cubrir las necesidades básicas de cada persona, y en el que es posible solicitar prestaciones adicionales.

El modelo máximo conserva la sencillez pero, a diferencia del modelo residual, también es generoso y progresivo. Si bien parte del costo se financia a través de la absorción de una serie de políticas de apoyo a los ingresos financiadas con impuestos, se requerirá financiamiento adicional (Martinelli, 2020). El principal inconveniente es el costo en sí mismo: el modelo de ingreso básico máximo ofrece a cada destinatario neto un pago más alto y por eso también amplía significativamente el número de destinatarios netos. El financiamiento adicional puede requerir un esfuerzo fiscal adicional por parte de las personas de mayores ingresos que puede considerarse demasiado elevado.

¹⁶ Un ejemplo es la salud. Una de las vías a través de las cuales el ingreso básico afecta positivamente la salud es la reducción del estrés, que se asocia con ingresos adicionales, pero también con ausencia de estigma y condicionalidad (Johnson y otros, 2022). Pero si se sigue estigmatizando a las personas porque están parcialmente inscritas en programas específicos, se debería esperar un impacto positivo mínimo sobre el estrés y la salud.

Un segundo inconveniente es que a este nivel un ingreso básico incondicional podría afectar los incentivos del mercado laboral y las tasas de participación. Es importante destacar que no se tiene evidencia robusta sobre los efectos de la introducción de un modelo de ingreso básico máximo, ya que no existen experimentos o pilotos bajo esta modalidad. La evidencia existente de pilotos o esquemas de ingreso básico como el Dividendo del Fondo Permanente de Alaska entrega, en el mejor de los casos, indicios sobre el modelo de ingreso básico moderado. Hasta ahora, ningún país ha intentado poner a prueba un modelo de ingreso básico máximo. La incertidumbre en cuanto a la predicción del efecto transformador, ya sea positivo o negativo, constituye un tercer inconveniente de este modelo. El modelo máximo se mantiene cercano a una utopía por ahora, pero es considerado por sus defensores como una inspiración para la transformación de una agenda social transformadora (Van Parijs, 2013).

D. Lecciones de pilotos y experimentos en ingreso básico

A nivel mundial no se han registrado experiencias o experimentos de programas de ingreso básico universal que cumplan los cinco criterios básicos de ser en efectivo, con entrega periódica, individuales, universales y no condicionados. Esto presenta importantes desafíos para la generación de evidencia que permita establecer lineamientos sobre cómo funcionan estos programas en la práctica, qué modelo escoger en cada contexto y que impactos prever, entre otros cuestionamientos. Sin embargo, se han implementado numerosos pilotos, experimentos, y políticas de corto plazo que cumplen algunos de los criterios de un programa de ingreso básico universal, lo que permite tener indicios sobre cómo implementar y cuáles son los posibles impactos de estos programas en contextos específicos. La mayoría de estas experiencias no son universales, pero cumplen con ser transferencias monetarias en efectivo, individuales e incondicionales. La evidencia sobre estos casos muestra resultados preliminares y de corto plazo, en general, y ocurren en contextos específicos, por lo que no necesariamente tienen validez externa. Con esto en consideración, se puede rescatar que las lecciones del estudio de casos hasta la fecha entregan evidencia de impactos generales positivos en las condiciones de vida de los destinatarios, reportando mejoras en salud, nutrición, educación y percepción de seguridad económica, entre otras dimensiones. Además, la experiencia muestra que en general estos experimentos y pilotos no generarían desincentivos en el acceso y permanencia en el mercado laboral.

En primer lugar, se tiene la experiencia de pilotos y experimentos finalizados implementados en países de África, Asia, Europa y América del Norte. En Namibia e India (en el estado de Madhya Pradesh), se realizaron pilotos de ingreso básico incondicional entre 2007 y 2009, y entre 2011 y 2012, respectivamente. Las evaluaciones de estas experiencias mostraron resultados positivos en condiciones de vida. En Namibia, el piloto entregó resultados positivos en tasas de matrícula escolar y disminución de deserción, disminución de la tasa de pobreza, aumento en el peso al nacer, reducción de tasas de criminalidad y reactivación de la economía local (Tena, 2018; Gentilini y otros, 2020). En India, por su parte, los resultados complementan lo anterior, con mejoras en las condiciones materiales de los hogares, mayor acceso a servicios de salud, incremento en la seguridad alimentaria y en la calidad de los alimentos consumidos mediante lo cual se observan mejoras en nutrición infantil, asistencia escolar y rendimiento escolar (Davala y otros, 2015; Standing, 2013; Schjoedt, 2016). Además, se logró una reducción de la desigualdad, un traspaso de empleos precarios a empleos más sostenibles, un aumento del trabajo productivo y una disminución de la deuda (Standing, 2013; Schjoedt, 2016; Tena, 2018).

En el continente europeo están los casos de Finlandia, Países Bajos y España. En Finlandia, entre 2017 y 2018, se realizó el primer experimento nacional aleatorio sobre ingreso básico, entregando a un grupo de personas desempleadas entre 25 y 58 años una transferencia monetaria mensual incondicional para evaluar sus efectos en la búsqueda de trabajo. En Utrecht, Países Bajos, se realizó un experimento aleatorio en 2017 con personas provenientes del sistema de asistencia social para la inclusión laboral, en

donde se les entregaban transferencias incondicionales a los destinatarios¹⁷. Ambos experimentos dieron como resultado que un ingreso básico no reduciría los incentivos a conseguir empleo o trabajar, e incluso se vio un aumento de la participación y acceso laboral para el caso de Utrecht (Allas y otros, 2020; Verlaat y otros, 2020). En Barcelona, España, se realizó un experimento en el distrito de “Besos” con cuatro modalidades sobre a quiénes y cómo se dirigía la transferencia: grupo condicional a la participación de otros programas, grupo incondicional, grupo limitado y grupo no limitado. Entre los resultados del estudio, por parte de los destinatarios se reportó un mayor bienestar, mejor salud física y mental, y una menor preocupación por acceder a alimentos básicos (Gentilini y otros, 2020).

Por último, en cuanto a pilotos y experimentos finalizados, Canadá ha realizado tres experimentos entre 1974 y 2018 en Manitoba, Ontario y Vancouver; Corea del Sur implementó uno en Gyeonggi. El experimento en Manitoba, Canadá, se realizó entre 1974 y 1979 y fue el primer experimento de ingreso básico, operando a través de un impuesto negativo a la renta. El segundo experimento, en Ontario y realizado el año 2018, consistió en pagos mensuales a los destinatarios. Por último, el tercer experimento en Vancouver, en el mismo año, consistió en la entrega de una transferencia única a personas en situación de calle. A pesar de la variabilidad en la composición de los experimentos, los resultados mostraron mejoras en salud general y mental, menos consumo de alcohol y tabaco, reducción de pobreza y crimen, aumento de salarios, traspaso de trabajos con condiciones laborales mejores, y acceso a viviendas más estables (Ferdosi y otros, 2020; Foundations for Social Change, 2021). En Corea del Sur, el experimento de ingreso básico destinado a jóvenes de 24 años resultó en efectos positivos en felicidad, salud mental, frecuencia de ejercicio, dieta, percepción sobre el género, actividad económica y uso del tiempo (Young y otros, 2019).

En segundo lugar, hay políticas que se realizaron pero que no persistieron en el tiempo. En este contexto se encuentran los casos de Irán y Mongolia, consideradas las experiencias más cercanas a la de un ingreso básico universal. En ambos países se implementaron por un período limitado programas de transferencias monetarias universales basadas en dividendos de recursos naturales y materias primas (lo que se conoce como modelos de dividendo de recursos, de acuerdo con Gentilini y otros (2020)). En Irán, luego de la eliminación del subsidio de energía, se implementó una transferencia incondicional de manera compensatoria para toda la población. Esta transferencia logró la reducción de desigualdades de ingresos y no impactó negativamente el mercado laboral. Sin embargo, impactó negativamente el consumo de los hogares, ya que la eliminación de los subsidios y el contexto internacional llevó al país a enfrentar altos niveles de inflación que afectaron el precio del petróleo, reduciendo así el monto real de la transferencia y no siendo esta capaz de compensar el impacto (Enami y Lustig, 2018; Zarepour y Wanger, 2022). En Mongolia se creó un Fondo de Desarrollo Humano que recolectaba y distribuía de manera equitativa las ganancias de la minería. Este programa universal e incondicional tuvo resultados positivos en términos de inclusión financiera, reducción de pobreza y reducción de desigualdad (Gentilini y otros, 2020).

Finalmente, en tercer lugar, hay programas y experimentos vigentes como las políticas de Alaska y Maricá, Brasil, y los experimentos de Kenia, Alemania, Corea del Sur, Estados Unidos y Reino Unido. Maricá, municipio de Río de Janeiro, Brasil, cuenta con un programa de renta básica desde el año 2013 y corresponde a la experiencia más cercana a un ingreso básico universal existente en América Latina y el Caribe (véase el capítulo III para más detalles sobre sus definiciones de política e historia). Este programa consta de transferencias periódicas e incondicionales a la población del municipio. Desde sus inicios, ha ido expandiendo su cobertura y los montos entregados, donde en un principio se entregaba a hogares con rentas hasta un salario mínimo y ha alcanzado a los hogares de hasta tres salarios mínimos

¹⁷ Al año 2018, en Países Bajos existían ya nueve municipalidades realizando experimentos de garantías de ingreso mínimo, donde Utrecht fue uno de los casos. Las otras municipalidades donde se estaban desarrollando experimentos eran: Tilburg, Groningen, Deventer, Nijmegen, Wageningen, Apeldoorn, Oss y Epe. En junio de 2018 más de 3.000 personas destinatarias de asistencia social se encontraban participando de estos experimentos (Groot y otros, 2018).

(Lima y Pero, 2020). El proyecto pretende lograr cobertura total y además cumple con el criterio de incondicionalidad. En Alaska existe un programa de transferencias incondicionales y permanentes llamado “Alaska Permanent Fund Dividend”, que se mantiene desde 1982. Al igual que en Maricá, y similar a Irán y Mongolia, este programa se financia a través de un dividendo de recursos por reserva de petróleo. Aun cuando su valor es bajo en comparación al ingreso promedio anual, se evidencian efectos positivos en disminución de la pobreza, mejoras de salud en recién nacidos y mejoras educacionales. Además, no impactó de manera significativa el empleo a nivel agregado. Sin embargo, profundizó la desigualdad de ingresos, presumiblemente por las diferencias en las formas de consumo entre grupos socioeconómicos (Gentilini y otros, 2020; Guettabi, 2019).

Desde el año 2017 se está conduciendo el experimento más grande a nivel mundial sobre ingreso básico en Kenia. A cargo de la organización sin fines de lucro GiveDirectly, hasta el momento este experimento ha distribuido transferencias monetarias a 20.000 personas de 197 aldeas y se estima su duración e implementación por 12 años. Los resultados preliminares, que se obtuvieron durante la pandemia de COVID-19, muestran que la entrega de transferencias monetarias en efectivo en un contexto de incertidumbre mundial garantizó el acceso a elementos básicos como la salud y los alimentos (Banerjee y otros, 2020). En Alemania se inició un proyecto en agosto de 2020 para realizar tres experimentos de ingreso básico universal en un período de tres años. En Gyeonggi (Corea), el segundo semestre de 2021 se comenzó con la implementación de un experimento de ingreso básico destinado a todos los residentes de la zona rural. En Gales, Reino Unido, se encuentra en desarrollo un piloto de ingreso básico incondicional destinado a jóvenes mayores de 18 años que se dediquen al trabajo de cuidados. Por último, en Estados Unidos, existen más de 100 municipios que cuentan con pilotos y experimentos de ingreso mínimo, llamada “Alcaldes por un Ingreso Garantizado” (MGI, por sus siglas en inglés)¹⁸. Curiosamente, no hay experimentos registrados en América Latina que cumplan plenamente con las cinco características de un ingreso básico a nivel nacional, salvo la experiencia implementada en el municipio de Maricá del Brasil y donde la prestación no se entrega en efectivo, sino sobre la base de una moneda específica de cambio¹⁹.

En suma, será importante seguir consolidando un acervo de análisis sobre la evidencia comparada del funcionamiento de este tipo de políticas. Hasta ahora destacan elementos clave en materia de empleabilidad, remarcando la naturaleza acotada de los pilotos, donde se muestra que no existe evidencia concluyente que indique que el ingreso básico desincentiva la participación laboral, sino que puede producir el efecto contrario, e incluso contribuir a generar ingresos y aumentar el acceso a empleos a través de inversiones productivas y microemprendimientos (véase Gentilini y otros, 2020; Standing, 2017). Ello sentaría bases para profundizar en los encadenamientos positivos que pueden existir entre transferencias monetarias y prestaciones tendientes a garantizar niveles de ingresos y procesos de desarrollo económico local. Asimismo, existe evidencia acumulada sobre las mejoras que genera una política de esta naturaleza en el bienestar integral de las personas y en la autonomía económica de las mujeres, como se destacó en este mismo capítulo.

La discusión sobre un mecanismo para garantizar niveles de ingresos a las personas y hogares se ha tornado crecientemente intensa y diversa y, por ello, en los siguientes capítulos se exploran también alternativas a la propuesta de un ingreso básico.

¹⁸ Véase [en línea] <https://www.mayorsforagi.org/>.

¹⁹ El municipio de Niterói, Brasil, implementó recientemente una transferencia mensual a destinatarios de Bolsa Família, de índole similar a la política implementada de Maricá, usando una moneda local. Para más información, véase [en línea] <http://www.niteroi.rj.gov.br/arariboia/>.

Bibliografía

- Allas, T. y otros (2020), *An experiment to inform universal basic income*, McKinsey and Company. Disponible [en línea] <https://www.mckinsey.com/industries/public-and-social-sector/our-insights/an-experiment-to-inform-universal-basic-income>.
- Atkinson, A.B. (2015) *Inequality—What Can Be Done?* Cambridge, Harvard University Press.
- _____(1996), "The Case for a Participation Income", *The Political Quarterly*, vol. 67, no. 1, pp. 67–70.
- Banerjee, A. y otros (2020), "Effects of a Universal Basic Income during the pandemic". Disponible [en línea] https://econweb.ucsd.edu/~pniehaus/papers/ubi_covid.pdf.
- Barry, B. (1996), "Real Freedom and Basic Income", *Journal of Political Philosophy*, vol. 4, no. 3, pp. 242–276.
- Bay, A.-H. y A. West Pedersen (2006), "The Limits of Social Solidarity: Basic Income, Immigration and the Legitimacy of the Universal Welfare State", *Acta Sociologica*, vol. 49, no. 4, pp. 419–436.
- Birnbaum, S. y J. De Wispelaere (2021), "Exit Strategy or Exit Trap? Basic Income and the 'Power To Say No' in the Age of Precarious Employment", *Socio-Economic Review*, vol. 19, no. 3, pp. 909–927.
- Calnitsky, D. (2020), "The employer response to the guaranteed annual income", *Socio-Economic Review*, vol. 18, no. 2, pp. 493–517.
- _____(2018), "Debating Basic Income", *Catalyst*, vol. 1, pp. 63–90.
- Calnitsky, D. y P. Gonalons-Pons (2021), "The Impact of an Experimental Guaranteed Income on Crime and Violence", *Social Problems*, vol. 68, no. 3, pp. 778–798.
- Calnitsky, D. y J.P. Latner (2017), "Basic Income in a Small Town: Understanding the Elusive Effects on Work", *Social Problems*, vol. 64, pp. 373–397.
- Calnitsky, D., J.P. Latner y E. Forget (2019), "Life after Work: The Impact of Basic Income on Nonemployment Activities", *Social Science History*, vol. 43, no. 4, pp. 657–677.
- Clasen, J. y D. Clegg (2007) "Levels and levers of conditionality: measuring change within welfare states", en J. Clasen and N.A. Siegel (eds.) *Investigating Welfare State Change. The "Dependent Variable Problem" in Comparative Analysis*, Edgar Elgar.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018) *La ineficiencia de la desigualdad*, (LC/SES.37/3-P), Santiago.
- _____(2017) *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (LC/CDS.2/3), Santiago
- Davala, S. Y otros (2015), *Basic income: A transformative policy for India*, London, Bloomsbury.
- De Wispelaere, J. (2016), "The Struggle for Strategy: On the Politics of the Basic Income Proposal", *Politics*, vol. 36, no. 2, pp. 131–141.
- De Wispelaere, J. y L. Morales (2021), "Emergency Basic Income during the Pandemic", *Cambridge Quarterly of Healthcare Ethics*, vol. 30, no 2, pp. 248–254.
- _____(2016), "The stability of basic income: A constitutional solution for a political problem?", *Journal of Public Policy*, vol. 36, pp. 521–545.
- De Wispelaere, J. y L. Stirton (2013), "The Basic Income Guarantee: Bringing Bureaucracy Back In", *Political Studies*, vol. 61, no. 4, pp. 915–932.
- _____(2012), "A Disarmingly Simple Idea? Practical Bottlenecks in Implementing a Universal Basic Income", *International Social Security Review*, vol. 65, no. 2, pp. 103–121.
- _____(2011), "The Administrative Efficiency of Basic Income", *Policy and Politics*, vol. 39, no. 1, pp. 115–132.
- _____(2004), "The Many Faces of Universal Basic Income", *The Political Quarterly*, vol. 75, pp. 266–274.
- De Wispelaere, J. y R. Yemtsov (2020), "The Political Economy of Basic Income", en U. Gentilini y otros (eds.) *Exploring Universal Basic Income: A Guide to Navigating Concepts, Evidence, and Practices*, Washington DC, World Bank.
- Dowding, K., J. De Wispelaere y S. White (2003), "Stakeholding – A New Paradigm in Social Policy", en K. Dowding, J. De Wispelaere y S. White (eds.) *The Ethics of Stakeholding*, Basingstoke, Palgrave.
- Elgarte, J. (2008), "Basic Income and the Gendered Division of Labour", *Basic Income Studies* 3(3).
- Enami, E. y N. Lustig (2018), *The Wrecking Force of Inflation: How the Universal Cash Transfer in Iran Has Lost its Poverty Reduction Impact*, Economic Research Forum Policy Brief. Disponible [en línea] <https://erf.org.eg/publications/the-wrecking-force-of-inflation-how-the-universal-cash-transfer-in-iran-has-lost-its-poverty-reduction-impact/?tab=undefined&c=undefined>.

- Ferdosi, M. y otros (2020), Southern Ontario's Basic Income Experience, Hamilton Roundtable for Poverty Reduction, McMaster University y Hamilton Community Foundation. Disponible [en línea] <https://labourstudies.mcmaster.ca/documents/southern-ontarios-basic-income-experience.pdf>.
- Foundations on Social Change (2021), Foundations for Social Change: New Leaf project Taking Bold Action on Homelessness. Disponible [en línea] https://static1.squarespace.com/static/5f07a92f21d34b403c788e05t/624f36ebfd37700ce13c006b/1649358579199/2021_FSC_Statement_of_Impact_w_Expansion+%28Public%29.pdf.
- Frericks, P., J. Höppner y R. Och (2016) "Institutional Individualization? The Family in European Social Security Institutions", *Journal of Social Policy*, vol. 45, no. 4, pp. 747–764.
- Gentilini, U. y otros (2020), Exploring Universal Basic Income: A Guide to Navigating Concepts, Evidence, and Practices, Washington, DC: World Bank.
- Gilbert, R. y otros (2018), "Would a Basic Income Guarantee Reduce the Motivation to Work? An Analysis of Labor Responses in 16 Trial Programs", *Basic Income Studies*, vol. 13, no. 2.
- Goldsmith, S. (2005), "The Alaska Permanent Fund Dividend: An Experiment in Wealth Distribution", en G. Standing (ed), *Promoting Income Security as a Right*, London, Anthem Press.
- Gonalons-Pons, P. y D. Calnitsky (2021), "Exit, voice and loyalty in the family: findings from a basic income experiment", *Socio-Economic Review*. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.1093/ser/mwaa050>.
- Gray Molina, G., M. Montoya-Aguirre y E. Ortiz-Juarez (2022), "Temporary Basic Income in Times of Pandemic: Rationale, Costs and Poverty-Mitigation Potential", *Basic Income Studies*. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.1515/bis-2020-0029>.
- Guettabi, M. (2019), What do we know about the effects of the Alaska Permanent Fund Dividend, ISER (Institute of Social and Economic Research). Disponible [en línea] <http://hdl.handle.net/11122/10581>.
- Groot, L., R. Muffels y T. Verlaet (2018), "Welfare States' Social Investments Strategies and the Emergence of Dutch Experiments on a Minimum Income Guarantee", *Social Policy and Society*, 18(2), 277–287.
- Handler, J. y A. Babcock (2006), "The failure of workfare: Another reason for a basic income guarantee", *Basic Income Studies*, vol. 1, no. 1, pp. 1–22.
- Johnson, M.T. y otros (2022), "Designing trials of Universal Basic Income for health impact: identifying interdisciplinary questions to address", *Journal of Public Health*, vol. 44, no. 2, pp. 408–416.
- Jacques, O. y A. Noël (2018), "The case for welfare state universalism, or the lasting relevance of the paradox of redistribution", *Journal of European Social Policy*, 28(1), pp. 70–85. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.1177/0958928717700564>.
- Johnston, H. (2022), "Basic Income in Ireland: The Development of Two Pilots", *European Journal of Social Security*. Disponible [en línea] <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/13882627221109287>.
- Kalleberg, A. (2018), *Prearious Lives: Job Insecurity and Well-Being in Rich Democracies*, Cambridge, Polity Press.
- Kangas, O. y otros (2021), *Experimenting with Unconditional Basic Income: Lessons from the Finnish BI Experiment 2017-2018*, London, Edward Elgar.
- Katz, P. y L. Ferreira (2020), "What a solidarity economy looks like", *Boston Review*; 2020 April 9. Disponible [en línea] <https://bostonreview.net/class-inequality/paul-katz-leandro-ferreria-brazil-basic-income-marica>.
- Korpi, W. y J. Palme (1998), "The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries", *American Sociological Review*, vol. 63, pp. 661–687.
- Lain, B. y A. Julià (2022), "Why Do Poor People Not Take up Benefits? Evidence from the Barcelona's B-MINCOME Experiment", *Journal of Social Policy*, pp. 1–22. Disponible [en línea] <https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/D8D53581D21A5223AC14A9380099A9E9/S0047279422000575a.pdf/why-do-poor-people-not-take-up-benefits-evidence-from-the-barcelonas-b-mincome-experiment.pdf>.
- Lima, J. y V. Pero (2020), Efeitos de Transferências de Renda sobre o Emprego Formal em Maricá. Disponible [en línea] https://www.anpec.org.br/encontro/2021/submissao/files_l/113-937aco3agaoda3cdd_e463b44a406becg.pdf.
- Martinelli L. (2020), "A Basic Income Trilemma: Affordability, Adequacy, and the Advantages of Radically Simplified Welfare", *Journal of Social Policy*, vol. 49, no. 3, pp. 461–482.

- Martinelli L. e Y. Vanderborght (2022), "Basic Income and the Social Investment State: Towards Mutual Reinforcement?", *European Journal of Social Security*, vol. 24, no. 1, pp. 40-57.
- Morales, L. (2018), "The Democratic Case for a Basic Income", *Law, Ethics and Philosophy*, vol 6, pp. 120-137. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.31009/LEAP.2018.V6.07>.
- Mulligan, R. (2013), "Universal Basic Income and Recognition Theory – A Tangible Step towards an Ideal", *Basic Income Studies*, vol. 8, no. 2, pp. 153–172.
- Nettle, D. y otros (2021), "Why has the COVID-19 pandemic increased support for Universal Basic Income?", *Humanities and Social Sciences Communications*, vol. 8, no. 79. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.1057/s41599-021-00760-7>.
- Parolin, Z. y L. Siöland (2019), "Support for a universal basic income: A demand–capacity paradox?", *Journal of European Social Policy*, vol. 30, no. 1, pp. 5-19.
- Pateman, C. (2004), "Democratizing Citizenship: Some Advantages of a Basic Income", *Politics & Society*, vol. 32, no. 1, pp. 89-105.
- Pulkka, V. V. y M. Simanainen (2021), "Socio-Economic Performance of European Welfare States in Technology-Induced Employment Scenarios", *Journal of Social Policy*. Disponible [en línea] <https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/BFDCD5131ADA2E97B90A8DEB5273B2F50047279421000295a.pdf/socio-economic-performance-of-european-welfare-states-in-technology-induced-employment-scenarios.pdf>.
- Robeyns, I. (2000), "Hush Money or Emancipation Fee? A Gender Analysis of Basic Income" en R. van der Veen y L. Groot (eds.), *Basic Income on the Agenda: Policy Objectives and Political Chances*, Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Roosma, F. y W. van Oorschot (2019), "Public opinion on basic income: Mapping European support for a radical alternative for welfare provision", *European Journal of Social Policy*, vol. 30, no. 2, pp. 190-205.
- Schjoedt, R. (2016), India's Basic Income Experiment, *Development Perspectives on social policy in international development*, Issue No 21. Disponible [en línea] <https://www.Developmentpathways.co.uk/publications/india-basic-income-experiment/>.
- Skocpol, T. (1991), "Targeting within Universalism: Politically Viable Policies to Combat Poverty in the United States", in C. Jencks and P.E Peterson (eds.) *The Urban Underclass*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Spies-Butcher, B., B. Phillips y T. Henderson (2020), "Between universalism and targeting: Exploring policy pathways for an Australian Basic Income", *The Economic and Labour Relations Review*, vol. 31, no. 4, pp. 502-523.
- Ståhl, C., J. De Wispelaere y E. MacEachen (2022), "The work disability trap: manifestations, causes and consequences of a policy paradox", *Disability and Rehabilitation*. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.1080/09638288.2022.2074554>.
- Standing, G. (2013), "India's Experiment in Basic Income Grants", *Global Dialogue: Newsletter for the International Sociological Association* 3 (5).
- Standing, G. (2017), *Basic Income: And How We Can Make It Happen*, London, Penguin.
- Tena, A. (2018), La Renta Básica Universal basada en la evidencia, Política y Sociedad, Ediciones Complutenses, ISSN 1130-8001. Disponible [en línea] <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/58497/4564456549084>.
- Van Oorschot, W. (1998), "Failing Selectivity: On the Extent and Causes of Non-take-up of Social Security Benefits", in H. J. Andress (ed.) *Empirical Poverty Research in a Comparative Perspective*, Aldershot, Ashgate.
- Van Parijs, P. (2013), "The Universal Basic Income Why Utopian Thinking Matters, and How Sociologists Can Contribute to It", *Politics & Society*, vol. 41, no. 2, pp. 171–182.
- Van Parijs, P. e Y. Vanderborght (2017), *Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*. Cambridge, Harvard University Press.
- Verlaat, T. y otros (2020), "Study What Works (Weten wat werkt)", Summary of the final report in English Utrecht University.
- Vlandas, T. (2021), "The political economy of individual-level support for the basic income in Europe", *European Journal of Social Policy*, vol. 31, no. 1, pp. 62–77.

- Weisstanner, D. (2022), "COVID-19 and welfare state support: the case of universal basic income", *Policy and Society*, vol. 41, pp. 96–110.
- White, S. (2020), "Freedom, Exit, and Basic Income", en A. Eleveld, T. Kampen y J. Arts (eds), *Welfare to Work in Contemporary European Welfare States: Legal, Sociological and Philosophical Perspectives on Justice and Domination*, Bristol, Policy Press.
- Widerquist, K. y M. Howard (2012), *Alaska's Permanent Fund Dividend: Examining Its Suitability as a Model*, New York, Palgrave.
- Yi, G. (2019), "Korean Experiments", en M. Torry (ed), *International Handbook on Basic Income*. New York: Palgrave.
- Young, Y. y otros (2019), *Analysis of the Effects of the Youth Basic Income Policy in Gyeonggi Province: Comparison of the Ex-Ante and Ex-Post Survey*, Gyeonggi Research Institute, Policy Study 2019-73.
- Zarepour, Z. y N. Wanger (2022), Cash instead of subsidy: Assessing the impact of the Iranian energy subsidy reform on households, *Energy Policy*. Disponible [en línea] <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301421522003706>.
- Zelleke, A. (2011), "Feminist political theory and the argument for an unconditional basic income", *Policy and Politics*, vol. 39, no. 1, pp. 27–42.

II. El ingreso mínimo garantizado, las transferencias universales para la infancia y las personas mayores y otras opciones para brindar protección de ingresos

*Consuelo Farías
Raquel Santos Garcia
Jurgen De Wispelaere*

Existe un conjunto de opciones, siempre en el ámbito de la protección social no contributiva, que han sido exploradas o implementadas recientemente con miras a garantizar niveles de protección de los ingresos de manera universal o cuasi-universal. A continuación, se presentan algunas opciones que pueden contribuir a brindar protección de ingresos en la región, haciendo frente a los desafíos de cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera de los sistemas de protección social.

No se abordan en este capítulo los mecanismos de naturaleza contributiva o aquellos vinculados a la seguridad social de más amplio alcance, en particular, en el contexto de Estados de bienestar consolidados y que dicen relación con los seguros de desempleo y las asignaciones familiares originadas en el vínculo con el empleo formal. Se exploran, no obstante, potenciales oportunidades para que a partir de estos instrumentos no contributivos se pueda avanzar en la ampliación de la cobertura contributiva, y con ello, de la protección social en su conjunto.

A. El impuesto negativo a la renta y el ingreso mínimo garantizado

En esta sección se exploran dos opciones que ofrecen seguridad de ingresos a través de una política de comprobación de ingresos. En primer lugar, el impuesto negativo sobre la renta (INR), acuñado por de Milton Friedman (Friedman, 2013). Este busca ofrecer a cada persona un suplemento de ingresos uniforme (e incondicional), con un cargo para los tramos de ingresos más altos sobre la base del impuesto a pagar. Sujeto a una comprobación de medios, los tramos de ingresos más bajos reciben su

INR en forma de un crédito fiscal reembolsable; es decir, un pago que disminuye de acuerdo con los ingresos, hasta el punto de equilibrio, después del cual el ingreso negativo a la renta se convierte en una deducción fiscal²⁰. Este mecanismo otorga una protección de alcance universal con un diseño basado en la situación de los hogares en lugar de la individual. Además, provee seguridad económica *ex post* —en lugar de previa a la comprobación de medios— y con una frecuencia sujeta al ciclo tributario, la que incluso puede ser anual. Todo lo anterior lo distancia sustantivamente del enfoque de un ingreso básico y también dificulta su rol en materia de protección de los ingresos de las personas en situación de mayor vulnerabilidad (véase Honkanen, 2014 y Van Parijs y Vanderborght, 2017). Más allá de la perspectiva conceptual, dado el contexto latinoamericano, la declaración de impuestos se limita, en general, a los estratos más altos de ingresos, por lo que genera desafíos adicionales para la aplicabilidad del INR. Basado en datos del Banco Interamericano de Desarrollo, más del 80% del IRP es pagado por el 10% más rico de la población (Barreix, Benítez y Pecho, 2017).

En segundo lugar, el Ingreso Mínimo Garantizado (IMG) es también una política sujeta a la comprobación de medios en la que, a diferencia del INR, se garantiza una prestación equivalente a un nivel mínimo para que cualquier familia que se encuentre por debajo de un umbral de ingresos determinado pueda percibirla. De esta manera, el IMG tiende a mostrar una cobertura limitada a la parte inferior de la distribución de ingresos, con transferencias que disminuyen en la medida que aumenta el ingreso. Es decir, si el umbral de elegibilidad de la política de IMG es la línea de pobreza, se erradicará la pobreza con un costo presupuestario más acotado (Gentilini, 2020).

Los esquemas de ingresos mínimos pueden ser definidos como planes de apoyo a los ingresos que proporcionan un nivel de protección social para personas en edad de trabajar, que se encuentren o no trabajando, que no tengan los medios financieros suficientes y que no sean elegibles para prestaciones sociales contributivas, basadas en seguros o cuyos derechos y acceso hayan expirado. En particular, son mecanismos que tienen por objeto garantizar un nivel de vida mínimo para las personas y sus dependientes. Estos esquemas, por tanto, contribuyen a la promoción de las capacidades humanas, evitan incrementos en los niveles de pobreza, reducen la aversión al riesgo de las personas y en tiempos de crisis, son estabilizadores contracíclicos (Frazer y Marlier, 2015).

No obstante, estos esquemas, según la forma en que se les diseñe, pueden introducir importantes desincentivos al trabajo (Van Parijs 2004, Gentilini, 2020). Cualquier ingreso procedente del trabajo o de otras ganancias implicará una reducción equivalente en el valor de la prestación. Por ello, los programas puestos en práctica rara vez funcionan en su forma pura. De esta forma, en la mayoría de los casos, la reducción de las prestaciones ocurre de forma moderada y los programas a menudo requieren algún tipo de registro en el servicio público de empleo o comprobación de búsqueda activa de empleo. Asimismo, como la elegibilidad para estos programas está limitada a un grupo que se encuentra por debajo de un umbral de ingresos muy bajo, en la mayoría de los casos implica que las familias que reciben la prestación son efectivamente aquellas que tienen menores posibilidades de tener ingresos, como familias con personas mayores, personas con discapacidad que enfrentan obstáculos para su plena inclusión laboral, o familias monoparentales con niñas o niños pequeños con pocas oportunidades de trabajo remunerado. Al mismo tiempo un diseño matizado en esta dirección puede incentivar la participación laboral para obtener ingresos por encima del nivel garantizado (Gentilini, 2020).

La definición de personas elegibles para un IMG también requiere, como otras políticas focalizadas, una prueba de medios. Como discutido en el capítulo I, acápite A, los programas de IMG son demandantes desde el punto de vista administrativo, ya que requieren de sistemas de información social para evaluar con precisión tanto la elegibilidad como el nivel de prestaciones a obtenerse en función de las necesidades que se identifican en el momento de la entrada al programa y durante el

²⁰ El punto de equilibrio en el que los destinatarios netos se convierten en contribuyentes (pagadores de impuestos) netos puede ser el mismo tanto en el modelo de ingreso básico como en el de impuesto negativo sobre la renta.

tiempo. Sobre todo, la metodología puede conducir a errores de exclusión, debido a errores burocráticos o a limitaciones de los métodos de focalización, además de tener un carácter muchas veces considerado intrusivo y estigmatizante.

Entre los años 1990 y 2000, varios países del mundo desarrollaron programas de Ingreso Mínimo Garantizado y gran parte de los países de la Unión Europea cuentan con esquemas que garantizan un ingreso mínimo. Destaca la heterogeneidad en sus componentes, montos, requisitos de acceso y su duración. Por ejemplo, para la determinación del monto se puede usar como referencia al salario mínimo, el ingreso promedio, los costos estándares de vida (canasta de bienes básicos y línea de la pobreza), entre otras variables de referencia, e incluso algunos países no especifican el mecanismo utilizado. Un elemento común entre los países es la entrega del IMG de forma periódica y la condicionalidad asociada a la prestación alude, en su mayoría, a la participación o asistencia a un conjunto de actividades de inclusión socio-laboral. Las condicionalidades más comunes son exigir el registro en portales y oficinas de empleo, demostrar la búsqueda activa de trabajo, participar en actividades de empleo y aceptar ofertas laborales bajo determinados requisitos (Coady y otros, 2021).

1. El Ingreso Mínimo Garantizado en la experiencia europea

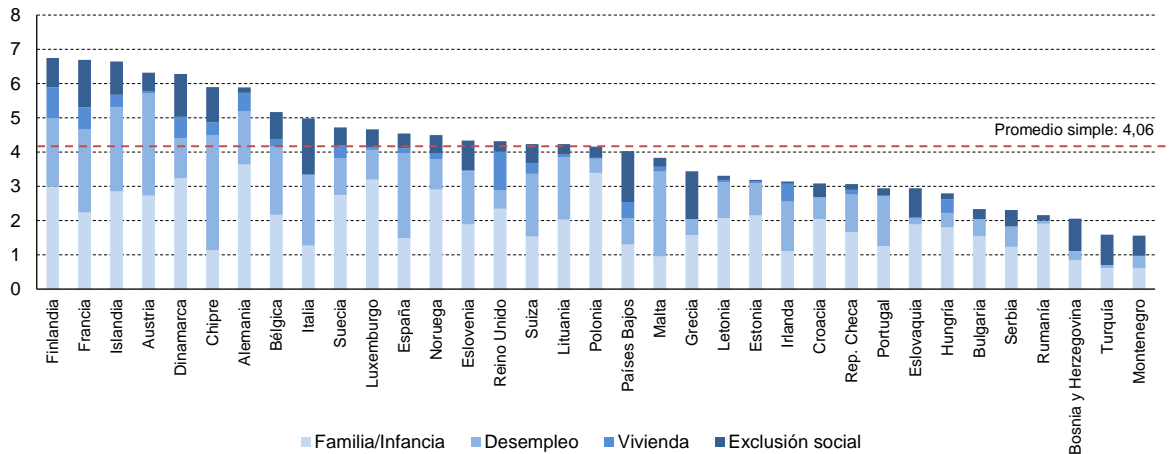
La recomendación del Consejo Europeo de 1992²¹ invitó a los países miembros de la Unión Europea a desarrollar programas que garanticen ingresos mínimos para sus ciudadanos. En 2008, la Recomendación de inclusión activa de la Comisión Europea determinó principios y guías para una estrategia comprehensiva²² basada en tres pilares integrales: el apoyo adecuado a los ingresos, mercados laborales inclusivos y acceso a servicios de calidad. Luego, en 2017, se proclamó el Pilar europeo de Derechos Sociales (PEDS) que postula 20 principios que se enmarcan en tres áreas: igualdad de oportunidades y acceso al mercado laboral, condiciones de trabajo justas, y protección y seguridad social para avanzar hacia una Europa inclusiva, justa, fuerte y llena de oportunidades. En particular, el principio 14 establece que "Toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a prestaciones adecuadas de *renta mínima* que garanticen una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida, así como el acceso a bienes y servicios de capacitación. Para las personas que pueden trabajar, las prestaciones de renta mínima deben combinarse con incentivos a la (re)integración en el mercado laboral" (Comisión Europea, 2022).

Los esquemas de Ingreso Mínimo Garantizado son un componente importante de los sistemas de protección social en Europa (Coady y otros, 2021). Según Frazer y Marlier (2015), son regímenes no contributivos de transferencias monetarias de apoyo a los ingresos sujetos a la verificación de recursos de personas en edad de trabajar (que trabajen o no), que no son elegibles o cuya participación ha expirado en programas de asistencia social, y que establecen una coordinación con políticas de empleabilidad. En 2018 se calculó que el gasto promedio que destinan 35 países de Europa en apoyar los ingresos de la población fue equivalente al 3,42% del PIB en 2018, y que 1,07% de ese promedio se destinó a programas que incluyen la verificación de medios como el IMG (Coady y otros, 2021) (véase el gráfico 1 para actualización a 2021). Dinamarca, Finlandia, Francia, Luxemburgo y Suecia alcanzaban niveles de inversión en estas prestaciones superiores al 5% del PIB. La principal fuente de gasto la conformaban las prestaciones familiares (1,86% del PIB), seguida por las prestaciones frente al desempleo, prestaciones vinculadas con la exclusión social y vivienda. Cabe destacar que cerca de dos tercios de estas prestaciones no son focalizadas. En 2018, las prestaciones focalizadas generaban un gasto equivalente al 1,07% del PIB, mientras que las prestaciones que no estaban sujetas a comprobación de medios equivalían a un gasto de 2,35% del PIB, con importantes variaciones entre los países (Coady y otros, 2021).

²¹ Recomendación del Consejo 92/441/CEE de 24 de junio 1992 sobre los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social. Disponible [en línea] <http://data.europa.eu/eli/reco/1992/441/oj>.

²² Recomendación de la Comisión, del 3 de octubre de 2008, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral [notificada con el número C(2008) 5737]. Disponible [en línea] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32008H0867>.

Gráfico 1
Europa (35 países): gasto en medidas de apoyo a los ingresos en países europeos^a, 2021^b
 (En porcentajes del Producto Interno Bruto)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de datos de Eurostat (2022). Véase [en línea] <https://ec.europa.eu/eurostat>.

^a El cálculo considera los datos de gasto en protección social por partida y el Producto Interno Bruto de los países en el año 2020. La partida Familia/Infancia refiere al gasto por transferencias monetarias o en especie cuyo objetivo es apoyar con los costos del embarazo, el parto y la adopción, como también la educación de los hijos y el cuidado de otros miembros de la familia. Por su parte, la partida de Vivienda refiere a aquel gasto en medidas que apoyan el gasto este ítem, mientras que la de Desempleo refiere al gasto relacionado con medidas de mantenimiento de los ingresos de las personas desempleadas. Finalmente, el gasto denominado de Exclusión social se relaciona con las transferencias monetaria o en especie destinadas a combatir la exclusión social no cubiertas por las otras partidas.

^b Los datos corresponden a estimaciones preliminares para el año 2021 de ESSPROS (European System of integrated Social Protection Statistics). El dato del gasto para Reino Unido corresponde al año 2018, en Montenegro al año 2019 y a 2020 en Bosnia y Herzegovina, Eslovaquia, Grecia y Turquía.

El año 2015, el European Social Policy Network (ESPN) realizó una evaluación de los esquemas de Ingreso Mínimo Garantizado en países del continente. De un total de 35 países considerados en el estudio, la mayoría cuenta con esquemas de IMG; sin embargo, solo cinco de ellos (Suiza, Chipre, Islandia, Liechtenstein y los Países Bajos) despliegan prestaciones suficientes para garantizar un nivel de vida decente y solamente 10 países obtuvieron un desempeño positivo en términos de suficiencia. La mayoría de los montos de las prestaciones eran inferiores al umbral de riesgo de pobreza²³. Por ejemplo, países con esquema de IMG considerados débiles, como Bulgaria, Letonia, Polonia o Rumanía, ofrecen montos per cápita equivalentes a entre 24% y 29% de la línea de riesgo de pobreza, mientras que los más generosos, como Bélgica, Austria, Dinamarca, Irlanda, Luxemburgo y Países Bajos ofrecen montos entre 71% y 91% de dicho umbral (Frazer y Marlier, 2015).

La experiencia en Europa plantea algunas advertencias adicionales sobre la aplicación del IMG. La evidencia indica que estas prestaciones han disminuido la profundidad de la pobreza en los países europeos, en tanto permiten situar a más hogares cerca de la línea de la pobreza. Por otra parte, se ha esgrimido también que se trata de prestaciones que podrían generar niveles de dependencia en sus destinatarios, especialmente en el marco de desigualdades estructurales que dificultan la inclusión laboral de las personas en mayor situación de vulnerabilidad, como sus bajos niveles educativos y la falta de acceso a políticas de cuidado (Coady y otros, 2021).

²³ La tasa de riesgo de pobreza es la proporción de personas con una renta disponible (el total de la renta de un hogar después de impuestos y transferencias dividido por el número de miembros del hogar convertido en adultos equiparados) por debajo del umbral 'riesgo de pobreza', que se fija en el 60% de la mediana nacional de renta disponible equivalente. El indicador no mide riqueza o pobreza, sino que compara los bajos ingresos con los de otros residentes en ese país (EUROSTAT, 2022).

Por último, a partir de diversas evaluaciones, son varios los aspectos levantados para mejorar los esquemas de ingreso mínimo garantizado. Las evaluaciones proponen que los esquemas mejoren su capacidad para incentivar la inclusión laboral de los destinatarios e incorporen un planteamiento de inclusión activa. Ello quiere decir que debieran potenciar el desarrollo de políticas laborales inclusivas, el acceso a servicios de alta calidad y sistemas de ingresos mínimos adecuados para que se refuercen mutuamente y favorezcan la inclusión social y laboral de las personas en edad de trabajar. Para asegurar esto, se puede exigir la participación en políticas activas de inclusión laboral como condición para ser receptor del IMG así como el registro en servicios de empleos públicos. Asimismo, se ha propuesto elevar su cobertura y efectividad en términos del alcance de personas potencialmente destinatarias de estos esquemas, atendiendo a los diferentes desincentivos que puedan surgir para una inclusión laboral posterior (Frazer y Marlier, 2015).

Recuadro 1 Ingreso Mínimo Vital de España

Previo a la pandemia, entre 2009 y 2018, se apreciaba en España una tasa de desocupación superior al 15% con una incidencia de la población total en situación de riesgo de pobreza que llegaba al 21,5%, y entre las personas ocupadas, de 11,3%. Además, el índice de Gini era de 33,4, tres puntos porcentuales por encima del promedio europeo. La crisis social y económica desencadenada por la pandemia de COVID-19 implicó que, solamente entre marzo y mayo de 2020, más de 760 mil personas perdieran sus puestos de trabajo y casi 3 millones de contratos fueran suspendidos temporalmente o estuvieran afectados a reducción en la jornada laboral (Santos Rocha, 2020).

Con la emergencia sanitaria, la discusión sobre una renta mínima para las personas en situación de mayor vulnerabilidad se intensificó y el Gobierno de España identificó el espacio para acelerar la implementación de una política estatal permanente para responder a la pobreza y a la desigual distribución de ingresos en el país (Santos Rocha, 2020; Podemos, 2019). En mayo de 2020 se aprobó el Ingreso Mínimo Vital (IMV), prestación que integra el sistema nacional de seguridad social y busca asegurar un ingreso mínimo para que las familias en situación de vulnerabilidad económica atiendan sus necesidades básicas. Como afirma el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, el IMV se define "como un derecho subjetivo de la ciudadanía: se recibirá siempre que se cumplan los requisitos de acceso (...). Se garantiza que esta 'red de seguridad' va a estar disponible para quien lo necesite" (MSCBS, 2021).

El valor del IMV es calculado a partir de la llamada 'renta garantizada', determinada anualmente por la ley de presupuestos del Estado y considerada como el mínimo para una vida digna. El importe de la renta garantizada se incrementa en función de la composición de la vivienda (unidad de convivencia - UC) y mediante la aplicación de escalas de incrementos (Gobierno de España, 2020, pág 10). El valor pagado por el Estado en prestaciones mensuales corresponderá a la diferencia entre esta renta garantizada y el conjunto de rentas e ingresos del destinatario o la vivienda. Para el año 2020, el valor de la renta garantizada fue de 5.538 euros anuales, y para 2021, 5.639 euros, considerando hogares unipersonales. En el caso de una UC, la renta garantizada equivale al valor base del hogar unipersonal (469,93 euros al mes) incrementado en un 30% por miembro adicional (140,98 al mes), hasta un máximo del 220%. Es decir, a partir de 5 personas conviviendo en un mismo hogar, el valor de la prestación es el mismo, sea cual sea su tamaño. Hay también un complemento de 22% sobre el valor base en el caso de familias monoparentales (Gobierno de España, 2020, pág 21).

Son cuatro los requisitos de acceso a la condición de persona destinataria del IMV: i) residencia legal y efectiva en España, lo que puede incluir a extranjeros viviendo en el país; ii) estar en situación de vulnerabilidad económica debido a su ingreso o patrimonio insuficientes, donde el ingreso anual debe ser inferior a la renta garantizada y el patrimonio no debe estar valorado en más de tres veces el valor base de la renta garantizada (la excepción a este patrimonio es la vivienda habitual del solicitante); iii) la persona solicitante debe haber solicitado todas las pensiones y otras prestaciones a las que eventualmente pueda tener derecho, siendo el IMV el último recurso de protección disponible a nivel nacional, y iv) las personas que no estén trabajando deben estar buscando empleo. Salvo excepciones, el IMV no está destinado a personas que no trabajan o no buscan empleo (Gobierno de España, 2020). De acuerdo con el Gobierno de España, hasta el 01 de octubre de 2021, el Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS) había aprobado 336.933 prestaciones de IMV totalizando 800.000 personas destinatarias. De ellas, 38% son niños, niñas y adolescentes (La Moncloa, 2021).

Viabilidad económica y efectividad

Las reacciones al IMV han sido diversas, aunque todavía es temprano para evaluar sus impactos en la calidad de vida de las personas destinatarias.

El Fondo Monetario Internacional, por ejemplo, declaró que el IMV es “enormemente bienvenido”, siendo una importante contribución para mejorar el sistema de protección social de España. Declaró también que se necesitará una revisión acerca de cómo se integrarán las diferentes prestaciones de protección de ingresos y cómo incorporarlas en un plan fiscal a mediano plazo (Escrivá, 2020; IMF News, 2020).

Su público objetivo se estima en un 5% de la población, donde se busca sacar de la pobreza extrema por lo menos a 1,6 millones de personas (equivalente al 3,4% de la población española) (Gobierno de España, 2020). Sin embargo, además de otras críticas vinculadas con los procesos administrativos asociados a la gestión de solicitudes, hasta el 01 de octubre de 2021 la cobertura de esta prestación entre la población en extrema pobreza llegaba a poco más de un tercio del público objetivo.

Fuente: Gobierno de España (2020), Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital, BOE-A-2020-5493, enero; IMF News (2020), «Press Conference 04 June 2020»; J. L. Escrivá (2020), «Yesterday, Gerry Rice (@imfspokeperson) described the new Spanish Minimum Income Scheme as a “crucial” measure to ensure sufficient support for the most vulnerable households and “an important contribution to enhance the social safety net in Spain” @imfnews. Disponible [en línea] <https://t.co/zzjRAVzthD>», @joseluisescriva.; G. de E. La Moncloa (2021), «La Moncloa. 01/10/2021. El Ingreso Mínimo Vital llega en septiembre a 800.000 personas [Prensa/Actualidad/Inclusión, Seguridad Social y Migraciones]». Disponible [en línea] <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Paginas/2021/011021-imv-beneficiarios.aspx> [fecha de consulta: 19 de noviembre de 2021]; MSCBS (2021), «“Gobierno de España, Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030: Guía de facilitación de acceso a las medidas”»; Podemos (2019), «Coalición progresista. Un nuevo acuerdo para España», Podemos. Disponible [en línea] <https://podemos.info/coalicion-progresista/> [fecha de consulta: 19 de noviembre de 2021]; T. Santos Rocha (2020), «O Ingresso Mínimo Vital na Estrutura de Proteção Social da Espanha Após a Pandemia de COVID-19», Revista de Estudos Institucionais, set./dez. 2020, vol. 6, No. 3.

B. Ingresos temporales como respuestas a crisis y emergencias

Tras la pandemia de COVID-19, varios gobiernos y organizaciones internacionales han propuesto la introducción de un ingreso básico temporal (De Wispelaere y Morales, 2021; Gray-Molina, Montoya-Aguirre y Ortiz-Juarez, 2022). A diferencia del ingreso básico universal permanente, este se instituye como un ingreso temporal por un período limitado en respuesta a un evento de emergencia importante. La pandemia por COVID-19 ha sido un ejemplo de una emergencia de este tipo, pero es posible prever otros tipos de eventos de crisis, incluidos desastres y eventos climáticos importantes como inundaciones, tornados o incendios forestales que causan daños y pérdidas y donde una prestación de esta naturaleza podría ser incorporada en el repertorio de políticas. Dado que se espera que los fenómenos meteorológicos extremos aumenten en la próxima década, un ingreso básico temporal puede convertirse en un instrumento de política regular (Robles, Atuesta y Santos Garcia, 2023).

Las respuestas de los sistemas de protección social frente a eventos críticos son fundamentales para resguardar las condiciones de vida de la población y también reducir la brecha entre la respuesta del gobierno —junto con otros actores clave— y la recuperación de las personas afectadas, fortaleciendo así el vínculo entre las acciones de respuesta a emergencia y las de desarrollo social y económico (Beazley y otros, 2019). Igualmente, los mecanismos de protección social fortalecidos y capaces de responder a emergencias son fundamentales para prevenir y enfrentar las consecuencias de los desastres en las capacidades humanas y el desarrollo social, recuperar los niveles de vida previos a la emergencia, aumentar la resiliencia de hogares y comunidades, mitigar riesgos de desastres futuros y garantizar que las personas que viven en situaciones de pobreza y son afectadas por choques no sean empujadas a ciclos aún más complejos (CEPAL, 2021a, Robles, Atuesta y Santos Garcia, 2023).

Aun antes de la pandemia por COVID-19, como respuesta temprana a desastres y emergencias, varios países habían desarrollado mecanismos que activan transferencias monetarias para las poblaciones afectadas. Esta respuesta podía basarse en programas de protección social ya existentes, incrementando así el monto o duración de una prestación existente, la llamada “expansión vertical”, o ampliando la cobertura y beneficiando a más personas o hogares, también conocido como “expansión horizontal”

(Beazley y otros, 2019), creando un beneficio *ad hoc* ante la crisis o activando una prestación *ad hoc* previamente planificada. Esto representaría, de acuerdo con Martínez y Murrugarra (2018), un cambio de la respuesta tradicional de los gobiernos, antes exclusivamente centrado en la reconstrucción de la infraestructura, hacia sistemas de protección social que permiten incrementar la resiliencia de los hogares.

Aunque la idea de un ingreso básico sigue siendo objeto de un amplio debate, el concepto de un ingreso básico temporal en tiempos de emergencia puede considerarse un enfoque más específico y pragmático para abordar las necesidades inmediatas de las personas y las familias en tiempos de crisis. Este enfoque puede ayudar a garantizar que las personas dispongan de los recursos que necesitan para sobrellevar estos eventos y recuperarse de una emergencia, al tiempo que proporciona el acceso a prestaciones de protección social que permitan prevenir la pobreza y reducir la desigualdad en la exposición a riesgos.

Frente a los impactos de la pandemia, la propuesta por desplegar un Ingreso Básico de Emergencia ha recibido interés y apoyo sin precedente, incluyendo organismos como la CEPAL y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El Secretario General de las Naciones Unidas propuso explorar “mecanismos para proporcionar a todas las personas que viven en la pobreza ingresos básicos de emergencia. Esto puede incluir la posibilidad de proveer el equivalente al umbral nacional de pobreza” (Naciones Unidas, 2020, pág. 3). El mismo año, la CEPAL incentivó a los países de la región a desplegar un ingreso básico de emergencia para sostener las necesidades básicas y el consumo en los hogares. La duración inicial propuesta fue de seis meses y luego extendida a entre nueve y doce meses dada la intensidad y duración de la pandemia en la región. Se propuso entonces que el monto de esta prestación fuera equivalente a una línea de pobreza para las personas en situación de pobreza (CEPAL, 2021b, 2020a, 2020b). A modo de referencia, el costo adicional de una transferencia equivalente a una línea de pobreza durante seis meses para la población en situación de pobreza, descontando lo que invertían los países en 2019 en programas de transferencias condicionadas y pensiones no contributivas y en programas de emergencia frente a la pandemia en 2020, suponía un gasto adicional del 2,0% del PIB de 2020; por su parte, el costo de una transferencia equivalente a una línea de pobreza extrema, al 0,2% del PIB de 2019 (CEPAL, 2021b).

La principal diferencia entre un ingreso básico universal y el temporal radica en la previsibilidad y la seguridad asociada a un piso de ingreso regular. Un ingreso básico temporal puede implicar una incertidumbre considerable en la definición de inicio y de término la emergencia y por ende en su activación y desactivación. En cuanto a la duración de esta prestación, debe considerarse que las consecuencias de una emergencia a menudo superan el evento en sí, en cuyo caso es posible que se deba pensar en un ingreso básico temporal de más largo aliento. Se puede por tanto distinguir diferentes escenarios y modelos de introducción de un ingreso básico temporal. En un primer escenario, un ingreso básico temporal se introduce cuando se está produciendo una emergencia y la política se implementa en su totalidad de manera *ad hoc*. En este escenario, no es probable que haya mucha advertencia si el esquema se extenderá, por lo que la interrupción puede ser abrupta y no corresponder al período de recuperación posterior a la emergencia en tiempo real. Un segundo escenario, más maduro, implica establecer un ingreso básico transitorio como una política que pueda ser promulgada de manera ágil y urgente tan pronto se cumplan ciertas condiciones de emergencia (De Wispelaere y Morales, 2021). Ello implica su institucionalización previa, ámbito en el que, como se verá para el caso de América Latina y el Caribe, se podría avanzar sustantivamente a partir de la experiencia adoptada durante la pandemia (Robles y Rossel, 2021; Robles, Atuesta y Santos García, 2023). Este escenario requiere que existan procedimientos claramente establecidos para activar un ingreso básico temporal, un flujo de financiamiento dedicado y una maquinaria burocrática bien probada capaz de implementarlo en poco tiempo y transferir sus prestaciones a las personas destinatarias. En tales condiciones, un ingreso básico temporal no solo ofrecería un alivio económico inmediato, sino que también tendría un gran impacto en la seguridad económica y los efectos sociales asociados (por ejemplo, la salud mental).

Un tercer escenario combina el ingreso básico universal y el temporal mediante la institución de un pequeño ingreso básico permanente que puede incrementarse inmediatamente tan pronto como se declara el estado de emergencia (De Wispelaere y Morales, 2021). La ventaja de este escenario es que las modalidades de implementación estarían probadas y se requeriría contar con el financiamiento requerido. Un ingreso básico temporal comparte una serie de características con un ingreso básico universal, pero debe considerarse como una propuesta de política distinta destinada a abordar un conjunto muy específico de circunstancias. Sin embargo, aunque ambas políticas son distintas, podrían combinarse para reforzarse mutuamente cuando fuera necesario.

1. Transferencias monetarias y respuestas a emergencias en el mundo

En el mundo hay varios ejemplos de programas de renta básica temporal que se han puesto en marcha en respuesta a emergencias o crisis para proporcionar apoyo financiero a las personas y familias afectadas. En Canadá, por ejemplo, el gobierno federal puso en marcha en marzo de 2020 la Prestación de Respuesta de Emergencia de Canadá, que proporciona a las personas que reúnen los requisitos necesarios un pago mensual de 2.000 dólares para ayudarles a cubrir sus gastos básicos durante la pandemia. En Estados Unidos, la Ley de Ayuda, Alivio y Seguridad Económica contra el Coronavirus, incluye disposiciones para prestaciones temporales por desempleo y pagos de estímulo a las personas que cumplan los requisitos.

En América Latina, como se explicará en mayor detalle en el capítulo III, hasta agosto de 2022 se han implementado más de 500 medidas de protección social no contributivas en respuesta a la pandemia (Atuesta y Van Hemelryck, 2023), las que llegaron a cubrir hasta el 50,2% de la población de América Latina y el Caribe en 2020, con un gasto cercado a 90.000 millones de dólares solamente entre marzo y octubre de 2020 (CEPAL, 2022).

Como ocurrió en América Latina y el Caribe, el impacto de la pandemia de COVID-19 superó las respuestas preestablecidas en los sistemas de protección social en países europeos, los que también desplegaron una serie de medidas de emergencia. No obstante, dichas medidas se centraron en la adaptación y extensión de mecanismos de protección del empleo y de fortalecimiento de la seguridad social para reducir las consecuencias sociales y económicas de la pandemia, relajando las condiciones de elegibilidad para asegurar la inclusión de las personas en situación de mayor vulnerabilidad. Entre los esquemas preexistentes en países europeos que fueron adaptados se incluyen las licencias por enfermedad, los esquemas de trabajo de tiempo parcial, los seguros de desempleo, los ingresos mínimos, los permisos parentales, paternos y maternos por trabajo de cuidados de hijos e hijas, y los cuidados de largo plazo. Aunque también desplegaron un conjunto de medidas extraordinarias y nuevas, por ejemplo, ante el cierre de establecimientos educacionales y/o de cuidados, se entregó apoyo económico a padres y madres cuyos hijos e hijas no pudieron continuar asistiendo a estos centros, se entregaron nuevos apoyos a trabajadores por cuenta propia, y se implementó la exención, suspensión y aplazamiento de cotizaciones previsionales en la mediana y pequeña empresa. Se estima que un 53% del total de las medidas desplegadas se destinaron a políticas laborales y de seguridad social, mientras que solo el 47% se centró en el ámbito no contributivo para atender en especial las necesidades de las personas excluidas del pilar contributivo (Gentilini y otros, 2022).

Se ha estimado que el principal mecanismo estabilizador de protección al empleo frente a la crisis fue el de los seguros de desempleo. La evaluación realizada por el European Social Policy Network (ESPN) indica que, de los 35 países considerados en el estudio, todos cuentan con seguro de desempleo y solo nueve países no realizaron ajustes temporales en sus esquemas. También se flexibilizaron los montos, duración y requisitos de los esquemas de retención del trabajo (esquemas de trabajo *part-time* y subsidios de ingresos) que tienen por objetivo su protección y preservación e incluso algunos introdujeron nuevos esquemas hacia determinados sectores de trabajo. Los esquemas de trabajo *part-time* subvencionan directamente las horas no trabajadas (17 países) mientras que los subsidios de

ingresos entregan un apoyo económico por horas trabajadas como también pueden complementar los ingresos de los trabajadores con jornada reducida (12 países). También se identificaron prestaciones dirigidas a trabajadores por cuenta propia, incluyendo la suspensión, reducción o eximición del pago de impuestos y/o contribuciones sociales para autónomos y empresas, y despliegue de transferencias monetarias cuyos montos fueron cercanos al ingreso promedio o un porcentaje de los ingresos reportados previo a la pandemia (Baptista y otros, 2021).

También se implementaron medidas de apoyo en términos de vivienda (alivios hipotecarios, prohibición de desalojos, pausa de aumentos de alquiler y extensión de pagos de arriendos, entre otros), garantía de servicios básicos de agua, energía y comunicación digital (Internet) a poblaciones vulnerables y de apoyo a padres y madres relacionados con los cuidados de niñas y niños ante el cierre de los establecimientos educacionales (días libres adicionales, licencia por coronavirus, licencia especial para el cuidado de niños y tiempo de cuidado).

Por último, se fortalecieron los esquemas de ingreso mínimo y otros apoyos de asistencia social a través de ajustes temporales en requisitos de elegibilidad, montos de la asignación y extensión de la duración. En general, las modificaciones se efectuaron a los esquemas de ingreso mínimo existentes, aunque también algunos países desplegaron nuevas medidas de protección hacia grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad sin vínculos con el mercado laboral (infancia, estudiantes y destinatarios de políticas de asistencia social). La pandemia evidenció la importancia de estos esquemas y la necesidad de garantizar un nivel de ingreso mínimo adecuado en especial a las personas en situación de mayor vulnerabilidad para así avanzar hacia la plena inclusión social (Atuesta y Van Hemelryck, 2022; Baptista y otros, 2021).

Usando el indicador de renta bruta disponible de los hogares construido por la Unión Europea, el Comité de Empleo y Protección Social de la Comisión Europea muestra que los ingresos de los hogares cayeron fuertemente en el segundo trimestre de 2020, mostrando una disminución del 2,7% en comparación con el año anterior, y luego mostraron una rápida y fuerte recuperación en el tercer trimestre, con un aumento de un 1,3% en comparación con el mismo trimestre de 2019 (EMCO/SPC, 2021; Baptista y otros, 2021). Estos comportamientos reflejan el continuo y fuerte efecto estabilizador de los sistemas de protección social que ayudaron a mitigar el efecto de la crisis en los ingresos de los hogares (EMCO/SPC, 2021) y del importante rol de sistemas verdaderamente universales e integrales en sus componentes.

Finalmente, otros ejemplos de programas de ingreso básico temporal en respuesta a desastres incluyen el programa de transferencia implementado por el gobierno de Sierra Leona a raíz del brote de ébola en 2014-2016, y el programa de "Transferencia incondicional de efectivo" implementado por el gobierno de Zimbabue en 2019, que proporcionó a los hogares elegibles un pago único de ZWL\$300 (aproximadamente 30 dólares en ese momento) para ayudar a aliviar los efectos de una crisis económica.

C. Prestaciones enfocadas a poblaciones específicas

Las prestaciones orientadas a poblaciones específicas, como la infancia y las personas mayores, permiten abordar un problema social particular y pueden constituirse en un paso gradual hacia la universalización de una garantía de ingresos. A continuación, se abordan brevemente algunos elementos de los debates sobre una prestación universal o cuasi-universal para la infancia y para las personas mayores, en este último caso, a través del fortalecimiento de sistemas de pensiones no contributivos.

1. Prestación Universal para la Infancia

Diversos estudios demuestran que invertir en la primera infancia es clave para el ejercicio de sus derechos y genera grandes retornos no solo para los niños y niñas, sino que también para la sociedad en su conjunto. Esto se debe a que los primeros años de vida constituyen una ventana de oportunidad única para potenciar el desarrollo de capacidades fundamentales y habilidades cognitivas y socioemocionales para sentar las bases de una vida saludable y con bienestar. De esta manera, asegurar las condiciones adecuadas para el desarrollo de la primera infancia genera las tasas de retorno más altas de capital humano pues permitirá tener sociedades más equitativas y prósperas, contar con una futura fuerza laboral capacitada y de mayor productividad. Invertir en la infancia también es más eficiente si se compara con inversiones realizadas en otros segmentos etarios (Heckman, 2012; Esping-Andersen, 2008). Asimismo, investigaciones de la OCDE (2011) indican que los hogares se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad durante la crianza de sus hijos e hijas, cuando enfrentan desafíos para conciliar el trabajo remunerado y no remunerado de cuidado.

La infancia no solo es una etapa de la vida en que las personas tradicionalmente enfrentan grandes barreras de acceso a la protección social, sino que en comparación con los adultos tiene el doble de probabilidad de estar en situación de pobreza extrema. A esto se suman las múltiples consecuencias de la pandemia de COVID-19 que han afectado de forma directa e indirecta su bienestar. En América Latina y el Caribe, la pobreza infantil está sobrerrepresentada en la pobreza total. En 2021, 45,5% de las niñas, niños y adolescentes estaban en pobreza, 13 puntos porcentuales por sobre el promedio regional (CEPAL, 2022). Según estimaciones de la CEPAL, durante la pandemia, la pobreza por ingresos en niñas, niños y adolescentes llegó al 51,3%; es decir, una de cada dos personas en esta etapa llegó a estar en situación de pobreza (CEPAL/UNICEF, 2020). Además, la adopción de medidas de contención social que generaron el cierre de escuelas y centros de cuidados significó pausar tanto la educación presencial como los controles de atención sanitaria y calendarios de vacunación, traduciéndose en un mayor riesgo de malnutrición, inseguridad alimentaria y abandono escolar que inciden en el actual y futuro desarrollo integral y bienestar de la infancia (Castillo y Marinho, 2022). Así, las diferentes dimensiones del bienestar de la infancia se ven profundamente afectadas, especialmente en hogares con personas desocupadas, en trabajos precarios, informales y/o que sufrieron reducciones en sus ingresos. Ante las graves repercusiones en su bienestar producto de la pandemia, apostar por generar un nivel mínimo de ingresos que contribuya a su desarrollo integral y pueda sentar bases para una mayor igualdad se torna esencial.

Una opción de política sensible a la infancia que contribuya a atender sus necesidades y vulnerabilidades, combata desigualdades que se producen desde el inicio de la vida y garantice sus derechos e ingresos, son las Prestaciones Universales por Hijo (PUH). Estas son transferencias monetarias que deben ser equivalentes a un nivel que permita la satisfacción de sus necesidades básicas, que se entregan en efectivo, de forma regular e incondicional a todos los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años por al menos un período de 10 años. Esta propuesta se condice con la línea de acción 1.3 de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (ARDSI) que estipula evaluar “la conveniencia y la factibilidad de incorporar de manera gradual y progresiva una transferencia universal para la infancia y el ingreso básico de ciudadanía” (CEPAL, 2020, pág. 32), junto con que las prestaciones de los sistemas de protección social incorporen una perspectiva sensible a la niñez. Asimismo, es congruente con la recomendación que realizó el Secretario General de las Naciones Unidas a inicios de la pandemia. En su informe para América Latina y el Caribe, donde planteó que, en atención a la magnitud de la incidencia de la pobreza en la infancia, una transferencia universal por niño y niña podría constituir un paso hacia una política permanente de ingreso básico universal en el marco de un nuevo modelo de desarrollo durante la recuperación (Naciones Unidas, 2020). De esta manera, las PUH pueden considerarse un mecanismo para garantizar los ingresos y reducir las vulnerabilidades de la infancia frente a situaciones

de riesgo y crisis (Bacil y otros, 2022; CEPAL/UNICEF, 2020; CEPAL, 2021d; Díaz y otros, 2019; Castillo y Marinho, 2022; OIT/UNICEF, 2019). Al menos 20 países²⁴ a nivel mundial cuentan con algún tipo de PUH, 18 son países de ingreso alto y solo un país de América Latina, Suriname, cuenta con una PUH (véase el capítulo III) (ODI/UNICEF, 2020). Según el estudio de ODI y UNICEF (2020), las transferencias monetarias —excluyendo las cuasi-PUH²⁵— en países de ingreso alto lograron un efecto positivo en los ingresos de los hogares reduciendo el índice de pobreza promedio entre 14 a 22 puntos porcentuales, mientras que las cuasi-universales representaron el 15% del impacto de los programas de transferencias monetarias en hogares con niños y niñas. Este análisis muestra que los países que cuentan con PUH tienen niveles de pobreza por debajo del promedio. El estudio también calcula una PUH financiada con 1% del PIB en países de ingresos medios y estima que podrían reducir hasta el 20% del total de la pobreza. Así, las PUH pueden ser una opción para fortalecer la protección social de la infancia, reducir la pobreza y contribuir al desarrollo de los países (véase cuadro 1) (Bacil y otros, 2022; ODI/UNICEF, 2020).

En el mismo estudio se señala que los costos de las PUH dependen de varios factores, desde la proporción de la infancia en la población y las proyecciones sobre el crecimiento de la población hasta el monto de la transferencia. En general, el costo promedio de las PUH es de 1% del PIB, equivalente al promedio mundial del gasto público en prestaciones sociales dirigidas a niños y niñas, valor considerablemente superior al de la inversión de los programas de transferencias condicionadas en América Latina (ODI/UNICEF, 2020).

Además de los modelos de prestaciones universales por hijo denominados completos (incondicionales y dirigido todas las familias con hijas o hijos menores de 18 años), existen los modelos que pueden tomar la forma de prestaciones: i) de corto plazo o para una edad limitada; ii) condicionados a comprobación de medios y dirigidos a hogares de menores ingresos, como es el caso de las prestaciones para niños y jóvenes en Dinamarca y Reino Unido o, finalmente, iii) modelos mixtos (ODI/UNICEF, 2020). Los impactos positivos de las experiencias de países con PUH invitan a reflexionar y debatir sobre la posibilidad de desplegar estos últimos mecanismos para asegurar los ingresos y el bienestar de la infancia. Para avanzar en esta materia es fundamental fortalecer la institucionalidad social, siendo clave contar con un registro social de hogares integrado y ampliar el acceso al sistema financiero (Bacil y otros, 2022). Asimismo, cabe destacar, como indican Bastagli y otros (2016), que los impactos de las transferencias monetarias se potencian al ser complementadas con intervenciones adicionales, como capacitaciones y entrega de información a las familias, subsidios, transferencias en especie y articulación con otros programas sociales y servicios sociales y básicos de calidad (ODI/UNICEF, 2020). En este sentido, la inclusión de transferencias universales o cuasi-universales para la infancia debe ser prevista, por una parte, velando por la articulación entre las diversas prestaciones no contributivas monetarias y en especie y, por la otra, con las políticas sectoriales de educación, salud y vivienda, las que son centrales para el desarrollo integral de la infancia, sujetas a revisión permanente de los criterios de acceso, cobertura y calidad de estos servicios (Vargas y otros, 2021). Ello cobra mayor sentido al pensar estrategias integrales de recuperación frente a los impactos de la pandemia y en el marco de un enfoque de protección social sensible a los derechos de la niñez.

²⁴ Los 20 países son: Alemania, Austria, Dinamarca, Estonia, Eslovaquia, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Israel, Letonia, Libia, Luxemburgo, Malta, Noruega, Países Bajos, República Checa, Rumania, Suecia y Suriname.

²⁵ Las cuasi-PUH son prestaciones de transferencias monetarias que no cumplen con todos los requisitos de las PUH, ya sea porque exigen el cumplimiento de condicionalidades, son pagos irregulares/únicos, o porque se entregan a través de la comprobación de ingresos, medios u otro tipo de prueba (ODI/UNICEF, 2020).

Cuadro 1
Componentes de cinco países que cuentan con Prestaciones Universales por Hijo (PUH)

Nombre	Destinatarios	Monto mensual de la prestación ^a	Valor relativo a la línea de pobreza	Costo en porcentaje del PIB	Reducción pobreza	Reducción desigualdad
Alemania – <i>Kindergeld</i>	Niños, niñas y adolescentes hasta los 18 años, con posibilidad de extensión hasta los 21 años (si está inscrito como demandante de empleo) o hasta los 25 años (si estudia o realiza un voluntariado).	EUR 219 a EUR 250 por niño o niña, dependiendo de la edad	15%	1,1%	7%	1,5 puntos
Austria – <i>Familienbeihilfe</i>	Niños, niñas y adolescentes hasta los 18 años con prolongación hasta los 24 años para quienes acrediten estudios.	EUR 114 – EUR 165,1 dependiendo de la edad del niño o niña	9%	1%	7%	1,5 puntos
Estonia - <i>Lapse-toetus</i>	Niños, niñas y adolescentes hasta los 16 años y con posibilidad de extensión hasta los 19 años para quienes estén en educación secundaria o en instituciones vocacionales.	EUR 30 por niño o niña EUR 60 por 2 niño o niña EUR 100 por más de 3 niños o niñas	6%	1,3%	2%	0,6 puntos
Finlandia – <i>Lapsilisälaki</i>	Niños, niñas y adolescentes residentes permanentes en el país hasta que cumplan los 17 años.	EUR 94,88 – EUR 182,69 dependiendo de la cantidad de niños o niñas	6%	0,6%	5,5%	1,1 puntos

Fuente: Elaboración propia sobre la base de ODI/UNICEF (2020) y Bacil y otros (2022).

^a En el caso de Alemania, la prestación se paga de forma trimestral.

Recuadro 2

La asignación única y universal por hijo en el contexto de la emergencia en Italia

En el marco de pandemia, Italia ha puesto en marcha una asignación única y universal por hijo. Actualmente, nacen 7 hijos por cada 1.000 habitantes en Italia, lo que lo convierte en el país con la menor tasa de natalidad de la Unión Europea. Ante esta situación, y con el propósito de contener el descenso demográfico, apoyar los gastos de los hogares con hijos e hijas y promover el acceso de las mujeres al mercado laboral, se estableció la asignación única y universal por hijos a cargo como parte del 'Family Act' (Decreto legislativo n°230, 2021). Se trata de una prestación económica mensual única que sustituye a otras prestaciones y deducciones existentes, es de carácter universal al estar destinado a cada hijo a cargo y a mujeres desde el séptimo mes de embarazo hasta la mayoría de edad del hijo o hija, y por cada hija o hijo con discapacidad, sin límite de edad. En algunos casos, si se comprueba la continuación de estudios, trabajo en pasantías o lugares con una remuneración baja, se extiende la asignación al hijo o hija mayor de edad. La asignación pretende cubrir a todas las categorías de empleados, incluyendo los no asalariados, informales e independientes que eran excluidos de las prestaciones existentes.

El monto lo determina el Istituto Nazionale Previdenza Social (INPS) a partir del ISEE, el indicador de la situación económica equivalente, que deriva de la relación entre el ISE y el número de integrantes de la familia en base a una escala de equivalencia establecida por ley. Esto significa que su monto varía según los ingresos del hogar entre 50 y 167 euros mensuales por familia. Se estima su entrega a 7,6 millones de familias, esto es, el 27% de la población total.

La asignación única integra las siguientes deducciones y prestaciones de apoyo hacia las familias: el bono de nacimiento o adopción, subsidio para familias con al menos tres hijos menores de 18 años, asignaciones familiares para familias con niñas, niños y huérfanos, subsidio por nacimiento y deducciones fiscales para niñas, niños, adolescentes y jóvenes hasta los 21 años.

Fuente: Decreto legislativo 21 diciembre 2021, n. 230: "Istituzione dell'assegno unico e universale per i figli a carico, in attuazione della delega conferita al Governo ai sensi della legge 1° aprile 2021, n. 46". Rilascio della procedura informatica per la presentazione delle domande. Disponible [en línea] <https://www.inps.it/news/assegno-unico-e-universale-le-istruzioni>.

2. Sistemas de pensiones no contributivos universales para las personas mayores

Las personas mayores enfrentan varios riesgos relacionados con su etapa de vida, dada la carencia de ingresos, las características de su inserción laboral y las limitaciones de acceso a los sistemas de protección social, lo que incrementa su situación de vulnerabilidad. Por otra parte, los cambios demográficos, la mayor esperanza de vida y el aumento en la demanda por cuidados incentivan a reflexionar y trabajar en diferentes opciones para asegurar las condiciones de vida y bienestar de las personas mayores. Desde un enfoque de derechos y del derecho a una vejez digna, las pensiones universales para personas mayores pueden considerarse una opción adecuada para garantizar un nivel básico de seguridad y estabilidad financiera, independientemente de la capacidad contributiva individual. Esto es especialmente relevante para las personas mayores que estén en situación o en riesgo de pobreza a medida que envejecen. Asimismo, la universalización de la cobertura de protección social para las personas mayores se indica explícitamente en la Recomendación No. 202 (2012) sobre Pisos de Protección Social de la OIT, así como en el Convenio No. 102 (1952) y No. 127 (1967a) y la Recomendación No. 131 (1967b) de la OIT, sustentando la idea de fortalecer sistemas universales e integrales de pensiones que permitan garantizar un nivel de ingreso adecuado en la vejez.

Las pensiones no contributivas son prestaciones monetarias que buscan proteger a las personas ante los riesgos de vejez, discapacidad o invalidez, de manera independiente de la trayectoria laboral y las contribuciones previsionales que se hayan efectuado por parte de sus destinatarios (Arenas de Mesa, 2019). Su principal objetivo se concentra en disminuir la pobreza en la vejez (Bertranou, Solorio y Van Ginneken, 2002). Si bien en su modalidad integrada a los esquemas contributivos estas pensiones son en general focalizadas, crecientemente se identifican sistemas de pensiones no contributivos de naturaleza universal.

A partir del Reporte Mundial de Protección Social 2020-2022 de la OIT (2021) realizado en 2021, de un total de 195 países analizados, 21 (el 11%) contaban con esquemas universales no contributivos de pensiones. Sin embargo, 36% de los países analizados siguen ofreciendo exclusivamente esquemas contributivos que, si bien son fundamentales, en ausencia de sistemas de pensiones no contributivos, pueden dejar fuera a una proporción importante de las personas mayores, incluyendo a los trabajadores informales y por cuenta propia (OIT, 2021).

D. Servicios básicos universales

Un ámbito complementario a las propuestas que abordan el aspecto monetario de la protección de los ingresos es el de los servicios básicos universales. En los últimos años se ha visto un renovado interés en los servicios públicos, en tanto respuesta a más de una década de bajas inversiones en infraestructura pública como parte de las políticas de austeridad adoptadas desde 2008 en muchos países. El fortalecimiento de los servicios públicos universales permitiría renovar el compromiso con la solidaridad pública y social (Gough, 2019; Coote y Percy, 2020).

Por una parte, la propuesta de servicios básicos universales destaca la noción de que los servicios públicos deben adoptar un diseño universal y evitar la creciente fragmentación y privatización, además de requerir que el Estado vuelva a comprometerse con la producción de servicios públicos y garantice el acceso universal para todos sus residentes. Además, el énfasis en servicios básicos universales resalta la importancia de los servicios como instrumentos de política para satisfacer las necesidades básicas que no pueden ser compensadas por provisiones en efectivo.

Es importante superar la aparente contraposición que podría existir entre avanzar en niveles de ingreso protegidos, e incluso, universales, y el acceso a servicios básicos universales. Por un lado, ni los servicios básicos ni los ingresos en efectivo por sí solos pueden cubrir todas las necesidades de las personas y se requiere de ambas prestaciones, al menos de mecanismos para proteger ingresos y garantizar el acceso a servicios sociales de calidad, para contribuir a la inclusión social y laboral de las personas. Por otro lado, aun cuando los servicios básicos universales y propuestas como el ingreso básico universal u otras orientadas a garantizar niveles de ingresos puedan terminar compitiendo por financiamiento o capacidades administrativas, la solución no es renunciar a uno u otro, sino buscar el equilibrio óptimo de ambos dado el contexto específico de protección social en el que opera. Esta perspectiva se alinea plenamente con la convicción de la necesidad de avanzar hacia sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes, donde ambas dimensiones estén plenamente consideradas (CEPAL, 2022).

Bibliografía

- Arenas de Mesa, A. (2019), *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 159 (LC/PUB.2019/19-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Atuesta, B. y T. Van Hemelryck (2023), "Protección social, crisis y pandemia: aprendizajes en perspectiva comparada", en R. Holz y C. Robles. (coords.) *El futuro de la protección social ante la crisis prologada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, resilientes y sostenibles*, *Documento de Proyectos*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (en prensa).

- _____ (2022) "Protección social de emergencia frente a los impactos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe: evidencia y aprendizajes sobre sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes de protección social", Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/143), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bacil, F. y otros (2022), "Las transferencias en efectivo con enfoque universal en la Región de América Latina y el Caribe", *Research Report No 65*. 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).
- Baptista, I. y otros (2021), "Social protection and inclusion policy responses to the COVID-19 crisis. An analysis of policies in 35 countries", European Social Policy Network (ESPN), Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Barreix, A., J. Benítez y M. Pecho (2017), "Revisiting personal income tax in Latin America: Evolution and impact", OECD Development Centre Working Papers, No. 338, OECD Publishing, Paris. Disponible [en línea] <http://dx.doi.org/10.1787/16d42b4a> --en.
- Bastagli, F. y otros (2016), *Cash transfers: what does the evidence say? A rigorous review of programme impact and the role of design and implementation features*. London: Overseas Development Institute. Disponible [en línea] www.odi.org/projects/2797-socialprotection.
- Beazley, R., A. Solórzano y V. Barca (2019), "Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe: principales hallazgos y recomendaciones", Oxford, Oxford Policy Management (OPM)/Programa Mundial de Alimentos (PMA).
- Bertranou, F., C. Solorio y W. Van Ginneken (eds.) (2002), "Pensiones no contributivas y asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay", Santiago, Organización Internacional del Trabajo (OIT), diciembre.
- C. Castillo y M.L. Marinho (2022), "Los impactos de la pandemia sobre la salud y el bienestar de niños y niñas en América Latina y el Caribe: la urgencia de avanzar hacia sistemas de protección social sensibles a los derechos de la niñez", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/25), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022), *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2022: la transformación de la educación como base para el desarrollo sostenible* (LC/PUB.2022/15-P), Santiago.
- _____ (2021a), *Desastres y desigualdad en una crisis prolongada: Hacia sistemas de protección social universales, integrales, resilientes y sostenibles en América Latina y el Caribe* (LC/CDS.4/3), Santiago.
- _____ (2021b), *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago.
- _____ (2020a), "El desafío social en tiempos del COVID-19", Informe Especial COVID-19 n°3.
- _____ (2020b), "Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones", Informe Especial COVID-19, N° 5, Santiago, julio.
- _____ (2020c), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5), Santiago.
- CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2020), "Protección social para familias con niños, niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe. Un Imperativo frente a los impactos del COVID-19", Informe Especial COVID-19, diciembre.
- Coady, D. y otros (2021), "Guaranteed Minimum Income Schemes in Europe: Landscape and Design", International Monetary Fund Working Paper.
- Comisión Europea (2022), *Pilar europeo de derechos sociales. Construir una Europa más justa e inclusiva*. Disponible [en línea] https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights_es.
- Coote, A. y A. Percy (2020), *The Case for Universal Basic Services*, Cambridge, Polity Press.
- De Wispelaere, J. y L. Morales (2021), "Emergency Basic Income during the Pandemic", *Cambridge Quarterly of Healthcare Ethics*, vol. 30, no 2, pp. 248–254.

- Decreto legislativo 21 diciembre 2021, n. 230, recante: "Istituzione dell'assegno unico e universale per i figli a carico, in attuazione della delega conferita al Governo ai sensi della legge 1° aprile 2021, n. 46". Rilascio della procedura informatica per la presentazione delle domande. Disponible [en línea] <https://www.inps.it/news/assegno-unico-e-universale-le-istruzioni>.
- Díaz, G., F. Caro y M. Karczmarczyk (2019), "Empleo, crecimiento y equidad. Impacto económico de tres políticas que reducen brechas de género", Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
- EMCO/SPC (Employment Committee and Social Protection Committee) (2021), "Monitoring report on the employment and social situation in the EU following the outbreak of the COVID-19 pandemic", Spring 2021 Report, Luxembourg: European Commission.
- Escrivá, J. L. (2020), «Yesterday, Gerry Rice (@imfspokeperson) described the new Spanish Minimum Income Scheme as a "crucial" measure to ensure sufficient support for the most vulnerable households and "an important contribution to enhance the social safety net in Spain" @imfnnews <https://t.co/zzjRAvzthD>», @joseluisescrivá.
- Esping-Andersen, G. (2008), "Childhood investments and skill formation", *International Tax and Public Finance*, vol. 15, No. 1, febrero.
- Frazer, H. y E. Marlier (2015), Minimum Income Schemes in Europe. A study of national policies, European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission. Disponible [en línea] https://www.researchgate.net/publication/299652131_Minimum_income_schemes_in_Europe_A_study_of_national_policies.
- Friedman, M. (2013), "The Case for a Negative Income Tax: A View from the Right", in K. Widerquist y otros (eds), *Basic Income: An Anthology of Contemporary Research*, New York, Wiley.
- Gentilini, U. y otros (2022), Social Protection and Jobs Responses to COVID-19 : A Real-Time Review of Country Measures (Vol. 2): Global Database on Social Protection Responses to COVID-19 (English). COVID-19 Living Paper Washington, D.C.: World Bank Group. Disponible [en línea] <http://documents.worldbank.org/curated/en/482751643897737073/Global-Database-on-Social-Protection-Responses-to-COVID-19>.
- Gentilini, U. y otros (2020), Exploring Universal Basic Income: A Guide to Navigating Concepts, Evidence, and Practices, Washington, DC: World Bank.
- Gobierno de España (2020), Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital, BOE-A-2020-5493, enero.
- Gough, I. (2019), "Universal Basic Services: A Theoretical and Moral Framework", *The Political Quarterly*, vol. 90, no. 3, pp. 534-542.
- Gray Molina, G., M. Montoya-Aguirre and E. Ortiz-Juarez (2022), "Temporary Basic Income in Times of Pandemic: Rationale, Costs and Poverty-Mitigation Potential", *Basic Income Studies*. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.1515/bis-2020-0029>.
- Heckman, J. (2012), *Giving Kids a Fair Chance*. MIT Press.
- Holz, R. y C. Robles (2023) "Sistemas de protección social ante crisis recurrentes: evidencia, aprendizajes y desafíos institucionales", en R. Holz y C. Robles (coords.), *El futuro de la protección social ante la crisis prologada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, resilientes y sostenibles*, Documento de Proyectos, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (en prensa).
- Honkanen, P. (2014) "Basic Income and Negative Income Tax: A Comparison with a Simulation Model", *Basic Income Studies*, vol. 9, no. 1-2, 2014, pp. 119-135. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.1515/bis-2014-0015>.
- IMF News (2020), "Press Conference 04 June 2020".
- La Moncloa, G. de E. (2021), "La Moncloa. 01/10/2021. El Ingreso Mínimo Vital llega en septiembre a 800.000 personas [Prensa/Actualidad/Inclusión, Seguridad Social y Migraciones]". Disponible [en línea] <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Paginas/2021/011021-imv-beneficiarios.aspx>.
- Martínez, U. y E. Murrugarra (2018), "Transferencias monetarias como respuesta a desastres", Banco Mundial. Disponible [en línea] <https://documents1.worldbank.org/curated/en/948341545142018041/text/CO-Nota-usa-de-transferencias-monetarias-comorespuesta-a-desastres.txt>.

- MSCBS (2021), "Gobierno de España, Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030: Guía de facilitación de acceso a las medidas".
- Naciones Unidas (2020), Informe: El impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe, Nueva York, julio.
- ODI/UNICEF (Overseas Development Institute/ Fondo de las Naciones Unidas para la infancia) (2020), *Universal Child Benefits: policy issues and options*.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2021), Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022. La protección social en la encrucijada: en busca de un futuro mejor.
- _____ (2012), *Recommendation Concerning National Floors of Social Protection*, 14 Junio 2012, R202. Disponible en línea] https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524. [fecha de consulta: 16 Enero 2023].
- _____ (1967a), *Convention concerning the Maximum Permissible Weight to Be Carried by One Worker (No. 127)*, 28 Junio 1967, R202. Disponible [en línea] https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO::P12100_ILO_CODE:C127 [fecha de consulta: 16 Enero 2023].
- _____ (1967b), *Recommendation concerning Invalidity, Old-Age and Survivors' Benefits*, 29 Junio 1967, R131. Disponible [en línea] https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312469 [fecha de consulta: 16 Enero 2023].
- _____ (1952), *Convention concerning Minimum Standards of Social Security (No. 102)*, 28 Junio 1952. Disponible [en línea] https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO::P12100_ILO_CODE:C102 [fecha de consulta: 16 Enero 2023].
- OIT/UNICEF (Organización Internacional del Trabajo/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2019), "Towards Universal Social Protection for Children: Achieving SDG 1.3". ILO-UNICEF Joint Report on Social Protection for Children. New York and Geneva: UNICEF y OIT.
- Podemos (2019), "Coalición progresista. Un nuevo acuerdo para España", Podemos. Disponible [en línea] <https://podemos.info/coalicion-progresista/> [fecha de consulta: 19 de noviembre de 2021].
- Robles, C., B. Atuesta, B. y R. Santos Garcia (2023), "The role of an emergency basic income: lessons from the Latin American experience to confront the COVID-19 pandemic" (en prensa).
- Robles, C. y C. Rossel (2021), "Herramientas de protección social para enfrentar los efectos de la pandemia de COVID-19 en la experiencia de América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/135), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Santos Rocha, T. (2020), "O Ingresso Mínimo Vital na Estrutura de Proteção Social da Espanha Após a Pandemia de COVID-19", *Revista de Estudos Institucionais*, set./dez. 2020, vol. 6, No. 3.
- Van Parijs, P. (2004), "Basic Income: A Simple and Powerful Idea for the Twenty-First Century", *Politics and Society*, vol. 32, no. 1, pp. 7-39.
- Van Parijs, P. e Y. Vanderborght (2017), *Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*. Cambridge, Harvard University Press.
- Vargas, L., C. Robles y E. Espíndola (2021), "Estimación del costo de una garantía de ingreso seguro para la infancia en Chile", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/216), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

III. Hacia una garantía de protección de ingresos en América Latina y el Caribe

*Consuelo Farías
Raquel Santos García*

Tras explorar el debate conceptual sobre diversas opciones para avanzar en la protección social de los ingresos de las personas, en este capítulo se exploran los debates y propuestas de políticas, así como algunas experiencias de implementación en esta materia en la región. Para ello se incluye información sobre proyectos de ley que han buscado avanzar hacia la creación de un ingreso básico universal en los países, particularmente en el contexto de la pandemia, así como propuestas y experiencias de política enfocadas a proteger los ingresos de los hogares de manera universal o cuasi-universal²⁶, ya sea de manera general o concentrada en algunas poblaciones.

²⁶ Para este capítulo se recibieron valiosos aportes de Rubén Lo Vuolo, Corina Rodríguez Enríquez y Noemí Giosa Zuazua del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP) de la Argentina, Julio Aguirre de la Universidad Nacional del Cuyo en Argentina y Basic Income Earth Network (BIEN), Julio Linares del Basic Income Earth Network (BIEN), Flavio Gaitán de la Red Iberoamericana para el Estudio de Transferencias de Ingresos, Nicolás Dvoskin del Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL-CONICET), Itai Hagman y Andrés Cappa del Frente político Patria Grande, Fabio Waltenberg de la Universidade Federal Fluminense (UFF) y el Marica Project, Gabriela Cabaña de la Red IBU Chile, Alejandra Zúñiga de la Universidad de Valparaíso, Jonathan Menkos y Mónica Juárez del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEF), Pablo Dávalos, economista ecuatoriano, Ana Ramerí investigadora del Instituto de Pensamiento y Políticas Públicas, Andrey Badilla Solano del Centro de Investigación en Cultura y Desarrollo (CICDE), Fabricio Bonilla de la Red Renta Básica Universal de Costa Rica, Yasmín Salazar y Andrea Bonilla investigadoras del Departamento de Economía Cuantitativa de la Escuela Politécnica Nacional (EPN), y Naum Kliksberg.

A. La experiencia de los programas de transferencias monetarias condicionadas como antecedente

La política social orientada a la reducción de la pobreza en América Latina durante la década de los años ochenta y noventa estuvo marcada por la focalización de las acciones en la población en situación de pobreza y pobreza extrema. Ello estuvo combinado con una lógica de mercado en el acceso a servicios sociales que fomentaba los subsidios, bajo una perspectiva de eficiencia y racionalización de los recursos públicos (Cecchini y Martínez, 2011) y subsidiaria respecto del rol del Estado. En esta misma línea, cobran relevancia los llamados fondos de inversión social (FIS) que buscan agilizar las políticas de inversión pública a través de programas y proyectos sociales (Cecchini y Martínez, 2011).

En los últimos 20 años, América Latina y el Caribe innovó en materia de política social respecto de esta concepción anterior. En línea con un enfoque crecientemente asentado de la protección social como un conjunto de prestaciones tendientes a enfrentar los problemas derivados de la pobreza y la exclusión social, se desplegaron una serie de programas de protección social no contributiva destinados a superar la pobreza y reducir las desigualdades a lo largo del ciclo de vida. Destacan, en particular, los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) como una de las principales políticas orientadas a la atención y erradicación de la pobreza en la región. La estructura de estos programas se organiza en torno a la prestación de transferencias monetarias, y en algunos casos, en especie, destinados a hogares en situación de pobreza o pobreza extrema con niños, niñas y adolescentes, a cambio del cumplimiento de ciertas conductas que se vinculan al mejoramiento de las capacidades humanas. En el caso de algunos programas, las prestaciones también se entregan a personas mayores, personas con discapacidad y adultos sin empleo, entre otros (Cecchini y Madariaga, 2011).

Si bien los programas de transferencias monetarias no eran nuevos en la región²⁷, su presencia transversal y regular en los países puede verse como una novedad. Desde la experiencia pionera en municipalidades y en el Distrito Federal del Brasil a mediados de los noventa hasta la incorporación en 1997 del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) en México, la expansión de estos programas se masificó a toda la región.

Antes del inicio de la pandemia de COVID-19 se habían identificado 30 programas de transferencia condicionada en 20 países de la región, con una cobertura equivalente al 18,5% de la población en hogares receptores de PTC (CEPAL, 2021a)²⁸. En 2020, en casi todos los países de América Latina se contaba con una versión de estos programas, que incluían condicionalidades vinculadas a la asistencia escolar, a controles de salud y/o la empleabilidad. Algunos de estos programas han estado diseñados como puerta de entrada al conjunto de las prestaciones del Estado, mientras que en otros casos su atención principal ha estado centrada en el seguimiento más o menos rígido del cumplimiento de las condicionalidades²⁹. Respecto a su nivel de gasto, tras un incremento sostenido en la inversión en los países de América Latina y el Caribe en el periodo 2000-2014, el gasto como porcentaje del PIB en PTC mostró una tendencia a la baja entre 2015 y 2019, cuando se observaron procesos de eliminación y rediseño de algunos programas (Atuesta y Van Hemelryck, 2022).

²⁷ En Chile, por ejemplo, el Subsidio Único Familiar se ha implementado desde 1981.

²⁸ Véase esta información y más en la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de la CEPAL. Disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/ptc>.

²⁹ Cecchini y Madariaga (2011) y Abramo, Cecchini y Morales (2019), clasifican los PTC según si involucran condicionalidades blandas, fuertes y sistemas o redes de coordinación programática con condicionalidades. En los primeros casos, la transferencia se considera un derecho de ciudadanía y las condicionalidades de salud y educación son un reforzamiento a ese derecho, mientras que las condicionalidades fuertes tienen como propósito promover el desarrollo humano de la población en condición de pobreza. La última clasificación refiere a programas que operan como estructuras de articulación que tienen por finalidad asegurar el acceso a prestaciones a diferentes programas y crear un piso mínimo de inclusión.

Estos programas han cumplido un papel relevante en la agenda de políticas sociales y de protección social en la región. En particular, para situar el rol de las transferencias monetarias en el marco de los sistemas de protección social con miras a sostener niveles básicos de consumo en el corto plazo y, en el mediano, incidir en mejores niveles educacionales, nutricionales y de salud de niñas, niños y adolescentes, reduciendo la pobreza y su transmisión intergeneracional. Su implementación transversal por parte de gobiernos de distinta orientación ha contribuido también a enfrentar prejuicios sobre su uso por parte de los hogares destinatarios y sobre eventuales efectos en el desincentivo laboral (Abramo, Cecchini y Morales, 2019).

Aun cuando hay evidencia mixta y heterogénea entre los distintos grupos de destinatarios y contextos, en general se encuentra que las transferencias monetarias condicionadas tienen un impacto positivo en las capacidades de desarrollo humano, el acceso a la educación, a la cobertura en salud y a la atención médica (Cecchini y Atuesta, 2017; Cecchini y Madariaga, 2011; Rossel y otros, 2022). En cuanto a los efectos en tasas de pobreza, Abramo, Cecchini y Morales (2019) muestran que las transferencias condicionadas pueden no disminuir la incidencia de pobreza de manera significativa dados los bajos montos que entregan con relación a las líneas de pobreza. Sin embargo, estos programas han ayudado a reducir la severidad y la profundidad de la pobreza, mejorando el bienestar para las familias de bajos ingresos (Abramo, Cecchini y Morales, 2019).

Por ejemplo, un análisis de los programas de transferencias monetarias condicionadas en implementación alrededor de 2017 en 13 países de América Latina mostró que no lograban cubrir el déficit de ingresos de la población en situación de pobreza (la distancia entre sus ingresos autónomos y la línea de pobreza), mientras que en el caso de las pensiones no contributivas, esto sí se cumple al menos para cinco de los países considerados (Cecchini y otros, 2021). Por otro lado, algunos PTC presentan errores de exclusión dadas las limitaciones de los métodos de focalización. Esta proporción de personas excluidas de cobertura habría ido en aumento en los últimos años (Cecchini y otros, 2021). Cabe considerar que la cobertura alcanzada en 2019 por estos programas era inferior en doce puntos porcentuales a la población en situación de pobreza en dicho año (conforme a la información disponible en CEPAL, 2021a). Es importante destacar que existe evidencia sobre efectos positivos de las transferencias recibidas en la actividad de la economía local, lo que, junto a su contribución en los ingresos familiares (Cecchini y Madariaga, 2011; Cecchini y Martínez, 2011), refuerza el aporte que han significado estos programas a las matrices de protección social en los países.

Finalmente, desde un enfoque de derechos, es importante abrir una discusión sobre las condicionalidades de estos programas. Sería cuestionable inferir un efecto causal de estos programas en componentes de desarrollo humano, asociado al cumplimiento de las condicionalidades que comportan (Cecchini y Madariaga, 2011). Asimismo, programas de transferencias no condicionadas también han mostrado efectos significativos y positivos en indicadores de educación y salud (Baird y otros, 2011, 2013), lo que abre un ámbito de debate sobre el rol de las condicionalidades. Por otra parte, desde un enfoque de derechos humanos, esto no pueden estar condicionados a ningún requerimiento, lo que vulnera el principio de no discriminación. La distinción entre personas en situación de pobreza "merecedoras" y "no merecedoras" de la prestación entra en conflicto con el principio de universalidad en el acceso a una prestación que se vincula directamente con el derecho a un nivel de vida adecuado. Asimismo, el diseño de las condicionalidades debe evaluarse conforme al principio de accesibilidad de las prestaciones de las políticas, comprendiendo que la limitación en la oferta pública de servicios sociales en determinados territorios podría obstaculizar la entrega de la prestación monetaria sujeta a una contraprestación por parte de las personas destinatarias y, nuevamente, constituir una expresión de discriminación (Cecchini y Madariaga, 2011; Cecchini y Rico, 2015; Sepúlveda, 2014). Existe también, en los países que las aplican, evidencia sobre la confusión que puede generar en las personas destinatarias las razones asociadas a la suspensión de la condicionalidad (Rossel y otros, 2014).

Durante la pandemia, estos programas han contribuido a mitigar parcialmente sus efectos en el incremento de la pobreza (CEPAL, 2021a, 2022a). En 14 países de la región se verificó el uso de la institucionalidad e infraestructura provista por los programas de transferencias condicionadas para la implementación de medidas de emergencia consistentes en transferencias monetarias y en especie durante la pandemia, mientras que en cinco de ellos estos programas fueron adaptados suspendiendo las condicionalidades asociadas (Atuesta y Van Hemelryck, 2022). Es importante también considerar que, además de los PTC, existen en los países una serie de otras transferencias monetarias no condicionadas, así como prestaciones dirigidas a las familias que hacen parte del conjunto de la protección social no contributiva y contributiva. No obstante, en su conjunto, estas transferencias fueron insuficientes para hacer frente a la magnitud de la crisis, lo que derivó en un inédito proceso de creación de nuevas medidas de emergencia de transferencias monetarias y en especie (Robles, 2023) al tiempo de impulsar una discusión de otras opciones que se reseñan a continuación.

B. Medidas y debates recientes sobre políticas de ingresos garantizados en América Latina y el Caribe

1. Las transferencias monetarias no contributivas como principal medida adoptada frente a la emergencia del COVID-19

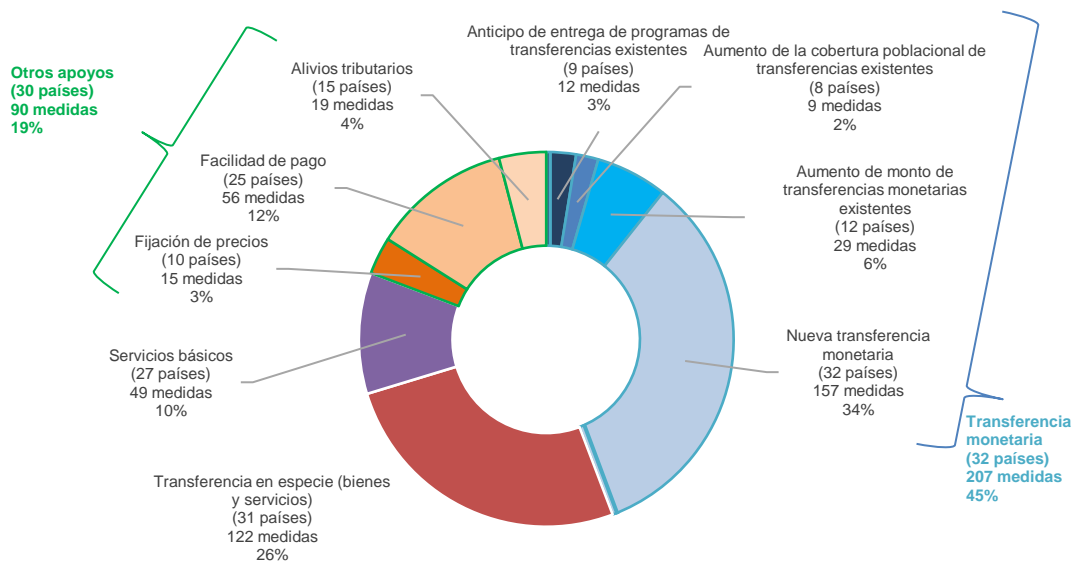
Durante la pandemia, los países de la región desplegaron numerosas acciones en materia de protección social no contributiva para proteger a la población. El gasto público social de los gobiernos centrales de América Latina llegó a su nivel más alto en 2020, correspondiendo a 13,5% del PIB (CEPAL, 2022b). Como muestra el gráfico 2, entre 2020 y 2021 se implementaron 468 medidas de protección social no contributiva y otros apoyos, que incluyen 207 transferencias monetarias, 122 transferencias en especie y 49 medidas de aseguramiento y facilitación del acceso a los servicios básicos (agua, energía, teléfono e Internet), además de 90 medidas que comprenden alivios tributarios, mecanismos para garantizar la facilidad de pago y fijación de precios (Atuesta y Hemelryck, 2022).

De forma excepcional, en 2020 y 2021 se desplegaron 157 nuevas transferencias monetarias. Estas constituyeron un mecanismo central de las estrategias de protección social en contextos de emergencia, crisis y desastres porque contribuyen a sostener los ingresos y el consumo inmediato de los hogares. Su rol e importancia para responder a los efectos de la pandemia en la población, en particular frente a la reducción de los ingresos laborales, han contribuido a ampliar los debates sobre la necesidad de institucionalizarlas como programas de protección social que se adapten automáticamente en una crisis, reaccionen de forma oportuna expandiendo su cobertura e incrementen los montos de las prestaciones (Naciones Unidas, 2020; Robles, Atuesta y Santos García, 2023; Robles y Holz, 2023). No obstante, el grado en que estas medidas lograron responder con suficiencia adecuada frente a la crisis es limitado. Por una parte, considerando las medidas de transferencias monetarias entre marzo de 2020 y enero de 2022, en un 79% de los casos tuvieron una duración de tres meses o menos (Robles y Rossel, 2021). Con respecto a su suficiencia, el análisis realizado sobre las medidas de transferencias monetarias de mayor cobertura en 27 países de América Latina entre 2020 y 2021, indica que el Brasil, Chile, Panamá y la República Dominicana entregaron una prestación equivalente o superior a la línea de pobreza extrema durante todo el período, mientras que solo Chile lo hizo respecto de la línea de pobreza (Atuesta y Van Hemelryck, 2022). Consecuentemente, estas medidas lograron contener, pero no detener completamente el dramático incremento en la pobreza y la pobreza extrema experimentado en 2020 (CEPAL, 2021a) lo que incidió en la crisis social prolongada en la región (CEPAL, 2022a).

Respecto a los nuevos programas de transferencias monetarias implementados en el marco de la pandemia, destacan por lograr altos niveles de cobertura: el Auxilio Emergencial en el Brasil, el Ingreso

Familiar de Emergencia en Chile, el Ingreso Solidario en Colombia y el Plan Solidario de Panamá. Además, como parte de la respuesta frente a emergencias cabe destacar otras medidas que incorporaron modificaciones en la cobertura y montos de las transferencias en programas continuos como la Tarjeta Alimentar en la Argentina y la Canasta de Emergencia Alimentaria del Uruguay (Robles, Atuesta y Santos García, 2023).

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



Fuente: B. Atuesta y T. Van Hemelryck (2022), "Protección social de emergencia frente a los impactos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe: evidencia y aprendizajes sobre sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes de protección social", Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/143), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países; CEPAL, Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe [base de datos en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>, y "Medidas de protección social para enfrentar el COVID-19", Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe [base de datos en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>.

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

El programa Ingreso Solidario de Colombia, vigente hasta fines de 2022, alcanzó una cobertura aproximada de 10 millones de personas (casi 20% de la población). Por su parte, el Ingreso Familiar de Emergencia por COVID-19 (IFE)³⁰ en Chile estuvo inicialmente destinado a hogares informales, pero con la persistencia de la emergencia llegó a cubrir a casi el 90% de la población chilena (8,5 millones de hogares y 17 millones de personas) en 2021, con una adaptación constante en sus montos y simplificación progresiva de los requisitos de acceso. El segundo mecanismo que Chile desplegó durante la emergencia fue el Ingreso Familiar de Emergencia Laboral (IFE Laboral) que es parte del Plan de

³⁰ Véanse: Ley 21.230 del 14 de mayo de 2020; Ley 21.243 del 23 de junio de 2020; Ley 21.251 del 3 de agosto de 2020; Ley 21.352 del 6 de junio de 2021.

recuperación inclusiva “Chile Apoya” y que se implementó desde agosto 2021 hasta diciembre de 2022. Este es un subsidio monetario, originalmente planteado por tres meses de duración³¹, que se introdujo en el contexto de la pandemia para apoyar la reincorporación de trabajadores cesantes que pudieran reinsertarse laboralmente a través de un contrato formal de trabajo indefinido, a plazo fijo, por obra, faena, temporada o part-time, e incentivar la incorporación y formalización del mercado laboral. Por su parte, el Auxilio Emergencial³² del Brasil estuvo destinado a personas desempleadas, trabajadores informales, de bajos ingresos y microemprendedores mayores de 18 años y madres menores de 18 años, que no recibían prestaciones de la seguridad social, con un ingreso mensual inferior a la mitad del salario mínimo y un ingreso familiar inferior a tres salarios mínimos. Ello posibilitó la identificación de 26 millones de trabajadores informales no destinatarios de las prestaciones sociales preexistentes, alcanzando al 80% de las personas en situación de mayor pobreza y cubriendo a un total de 45,6 millones de familias (Ministerio de la Ciudadanía, 2020). En el caso de Panamá, el despliegue del Plan Solidario³³ ha beneficiado a más de 1 millón 300 mil personas en situación de vulnerabilidad (aproximadamente el 30% de la población), a través de la entrega de recursos monetarios que permiten suplir las necesidades prioritarias en la compra de alimentos y medicamentos en comercios locales. Estos recursos han sido entregados mediante bonos físicos o transferencias a través de la cédula de identidad, lo que ha permitido una mayor trazabilidad y transparencia en la asignación de los recursos.

2. Propuestas para la protección de los ingresos en la región: una revisión sintética

Las medidas de protección social no contributivas implementadas durante la pandemia no dieron origen a la instalación de un ingreso básico de emergencia o universal de manera regular en la región. Sin embargo, los planteamientos y debates formulados entre 2020 y 2021 dan cuenta de una ventana de oportunidad para discutir una propuesta sobre ingreso básico de emergencia como una política que pueda ser activada frente a crisis en los países, así como sobre mecanismos regulares para la protección de los ingresos de los hogares. Esto es especialmente relevante en un contexto marcado por el incremento en la frecuencia de los desastres y en un contexto de crisis en cascada (Robles, Atuesta y Santos Garcia, 2023). Existen también planteamientos acerca del espacio abierto por la pandemia para incluso extender este debate al de un ingreso básico universal (Cooke, De Wispelaere y Orton, 2020).

En esta sección se revisan los debates que a nivel regional pueden ser identificados desde fuentes gubernamentales sobre este tema. Se constata una gran heterogeneidad de opciones consideradas, desde propuestas de transferencias monetarias reactivas frente a emergencias y desastres, pasando por otras de ingreso mínimo garantizado hasta propuestas para un ingreso básico universal. Por último, abundan otras opciones que exploran garantías de ingresos que cubren de forma universal o cuasi-universal a la infancia y las personas mayores, así como opciones que buscan articular garantías de ingresos con la actividad laboral.

a) Propuestas de ingreso básico universal

Un antecedente clave para analizar la discusión sobre ingreso básico en América Latina es la Ley 10.835³⁴ del Brasil aprobada en 2004, la que instituye como derecho una renta básica de ciudadanía para todas y todos los brasileños y extranjeros residentes desde hace al menos cinco años en el país, de entrega mensual, individual e independiente de la condición socioeconómica. La Ley contempla iniciar

³¹ Véase [en línea] <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/97039-ife-laboral>.

³² Ley Nº 13.982 del 2/04/2020; Medida Provisoria No 937 del 2/04/2020; Me. Provisoria No 956 del 24/04/2020; Decreto No 10.316 del 7/04/2020; Ordenanza No 351 del 7/04/2020; Decreto N. 10.470, del 24/08/2020; Ley Nº 14.020 del 6/07/2020; Medida Provisional N. 1000, del 3/09/2020; Medida Provisional nº 1.039; Medida Provisional nº 1.037 del 18/03/2021; Decreto nº 10.661 del 26/03/2021; Ordenanza MC N 622 del 31/03/2021; Ordenanza No. 627 del 15/04/2021; Ley nº 14.150 de 2021.

³³ Decreto Ejecutivo No. 400 de 27 de marzo de 2020 “Que crea el Plan Panamá Solidario”.

³⁴ Véase detalle de la Ley 10.835 “Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências” [en línea] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/10.835.htm.

la transferencia monetaria enfocada en los más vulnerables y avanzar de forma progresiva hacia la universalidad, con montos 'suficientes' que cubran las necesidades básicas de supervivencia de alimentación, educación y salud. El artículo primero de esta ley establece que "La cobertura del beneficio debe lograrse por etapas, a criterio del Poder Ejecutivo, priorizando los estratos más necesitados de la población". A pesar de que el programa de transferencia condicionada 'Bolsa Família', instituido un día después de la promulgación de la Ley 10.835, se considera como la primera etapa hacia una Renta Básica Ciudadana, esta ley aún carece de una planificación de implementación efectiva en el país³⁵. Entre las razones que habrían impedido su implementación se identifican los desafíos presupuestarios y de reforma tributaria requeridos para su financiamiento, así como la economía política detrás del respaldo a una propuesta de esta naturaleza respecto de prestaciones condicionadas y focalizadas (Costa, 2020; Lavinas, 2013; Oxfam Brasil, 2020).

En 2020, en el contexto de la pandemia, se presentaron dos nuevos proyectos de ley relacionados con la Ley 10.835. El primero de ellos fue presentado por el Senador Randolfe Rodrigues (Projeto de Lei nº 2621, de 2020), con el objetivo de establecer la primera etapa de implementación de la Ley de Renta Básica Ciudadana con un valor mínimo de mitad del salario mínimo (bajo condiciones). Este proyecto sigue en tramitación sin avances recientes (Senado Fedral, 2022a). El segundo, por el Senador José Serra (Projeto de Lei nº 2742, de 2020), propone definir los criterios de entrega y fuentes de financiamiento de la ley unificándola oficialmente al programa Bolsa Família y a otros programas de protección social no contributivos. Esta propuesta ha sido archivada (Senado Federal, 2022b).

La experiencia más cercana a un ingreso básico universal en la región se encuentra en Maricá, Municipio de Río de Janeiro, Brasil, que desde el año 2013 cuenta con un programa de 'Renda Básica de Cidadania' (RBC) (o Renta Básica Ciudadana) creado por la Ley Municipal de Economía Solidaria (Lei Nº2448/13 'Institui o Programa Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social de Maricá'). Este programa es parte de un proyecto de economía solidaria que se financia a través de un dividendo de recursos por reservas de petróleo, similar a la experiencia de Alaska en Estados Unidos, y que tiene por objetivo principal contribuir al desarrollo local y comunitario del municipio y disminuir las desigualdades sociales. El proyecto despliega múltiples acciones, desde proveer un sistema de transporte gratuito hasta ofrecer cuentas de ahorro para estudiantes de escuelas públicas, apoyos financieros para estudios terciarios y beneficios a residentes indígenas. El proyecto también incluye un banco comunitario, el Banco Mumbuca, que es el encargado de transferir la prestación monetaria a través de la moneda mumbuca (equivalente a un real) que solo se puede utilizar y circular en formato digital (código QR o vía tarjeta, no en efectivo) en los alrededores de la ciudad para fomentar el consumo y gasto dentro de la economía local. Existe el registro aproximado de 6.000 establecimientos formales e informales capaces de recibir esta moneda.

Inicialmente, el monto de la RBC era de 50 mumbucas cubriendo a un total de 40 familias. Con su aprobación por Ley aumentó el monto a 70 mumbucas mensuales y se destinó a hogares con rentas de hasta un salario mínimo. Luego, el año 2015 se amplió para cubrir a hogares con ingresos mensuales de hasta tres salarios mínimos (205 dólares) registrados en CadÚnico, y aumentó el valor de prestación a un total de 85 mumbucas (Ley nº 2.652, de 15 de diciembre de 2015). Además, se incorporaron dos prestaciones nuevas, la 'Renda mínima gestante' destinada a embarazadas y la 'Renda mínima joven solidario' a jóvenes (Lima y Pero, 2020). Nuevamente, el año 2017 se incrementa su monto a un total de 130 mumbucas y comienza a destinarse a personas cuyo ingreso familiar mensual sea de hasta tres salarios mínimos (R\$2994 o 807 dólares en 2019 – valores y cambio de enero de 2019) y que hayan vivido por al menos tres años en Maricá. Aproximadamente, 42.000 personas son receptoras de la RBC,

³⁵ En abril de 2020 se interpuso una demanda por parte de la Defensoría Pública de la Unión que reclamaba la falta de regulación de la Ley y la ausencia del rol del Ejecutivo en emitir un decreto sobre su implementación, prioritaria en el marco de la crisis mundial frente al COVID-19.

equivalente a un cuarto del total de la población local. No obstante, cabe señalar que el proyecto pretende lograr la cobertura total de los habitantes del municipio y que la prestación es incondicional; es decir, no exige el cumplimiento de conductas ni corresponsabilidades por parte de los destinatarios (Prefeitura de Maricá, 2021).

El programa Renta Básica Ciudadana inyecta mensualmente alrededor de R\$ 8,4 millones en la economía de Maricá que constituyen aproximadamente el 25% del PIB del municipio. Lima y Pero (2020), evaluaron de forma positiva los efectos de la expansión de la cobertura del programa de renta básica en el mercado laboral, puesto que se registraron 9.200 nuevos trabajos el año 2019.

En el contexto de la pandemia se inyectaron R\$200 millones (37.249.500 dólares) en el programa y se anunció el incremento del monto de la transferencia de 130 a 300 mumbucas (24 a 56 dólares, respectivamente) para el periodo entre abril de 2020 y mayo de 2021. Posterior a esta fecha, su valor se fijó en 170 mumbucas mensuales (31 dólares). Reportes recientes indican una mayor seguridad económica de las personas, principalmente del sector informal, y que durante el año 2020 el empleo formal en el municipio aumentó en un 15%.

Previo a la pandemia en México existían otros proyectos de ley en esta materia. El Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD) propuso en 2007 un ingreso ciudadano universal incondicional no inferior al salario mínimo mensual vigente para enfrentar la pobreza extrema y la desocupación laboral en el país, en reemplazo de los programas sociales focalizados existentes mediante una reforma fiscal progresiva para su financiamiento³⁶. Posteriormente, en 2016, las diputadas Araceli Damián González y Norma Xóchitl Hernández Colín del Grupo Parlamentario del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) buscaron garantizar el derecho a un ingreso ciudadano universal que cubriera como mínimo una alimentación digna cuyo valor se incrementara hasta permitir una vida digna. Hasta la fecha, no se registran progresos en materia legislativa en ninguna de estas iniciativas.

En términos de los proyectos de ley presentados durante la pandemia, se ha recogido información relativa a distintos países:

- En México se discutió un proyecto que pretendía entregar un ingreso mínimo vital a personas que vieron reducidos sus ingresos frente a una situación especial definida como “aquella donde por cualquier tipo de contingencia o suceso imprevisto se ve afectada gravemente la economía nacional, la ocupación laboral y los ingresos o remuneraciones de las personas” (Senado de la República, 2020, pág. 11).
- En el Perú, el movimiento político Nuevo Perú³⁷ propuso, mediante una reforma tributaria que incluye un impuesto a las grandes fortunas, una IBE por un mínimo de tres meses para las personas mayores de 18 años, excluyendo a quienes reciben protección social contributiva y personas de altos ingresos.
- La iniciativa política Bien Común³⁸ de la República Dominicana planteó una transferencia por tres meses equivalente al gasto computable del primer quintil de hogares de menores ingresos (270 dólares), que permite al Poder Ejecutivo de adicionar el 0,5% del PIB nominal

³⁶ Proyecto de Ley de 2007 “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la ley que establece el derecho al ingreso ciudadano universal” (Gaceta: LX/1SPR-25/13024); Proyecto de Ley de 2016 “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo al artículo 4º y se reforma el 73, fracción XXIX-D de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para crear el Derecho al Ingreso Ciudadano Universal (ICU)”.

³⁷ Véase más información [en línea] <https://nuevoperu.pe/noticias/por-un-ingreso-basico-universal-contra-el-hambre-y-para-reactivar-la-economia/>.

³⁸ Véase más información [en línea] <https://elnuevodiario.com.do/bien-comun-propone-renta-basica-rd14800-y-congelacion-de-prestamos-durante-crisis/>.

al 1% de los ingresos corrientes estimados del Gobierno Central destinado a cubrir los imprevistos por calamidad y/o emergencia pública.

- En Panamá se presentó el Anteproyecto de Ley 113³⁹ que establece una renta básica de B/6.50 diarios (6,45 dólares) por un año para todos y todas las panameñas, independiente de la condición socioeconómica, cuyo financiamiento provendría del fondo que según el PNUD estaría destinado a pagar la deuda de Panamá. Desde el Frente Amplio en el Uruguay, se propuso una renta básica a los destinatarios de Tarjeta Uruguay Social (TUS) y Asignación Familiar (AF), para que alcancen a recibir un salario mínimo líquido mensual⁴⁰.
- En el Ecuador, el Proyecto de Ley Orgánica del Programa Renta Básica Universal y sin Condiciones para la Vida Digna para Ecuador⁴¹ propuso una renta básica universal de implementación gradual que forme parte del derecho fundamental de los ecuatorianos por una vida digna, incluyendo los costos de alimentación, conectividad y salud, bajo una implementación progresiva (Dávalos, 2021).
- En Barbados se comunicó la intención de avanzar en un plan de ingreso básico que combinaría un dividendo ciudadano⁴² con el ya existente 'Reverse Tax Credit' (RTC) anual, donde cada trabajador residente de Barbados y mayor de 18 años que perciba ingresos menores a BDS \$25.000 por año (12.389 dólares), y que haya trabajado por al menos 4 meses y percibido un mínimo de BDS \$1.000 al mes (496 dólares), recibe un RTC anual de BD \$1.300 (644 dólares)⁴³. La implementación del RTC en 2018 fue considerada por el gobierno como la primera incursión hacia un programa de ingreso básico, avanzando hacia la universalidad y creando un mayor sentido de pertenencia entre los habitantes (Barbados Today, 2021)⁴⁴.

Cabe también destacar que años recientes en la región han surgido varias propuestas desde entidades académicas y de la sociedad civil en esta línea. Estas propuestas, si bien reconocen los desafíos de implementación de un ingreso básico, destacan también sus impactos en el bienestar de los ciudadanos, en la reducción de la pobreza, en la mejora en la distribución de los ingresos y el aumento en la capacidad de consumo de las personas, lo que a su vez podría generar un efecto multiplicador en la demanda agregada nacional y contribuir al crecimiento económico y la generación de empleo.

De las propuestas desarrolladas previo a la pandemia, destaca la del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) que propuso una renta básica para Guatemala de Q175 mensuales (22,67 dólares), de implementación gradual hasta lograr la universalidad en 2030, y en sustitución de programas de asistencia social existentes. Se estimó que esta propuesta, que requeriría de una reforma fiscal⁴⁵ para su financiamiento, podría reducir el índice de Gini de 0.538 a 0.472, aumentar el crecimiento

³⁹ Véase más información [en línea] https://www.asamblea.gob.pa/APPS/SEG_LEGIS/PDF_SEG/PDF_SEG_2020/PDF_SEG_2020/2020_A_113.pdf.

⁴⁰ Véase más información [en línea] <https://www.elpais.com.uy/negocios/noticias/en-uruguay-se-propone-la-renta-basica-para-hogares-como-funciono-en-el-unico-pais-que-la-experimento>.

⁴¹ La iniciativa de ley se encuentra en la Comisión Especializada Permanente del Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control, que debe discutirlo y presentarlo ante la Asamblea Nacional (Dávalos, 2021).

⁴² Un dividendo ciudadano contempla que cada ciudadano tiene derecho a un dividendo territorial por propiedad o territorio compartido, pues dado que los recursos naturales de una nación son de todos, las ganancias por utilizar o vender los recursos (impuestos o dividendo) se deben invertir en los integrantes de la sociedad. Ejemplos de dividendo de recursos o ciudadanos es el caso de Mongolia con el dividendo del petróleo, Irán y sus subsidios de energía que se reemplazaron por transferencias en efectivo y el fondo monetario permanente de Alaska (Standing, 2017).

⁴³ Véase más información [en línea] <https://bra.gov.bb/About/Tax-Administration/Reverse-Tax-Credit.aspx#:~:text=Cash%20Rebate,filed%20by%20December%2031%2C%202021>.

⁴⁴ No se identificaron avances en la discusión del ingreso básico en este país.

⁴⁵ La reforma tributaria contemplaría: i) reforma al impuesto sobre la renta (ISR) hacia una tasa única de 25% a la renta imponible; ii) la eliminación de beneficios e incentivos fiscales; y iii) la reducción gradual, pero constante, de los vectores de evasión de los impuestos sobre la renta y al valor agregado (ICEFI, 2017a).

potencial de la economía hasta en un 50% y generar hasta 4,7 millones de empleos en 2030. En base a esta propuesta y en el contexto socioeconómico agravado por la pandemia, ICEFI calculó una renta básica universal para los países de Centroamérica equivalente al monto asociado al umbral internacional de pobreza extrema (1,90 dólares al día), inversión que oscilaría entre 1,2% a 7,5% del PIB. La propuesta identifica y hace estimaciones de las posibles fuentes de financiamiento⁴⁶, además de identificar potenciales actores de discusión para validación política (ICEFI, 2017a, 2017b, 2020). Asimismo, existen propuestas identificadas para diversos países, incluyendo la Red de Renta Básica de la Universidad de la República del Uruguay (UDELAR, 2020), investigadores de la Universidad de Santiago (Chile), Centro de Investigación de Cultura y Desarrollo de la Universidad de Costa Rica y del Centro de Estudios Sociológicos del Colegio de México y del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP), ambos de México, entre otros.

b) Medidas y propuestas para un ingreso mínimo garantizado

En el caso latinoamericano sobresalen los mecanismos desplegados por Chile para garantizar ingresos laborales. Estos son el Ingreso Mínimo Garantizado (IMG) y el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) Laboral. La Ley 21.218 de 2020 establece el Subsidio de Ingreso Mínimo Garantizado que entrega una transferencia monetaria en complemento a los ingresos de las y los trabajadores, de tal manera que alcancen un sueldo mínimo líquido de \$340.817 pesos chilenos (429 dólares⁴⁷)⁴⁸. Está dirigido a trabajadores dependientes —con contratos vigentes y suscritos al Código de Trabajo— con jornada laboral superior a treinta horas semanales, que perciban una remuneración bruta mensual menor a \$452.477 pesos (570 dólares) y que sean parte del 90% de los hogares con menores ingresos inscritos en el Registro Social de Hogares. El monto del subsidio se calcula en base al ingreso bruto, antes de los descuentos legales, percibido durante el tercer mes previo al pago del subsidio. Desde que entró en vigor, se entregó a aproximadamente 1 millón de trabajadores, siendo mujeres la mayoría de las destinatarias (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2021; Subsidio Ingreso Mínimo Garantizado, 2022). Si bien la medida es una opción para garantizar los ingresos de los más vulnerables, ha recibido críticas porque elude el problema de fondo sobre la situación laboral chilena, incluyendo las bajas remuneraciones. En cambio, se ha propuesto aumentar el salario mínimo y subsidiar únicamente a la mediana y pequeña empresa (CUT, 2020).

También se destaca el debate generado durante el 2022 en la Argentina en torno al proyecto de ley de Salario Básico Universal (SBU) impulsado por diputados del 'Frente de Todos'. La finalidad era atender las desigualdades generadas por el mercado laboral argentino mediante una prestación monetaria mensual no contributiva a trabajadores y trabajadoras entre los 18 y 64 años que desempeñan funciones esenciales para la sociedad pero que tradicionalmente no perciben ingresos decentes y dignos. Se incluirían así personas desocupadas, los trabajadores de la economía informal, inscritos en la categoría 'A' del Régimen Simplificado de Pequeños Contribuyentes o en el Régimen de Inclusión Social y Promoción del Trabajo Independiente. La propuesta pretende integrar el salario básico dentro del sistema de seguridad social, de tal manera que los trabajos de la economía popular sean vistos como trabajo formalizado y no de subsistencia. Se propuso fijar el monto a la Canasta Básica Alimentaria (aproximadamente, \$14.000 pesos argentinos o 109 dólares), con un costo fiscal neto de 0,9% del PIB, con una cobertura estimada de 9 millones de personas. Se propuso que el SBU exigiera contraprestaciones

⁴⁶ i) Combate a flujos ilícitos de capital; ii) reducción de incentivo fiscales; iii) reducción de la evasión de impuesto sobre la renta; iv) reducción de la evasión del impuesto al valor agregado y v) reformas tributarias con fines recaudatorios y de mejora en la progresividad global del sistema tributario.

⁴⁷ Se utilizan las tasas de cambio del Fondo Monetario Internacional (FMI) para el año correspondiente, siguiendo el método utilizado para las estimaciones de la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de la CEPAL. En [línea]: <https://dds.cepal.org/bpsnc/>.

⁴⁸ Véase [en línea] <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/77717-postulacion-al-ingreso-minimo-garantizado-img>. Esta prestación está orientada a trabajadores con una remuneración bruta menor a \$452.477 pesos chilenos (570 dólares). La prestación consiste en una transferencia de hasta \$66,893, según el ingreso bruto recibido.

relacionadas con los estudios (finalización de estudios primarios y secundarios), y talleres de empleabilidad, ya sea de formación profesional, capacitaciones y orientación laboral, entre otros⁴⁹.

c) Garantías de ingresos frente a emergencias

En la región, previo a la pandemia existía experiencia en materia de transferencias monetarias durante emergencias. América Latina y el Caribe es considerada la segunda región más propensa a desastres del mundo. En los últimos 20 años, alrededor de 152 millones de personas se han visto afectadas por desastres, sean eventos de inicio repentino, como los terremotos, huracanes e inundaciones, o eventos prolongados, como las sequías (OCHA, 2020). A esto se suma que, de acuerdo con la CEPAL, la frecuencia de los desastres en la región ha aumentado 3,6 veces en medio siglo (CEPAL, 2015). En el Caribe se observa que en los últimos años aumentó la frecuencia e intensidad de la temporada de huracanes, junto con erupciones volcánicas y terremotos, como el que golpeó Haití en agosto de 2021. Los desastres de aparición súbita causan grandes pérdidas y daños muchas veces irreversibles, con recuperación de la infraestructura y de los medios de subsistencia lenta y poco sostenible, además de que su recurrencia constituye una barrera para superar la pobreza y disminuir la desigualdad (CEPAL, 2021b). Asimismo, la región del Corredor Seco en Centroamérica y otras zonas en América del Sur han sufrido graves y prolongadas sequías, muchas veces ocasionadas por fenómenos periódicos y previsible, como fue el fenómeno El Niño en los años 2015 y 2016, perturbando la economía, la salud y la seguridad alimentaria y nutricional de la población afectada por un largo periodo de tiempo.

Como afirman Martínez y Murrugarra (2018), los programas de transferencias preexistentes han sido los más utilizados en respuesta a los desastres por sus sistemas de entrega de prestaciones consolidadas y con un nivel de cobertura de la población adecuado. Es el caso del Ecuador que, tras el terremoto de 2016, brindó nuevas transferencias monetarias utilizando los canales del programa de transferencia condicionada ya existente, el Bono de Desarrollo Humano (BDH), mediante la infraestructura y logística del Ministerio de Inclusión Económica y Social. Varios fueron los nuevos programas instaurados para ser utilizados solamente en casos de emergencia, incluyendo un programa de transferencias temporales mensuales no condicionadas de 250 dólares. En el Perú, debido al evento del Niño Costero de 2017, el gobierno creó una nueva prestación, el Bono Una Sola Fuerza. Este era una ampliación del valor de programas en marcha y bastante conocidos por la población, como el Juntos y Pensión 65 con un pago adicional de 60 dólares, e incrementó la cobertura de otros, como el programa Haku Winay, a los beneficiarios de distritos declarados como de emergencia. A pesar de los retrasos de seis meses en la entrega de la prestación, lo interesante en el caso peruano es que en el país ya se estableció que el presupuesto nacional anual debe asignar 1% de los ingresos corrientes a emergencias, lo que facilitó los trámites legislativos de transferencias. Ante los respectivos desastres, tanto el programa ecuatoriano como el peruano suspendieron temporalmente condicionalidades de sus programas de transferencia (Beazley y otros, 2019; Martínez y Murrugarra, 2018).

Argentina también ha expandido varios de sus esquemas de protección social, doblando las prestaciones contributivas y no contributivas, por un periodo de tres meses, a las personas afectadas por inundaciones, incendios forestales y cenizas volcánicas. Los esquemas llegaron a usuarios a través de otros programas sociales y al integrar diversas prestaciones previamente establecidas, el gobierno ha logrado alcanzar a la mayoría de los afectados de forma rápida y efectiva (Beazley y otros, 2016).

Tras el huracán María, en 2017 y con la cooperación del Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la UNICEF, el gobierno de Dominica ofreció, también con retrasos, transferencias no condicionadas a

⁴⁹ Esta propuesta no fue atendida y se realizó una nueva por parte del bloque Unidad Ciudadana, denominada Refuerzo de Ingresos, que sería una política de carácter temporal y focalizada en hogares de cuatro o más integrantes que no alcancen a cubrir la Canasta Básica. Ninguna de las propuestas hasta la fecha de publicación de este documento había avanzado en el Senado. Véase [en línea] <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/verExp/1860.22/S/PL>.

aproximadamente 25.000 personas afectadas, expandiendo vertical y horizontalmente su Programa de Asistencia Pública (PAP) (Beazley y otros, 2019).

Diversas evaluaciones han indicado que la generación o amplificación de sistemas de protección social no contributivos como respuesta a desastres ha modificado y fortalecido los procesos de registros, pagos, seguimientos y evaluación de los ministerios sociales y sistemas nacionales de protección social. Es el caso del diseño e implementación de un Registro Único de Damnificados en el Ecuador, como parte de la respuesta al terremoto (Martínez y Murrugarra, 2018). En Dominica, por medio de la Cooperación con PMA y UNICEF, y tras el huracán María, el gobierno viene desarrollando nuevos sistemas y procesos de protección social no solo para emergencias sino también para transferencias habituales, fortaleciendo los sistemas de gestión de información en la recolección de datos y desarrollando procedimientos operativos estandarizados. Sin embargo, una vez que se incrementa el valor de las prestaciones en un momento de crisis, los casos en la región muestran que es difícil volver a bajarlo y puede haber expectativas de que se conviertan en permanentes (Beazley y otros, 2019).

d) Prestaciones universales o cuasi-universales para la infancia y las personas mayores

En atención a la alta vulnerabilidad y las brechas de protección de social que enfrentan las personas en los dos extremos del ciclo de vida, el debate sobre prestaciones universales y cuasi-universales para la infancia y sobre sistemas de pensiones no contributivas ha cobrado creciente intensidad en la región. En enfoque en estas personas permite priorizar los esfuerzos en materia de política social, con desafíos crecientes en materia de articulación con otras prestaciones de la protección social. Cabe también destacar que la mayoría de las propuestas de ingreso básico identificadas a nivel regional plantean como primera etapa de un ingreso básico destinar la prestación hacia niñas, niños y adolescentes y personas mayores.

i) Prestaciones para la infancia

Suriname es el único país de América Latina que actualmente cuentan con una Prestación Universal por Hijo. La prestación familiar general (*Algemene Kinderbijslag*) es una prestación mensual de SRD 75 (2,36 dólares) por niño, niña o adolescente que se abona una vez al año a personas que viven en el país con menores de 18 años, y se la puede solicitar por un máximo de cuatro niñas, niños o adolescentes. De acuerdo con Bacil y otros (2022), la cobertura efectiva de esta prestación es de 57,9% del total de niñas, niños y adolescentes.

El debate por un ingreso básico destinado a la infancia estaba presente antes de la pandemia. Cabe destacar el caso del programa de Asignación Universal por Hijo (AUH) en la Argentina como uno de los programas de transferencia condicionada de la región con mayores avances en garantizar un nivel de ingresos para la infancia. Introducido en 2009 por la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), este programa significó a nivel nacional un cambio de paradigma de la protección social al extender la cobertura de las Asignaciones Familiares (AAFF)⁵⁰ hacia el pilar no contributivo, logrando cubrir a trabajadores pertenecientes de la economía informal y ampliar la garantía de los derechos de la infancia y adolescencia. La AUH es una transferencia monetaria mensual, \$7.332 pesos argentinos (valores de junio 2021, equivalentes a 54 dólares) (ANSES, 2021), para cada niño, niña o adolescente menor de 18 años o con discapacidad -sin límite de edad-, que viven en hogares cuyos padres, madres o tutores se encuentran fuera de la ocupación o trabajan de forma no registrada, como monotributista social, en el servicio doméstico o estén inscritos en los programas del Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Al ser condicionado exige el cumplimiento de controles sanitarios, el plan de vacunación obligatorio y la asistencia a establecimientos educativos del niño o niña. A pesar de los grandes esfuerzos para incrementar la cobertura, se calcula que en 2020 al menos 1.200.000 niñas, niños y adolescentes no tenía

⁵⁰ Las Asignaciones Familiares (AAFF) en la Argentina consisten en transferir ingresos hacia niños y niñas de hogares con adultos en trabajos formales. A diferencia de AUH no exige responsabilidades de conducta (Díaz, Florito y Karczmarczyk, 2020).

cobertura de ninguno de los tres pilares, principalmente por las barreras de entrada y los criterios de elegibilidad. A esto se suman los desafíos identificados en materia de suficiencia de las prestaciones, entre otros factores (Díaz, Florito y Karczmarczyk, 2020; UNICEF, 2020; UNICEF, 2018).

Cabe destacar que en la Argentina, frente a la pandemia, se aprobó el Decreto 840/2020 que dispuso una serie de medidas para avanzar hacia la efectiva universalización de la cobertura de seguridad social en la niñez, eliminando el tope del quinto hijo para percibir la AUH⁵¹ y la remuneración mínima para hijos e hijas de trabajadores asalariados, reduciendo los años de residencia para titulares extranjeros, y reincorporando a quienes habían sido dados de baja por incumplimiento de alguna condicionalidad. Además, se destinó el bono único equivalente a una asignación por cada hijo y se firmó el Decreto 261/2021 que destinó un refuerzo de \$15.000 pesos argentinos a los destinatarios de la AUH. Desde ANSES reconocen el impacto de estas medidas en aminorar los niveles de pobreza, indigencia y distribución del ingreso, pues en el tercer trimestre de 2020 se calculó que el 29% de los receptores vivían en situación de indigencia y sin la AUH este valor hubiese sido de un 46%. Aun así, falta avanzar en la universalización de las asignaciones familiares para garantizar los derechos de la infancia, independientemente de la situación ocupacional de los adultos del hogar (ANSES, 2021; UNICEF, 2020). Es importante también considerar que, previo a la implementación de la AUH, en 1997 las diputadas Elisa Carrá y María Elisa Carrió presentaron el Proyecto de Ley que dispone la creación de un Ingreso Ciudadano de la Niñez (INCINI), que planteó una garantía de ingreso universal hacia la infancia hasta los 18 años, sin haberse verificado avances en su tramitación ni en iniciativas posteriores. Asimismo, otras propuestas han resaltado la importancia de avanzar en un ingreso universal incondicional a la infancia bajo distintos escenarios basado en principios de universalidad, suficiencia y equidad territorial (Díaz y otros, 2022), así como en el marco de una renta básica de emergencia (Lozano y otros, 2020).

En el caso del Brasil, se ha anunciado la reintroducción del programa *Bolsa Família*. A pesar de mantener también las condicionalidades, el nuevo *Bolsa Família* de Brasil, que entró en vigor el 01 de enero de 2023, garantiza el pago de una prestación familiar general de R\$600 (127 dólares) (Brasil, 2023). A lo largo de 2023 también comenzará a aplicarse el adicional de R\$ 150 (29 dólares) por cada hijo menor de 6 años, pendiente aún del mapeo de familias elegibles en el sistema de información y registros CadÚnico. Este adicional será válido para un máximo de dos hijos, con detalles aún por definir por parte del gobierno. En paralelo, hay un proyecto de ley suplementario dirigido a los usuarios del *Bolsa Família* que crea el Ingreso Básico de la Primera Infancia de R\$ 800, en los primeros tres años completos de vida, reduciéndose en R\$ 100 por cada año subsiguiente. Cada familia podría solicitar hasta tres prestaciones. Para financiar esta iniciativa, se propone la tributación de las grandes fortunas, la revocación de la exención sobre los beneficios y dividendos distribuidos de las personas jurídicas a las personas físicas y un aumento del tipo del Impuesto sobre Transmisiones Causa Mortis y Donaciones. La propuesta está en tramitación desde 2020 en el Senado Federal (Senado Federal del Brasil, 2020)⁵².

Cabe destacar que diversos análisis han resaltado la importancia de avanzar hacia algún tipo de mecanismo que permita garantizar los niveles de ingresos de las familias con niñas, niños y adolescentes en la región, ya sea a través de una transferencia universal o cuasi-universal, o bien integrada al conjunto de prestaciones del sistema de protección social (véase, entre otros, Bacil y otros, 2022; CEPAL/UNICEF, 2020; Vargas y otros, 2021).

ii) **Sistemas de pensiones no contributivas y pensiones universales para personas mayores**

En América Latina y el Caribe, la transición demográfica, la mayor esperanza de vida y el aumento de la demanda por cuidados, incentivan a reflexionar y trabajar en diferentes opciones para asegurar las

⁵¹ Solo con esta medida se logró incorporar a más de 16 mil niños, niñas y adolescentes como destinatarios de la Asignación Universal por Hijo (ANSES, 2021).

⁵² Véase [en línea] <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8876301&ts=1597346216184&disposition=inline>.

condiciones de vida y bienestar de las personas mayores. En este contexto, los programas de pensiones no contributivas han experimentado un avance muy importante en la región, con coberturas para mayores de 65 años o más que se han incrementado desde un 3,0% en el año 2000 hasta el 27,8% en 2021. Se ha estimado que el 85% del incremento en la cobertura total de pensiones se debe a la expansión de las pensiones no contributivas. Actualmente, en América Latina y el Caribe, 26 países cuenta con 37 programas activos, donde 17 de ellos incluyen únicamente un componente de vejez, 8 con componentes solo de invalidez y 12 tienen componentes de invalidez y vejez. No obstante, es importante considerar que no todos los sistemas de pensiones no contributivas operan bajo el mismo formato en la región. Es posible identificar programas que en su gran mayoría operan bajo una modalidad focalizada y un número menor, pero creciente, de programas que aspiran a una cobertura universal, con diversos grados de articulación, además, con los sistemas generales de pensiones (Arenas de Mesa, Robles y Vila, 2023).

En la región destacan los casos del Estado Plurinacional de Bolivia y México que cuentan con programas universales de pensiones no contributivas para las personas mayores, aunque también existen propuestas e iniciativas de ley que contemplan una renta básica para asegurar condiciones mínimas de subsistencia para este grupo. Estos programas pretenden asegurar un piso mínimo de protección social para personas mayores al catalogarlos como titulares de derechos económicos y sociales, y de forma similar a las transferencias universales para la infancia, pueden ser considerados como un primer avance hacia pisos universales de protección social.

El Estado Plurinacional de Bolivia cuenta con la Ley N° 3791/2007 de Renta Universal en la Vejez, conocida como 'Renta Dignidad', que establece como derecho fundamental el acceso a una transferencia monetaria para todos los bolivianos residentes mayores de 60 años. La ley estableció una pensión vitalicia de \$2.400 bolivianos (347 dólares) al año hacia quienes no percibían rentas o remuneraciones del Sistema de Seguridad Social de Largo Plazo, y de \$1.800 bolivianos (260 dólares) a los que sí percibían rentas; para 2022 se registran ambos valores en \$4.550 y \$3.900 bolivianos, respectivamente (APS, 2022). Esta experiencia demostró que la protección social universal para personas mayores es posible incluso en países en desarrollo, dado que el Estado Plurinacional de Bolivia es uno de los países de la región con el menor PIB per cápita. Además, en términos de impacto, se ha calculado que la Renta Dignidad contribuyó a la disminución de 14 puntos porcentuales de la tasa de pobreza, redujo el trabajo infantil y elevó la cobertura de las pensiones. Durante la pandemia, logró estabilizar los ingresos de los hogares receptores, reducir la inseguridad económica, garantizar la alimentación y evitar peores incrementos en la pobreza (UDAPE, 2013; Bottana, Hoffmann y Vera-Cossio, 2021)⁵³. Más allá de sus significativos impactos, desde la Organización Internacional del Trabajo (OIT) reconocen que la voluntad política y el compromiso gubernamental han sido fundamentales para su implementación y sostenibilidad (Durán-Valverde y Barbero, 2016)⁵⁴.

Desde 2019, México despliega la Pensión Bienestar (Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores) que destina una pensión no contributiva bimestral a personas jubiladas y pensionadas mayores de 65 años⁵⁵. En 2020, se elevó a rango constitucional el derecho de las personas mayores de acceder a una pensión no contributiva mediante la adición del Artículo 4° de la Constitución, y en 2021 se estableció que el monto de la pensión deberá aumentar un 20% cada año hasta 2024. Actualmente, se destinan pensiones de \$3,850 pesos mexicanos (USD 185) y se calcula que se ha entregado al menos a 10 millones de personas.

⁵³ Véase también [en línea] <https://blogs.iadb.org/ideas-que-cuentan/es/como-un-programa-de-pensiones-no-contributivas-resulta-critico-durante-la-pandemia-covid-19/>.

⁵⁴ Esta prestación se financia por ingresos provenientes de hidrocarburos (producción de petróleo y gas) y dividendos de empresas estatales (Durán-Valverde y Barbero, 2016).

⁵⁵ Antes del año 2021, la pensión se destinaba a personas mayores de 68 años de comunidades no indígenas y a personas mayores de 65 años provenientes de comunidades indígenas (Gobierno de México, 2019).

En enero de 2022, se promulgó en Chile la Ley 21.419 que crea la Pensión Universal Garantizada (PUG) en reemplazo del Pilar Solidario (Aporte Previsional Solidario de Vejez y Pensión Básica Solidaria de Vejez). La PUG es un aporte monetario mensual de máximo \$193.917 pesos chilenos (215 dólares) a todas las personas de 65 años y más que se encuentren dentro del 90% más vulnerable —según ingreso per cápita— que estén pensionadas o trabajando. La PUG contó con una primera etapa de implementación desde febrero a julio de 2022, con focalización en personas que cumplen las condiciones para recibir prestaciones del ex Pilar Solidario. La segunda etapa se inició en agosto de 2022 y ha ampliado la cobertura a las personas mayores de 65 años que no pertenezcan al 10% más rico, acrediten 20 años de residencia o que hayan vivido en el país al menos 4 años antes de recibir la prestación y que reporten una base de pensión menor a \$1.000.000 pesos chilenos (1145 dólares). Se proyecta su costo fiscal en 1% del PIB, aproximadamente 3.200 millones de dólares y será financiada por los fondos contemplados para los proyectos de Ley Larga, la Ley Corta de Pensiones y la eliminación de las exenciones tributarias.

A diferencia de la infancia, solo se registra un proyecto de ley que pretende crear un ingreso básico destinado hacia las personas mayores. El proyecto uruguayo presentado en 2020 consiste en establecer una Renta Básica Universal en el país para residentes mayores de 60 años (Carpeta 553/2020), para transitar hacia un nuevo régimen de previsión social que garantice de forma incondicional, al menos las condiciones mínimas de subsistencia. Su monto mensual sería de 3.496 unidades indexadas, aproximadamente \$16.366 pesos uruguayos (400 dólares), no reemplazaría los ingresos por concepto de jubilaciones, pensiones u otras prestaciones. Además, no establece condiciones en su acceso, es decir, es independiente de la condición socioeconómica del individuo. Hasta la actualidad no se han registrado avances legislativos del proyecto.

Por otro lado, cabe resaltar que, en Colombia, como parte de la propuesta del Programa de Gobierno 2022 del Presidente Gustavo Petro, se dispuso avanzar en una reforma del Sistema de Pensiones hacia uno mayoritariamente público y basado en la solidaridad social, que unifica tres pilares: contributivo, no contributivo y de ahorro voluntario complementario. Dentro del pilar no contributivo, se destinaría la pensión universal hacia pensionados y jubilados que en la actualidad no tienen derecho a una pensión cuyo monto se fijaría en medio salario mínimo, aproximadamente \$500.000 pesos colombianos (134 dólares) (Programa de Gobierno de Gustavo Petro, 2022, línea 3.9).

En síntesis, las transferencias monetarias desplegadas en el marco de la pandemia alcanzaron de forma excepcional altos niveles de cobertura y demostraron su capacidad para mitigar, aunque no superar, la totalidad de los impactos en América Latina y el Caribe. No obstante, también potenciaron las discusiones y debates para explorar dispositivos y mecanismos que garanticen los ingresos de las personas a lo largo del ciclo de vida, en especial, para enfrentar situaciones de incertidumbre, desastres y crisis. Algunas de los mecanismos explorados remiten a otros que han venido expandiéndose en la región, particularmente, con aquellos que han buscado brindar una seguridad económica frente a desastres y avanzar en la expansión de la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos. Existen varias opciones actualmente debatidas en los países con algunas experiencias en implementación, lo que muestra la riqueza de esta discusión.

A continuación, en línea con los debates sobre sostenibilidad financiera presentadas en este capítulo, en el próximo se presentan estimaciones vinculadas con algunas de las opciones para garantizar niveles de ingresos a la población en la región.

Bibliografía

- Abramo, L. (2021), "Políticas para enfrentar los desafíos de las antiguas y nuevas formas de informalidad en América Latina", *serie Políticas Sociales*, N° 240 (LC/TS.2021/137), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Abramo, L., S. Cecchini y B. Morales (2019), *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 155 (LC/PUB.2019/5-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Albuja, W. (2021), "Evaluación ex ante de la renta básica en Ecuador: efectos en la pobreza y desigualdad", *El Trimestre Económico*, vol LXXXVIII (3), núm 351.
- ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social de la República Argentina) (2021), "Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH): hacia un esquema más inclusivo", Dirección Estudios de la Seguridad Social.
- _____ (2020), "Asignación Universal por Hija e Hijo: Para igualar las oportunidades de todas las niñas, niños y adolescentes del país". Disponible [en línea] <https://www.anses.gob.ar/asignacion-universal-por-hijo>.
- _____ (2011), Asignación Universal por Hijo para Protección Social: Una política de inclusión para los más vulnerables.
- AGEV (Área de Gestión y Evaluación del Estado) (2009), *Análisis prospectivo mediante el Simulador de Políticas Públicas. Implementación de una Renta Básica en Uruguay*.
- APS (Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros) (2022), *Requisitos Renta Dignidad, Estado Plurinacional de Bolivia*. Disponible [en línea] <https://www.aps.gob.bo/atencion-al-ciudadano/renta-dignidad/requisitos>.
- Arenas de Mesa, A., C. Robles y J. Vila (2023), "El desafío de avanzar hacia la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina", *Serie de Políticas Sociales*, Publicación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (en prensa).
- Atuesta, B. y T. Van Hemelryck (2022), "Protección social de emergencia frente a los impactos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe: evidencia y aprendizajes sobre sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes de protección social", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/143), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bacil, F. y otros (2022), "Las transferencias en efectivo con enfoque universal en la Región de América Latina y el Caribe", *Research Report* No 65. 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).
- Baird, S., C. McIntosh y B. Özler (2011), "Cash or condition? Evidence from a cash transfer experiment", *The Quarterly Journal of Economics*, 126(4), 1709–1753. Disponible [en línea] <http://www.jstor.org/stable/41337177>.
- Baird, S. y otros (2013), "Relative Effectiveness of Conditional and Unconditional Cash Transfers for Schooling Outcomes in Developing Countries: A Systematic Review", *Campbell Systematic Reviews*, 9: 1-124. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.4073/csr.2013.8>.
- Barbados Today (2021), Govt plans universal income for all. Disponible [en línea] <https://barbadostoday.bb/2021/12/09/363485/>.
- Beazley, R., A. Solórzano y K. Sossouvi (2016), "Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe: marco teórico y revisión de la literatura", Oxford, Oxford Policy Management (OPM).
- Beazley, R., A. Solórzano y V. Barca (2019), *Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe: principales hallazgos y recomendaciones*, Oxford, Oxford Policy Management (OPM)/Programa Mundial de Alimentos (PMA).
- Bottana, N., B. Hoffmann y D. Vera-Cossio (2021), "Stepping up during a crisis: The unintended effects of a noncontributory pension program during the Covid-19 pandemic", *Journal of Development Economics*, Volume 150.
- Brasil (2023), Medida Provisória No 1.155, de 1º de janeiro de 2023. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 01 de janeiro de 2023. Edição: 1-B | Seção: 1 - Extra B | Página: 1-Órgão: Atos do Poder Executivo.

- Cecchini, S. y B. Atuesta (2017), *Programas de Transferencias Condicionadas en América Latina y el Caribe. Tendencias en cobertura e inversión, Serie Políticas Sociales (LC/TS.2017/40)*. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, S. y A. Madariaga, (2011), *Programas de Transferencias Condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. (LC/G.2497-P)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, S. y R. Martínez (2011). *Protección social inclusiva em América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos. (LC/G.2488-P)* Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Cecchini, S. y M.N. Rico (2015), "El enfoque de derechos en la protección social", en S. Cecchini y otros (eds.). *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización (LC/G.2644-P)*. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, S., P. Villatoro y X. Mancero (2021), "El impacto de las transferencias monetarias no contributivas sobre la pobreza en América Latina", *Revista CEPAL* N°134, (LC/PUB.2021/13-P) Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022a), *Panorama Social de América Latina, 2021, (LC/PUB.2021/17-P)*, Santiago.
- _____ (2022b), *Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad (LC/SES.39/3-P)*, Santiago, 2022.
- _____ (2021a), *Panorama Social de América Latina 2020 (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1)*, Santiago.
- _____ (2021b), *Desastres y desigualdad en una crisis prolongada: Hacia sistemas de protección social universales, integrales, resilientes y sostenibles en América Latina y el Caribe (LC/CDS.4/3)*, Santiago.
- _____ (2015), 'Towards universal social protection: Latin American pathways and policy tools'. ECLAC Books, No. 136 (LC/G.2644-P). Santiago.
- CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2020), "Protección social para familias con niños, niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe. Un Imperativo frente a los impactos del COVID-19", Informe Especial COVID-19, diciembre.
- C. Rossel, D. Courtoisie y M. Marsiglia (2014), "Programas de transferencias, condicionalidades y derechos de la infancia: apuntes a partir del caso del Uruguay", *Serie Políticas Sociales* no. 215 (LC/L.3927), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Robles, C. (2023) "Introducción: elementos para pensar el futuro de la protección social en la región", en C. Robles and R. Holz (eds.), *El futuro de la protección social ante la crisis prolongada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, resilientes y sostenibles*, Documentos de Proyecto, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- C. Robles y C. Rossel, "Herramientas de protección social para enfrentar los efectos de la pandemia de COVID-19 en la experiencia de América Latina", Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/135), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cooke, J., J. De Wispelaere e I. Orton (2020), COVID-19 and the basic income. Disponible [en línea] <https://policynetwork.org/opinions/blogs/covid-19-and-basic-income/>.
- Costa, J. (2020), *Una propuesta de renta básica para Brasil*, Facultat de Ciències Polítiques I de Sociologia, Universitat Autònoma de Barcelona.
- CUT (Central Unitaria de Trabajadores) (2020), *Ingreso Mínimo Garantizado*.
- Dávalos, P. (2021), *Programa de Renta Básica Universal y sin Condiciones para la Vida Digna*, Foro de Economía Alternativa y Heterodoxa.
- Díaz, G., J. Florito y M. Karczmarczyk (2020), *Ingreso universal para la infancia: más que la suma de las partes*, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
- Durán-Valverde, F. y T. Barbero (2016), *Pensiones universales para los adultos mayores en el Estado Plurinacional de Bolivia*, Notas de País, Construyendo Pisos de Protección Social, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Gobierno de España(2020) Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital, BOE-A-2020-5493, enero. Disponible [en línea] <https://www.segsocial.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensionesTrabajadores/65850d68-8do 6-4645-bde7-05374ee42ac7>.

- Gobierno de México (2019), Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores. Disponible [en línea] <https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/programa-para-el-bienestar-de-las-personas-adultas-mayores>.
- ICEFI (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales) (2020), "ICEFI: Los Estados centroamericanos deben avanzar hacia la implementación de una renta básica universal, Por una política fiscal para la democracia y el desarrollo".
- ____ (2017a), Renta Básica Universal: Más libertad, más igualdad, más empleo, más bienestar. Una propuesta para Guatemala (2019-2030).
- ____ (2017b), Estudio sobre Renta Básica Universal es presentado en Ciudad de Guatemala y Quetzaltenango, Disponible [en línea] <https://mail.icefi.org/noticias/estudio-sobre-renta-basica-universal-es-presentado-en-ciudad-de-guatemala-y-quetzaltenango>.
- Lavinas, L. (2013), "Brazil: the lost road to citizen's income", R. Lo Vuolo R (editor), *Citizen's Income and Welfare Regimes in Latin America: From Cash Transfers to Rights*, Palgrave Macmillan.
- Lima, J. y V. Pero (2020), "Efeitos de Transferências de Renda sobre o Emprego Formal em Maricá". Disponible [en línea] https://www.anpec.org.br/encontro/2021/submissao/files_/i13-937ac039a0da3cdde463b44a406b9c.pdf.
- Lozano, C. y otros (2020), "Hacia un salario universal para afrontar la emergencia. Renta básica, impuesto a la riqueza, suspensión de los pagos de la deuda pública y democratización para afrontar la crisis", Unidad Popular e Instituto Pensamiento y Políticas Públicas (IPYPP).
- Martínez, U. y E. Murrugarra (2018), "Transferencias monetarias como respuesta a desastres", Banco Mundial. Disponible [en línea] <https://documents1.worldbank.org/curated/en/948341545142018041/text/CO-Nota-usa-de-transferencias-monetarias-comorespuesta-a-desastres.txt>.
- Ministerio de Ciudadanía (2020), Diez puntos que hacen de la Ayuda de Emergencia del Gobierno Federal una iniciativa sin precedentes. Disponible [en línea] <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/dez-pontos-que-fazem-do-auxilio-emergencial-do-governo-federal-uma-iniciativa-sem-precedentes>.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2021), Informe Ingreso Familiar de Emergencia. Actualización al 31 de octubre de 2021.
- Naciones Unidas (2020), Informe: El impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe, Nueva York, julio.
- OCHA (Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios) (2020), "Natural Disasters in Latin America and the Caribbean, 2000-2019". Disponible [en línea] <https://www.preventionweb.net/publication/natural-disasters-latin-america-and-caribbean-2000-2019>.
- Oxfam Brasil (2020), O papel da Renda Básica Universal no caminho para um país mais justo. Disponible [en línea] <https://www.oxfam.org.br/blog/renda-basica-universal/>.
- Prefeitura de Maricá (2021), "Moeda Mumbuca completa 8 anos de benefícios à população de Maricá". Disponible [en línea] <https://www.marica.rj.gov.br/2021/12/29/moeda-mumbuca-completa-8-anos-de-beneficios-a-populacao-de-marica/>.
- Programa de Gobierno de Gustavo Petro (2022), Colombia Potencia Mundial de la Vida, Programa de Gobierno 2022-2026.
- Robles, C. y C. Rossel (2021), "Herramientas de protección social para enfrentar los efectos de la pandemia de COVID-19 en la experiencia de América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/135), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Robles, C., B. Atuesta y R. Santos Garcia (2023), "The role of an emergency basic income: lessons from the Latin American experience to confront the COVID-19 pandemic", en prensa.
- Robles, C. y R. Holz (coords.) (2023), "El futuro de la protección social ante la crisis prologada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, resilientes y sostenibles", *Serie políticas sociales*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (en prensa).
- Rosell, C. y otros (2022), "Transferencias monetarias no contributivas y educación: impacto y aprendizajes", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/202), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Senado de la República (2020), "Iniciativa con proyecto de decreto que expide la ley de ingreso mínimo para situaciones especiales y reforma la ley general de desarrollo social y la ley del sistema nacional de información estadística y geográfica".
- Senado Federal (2022a). Projeto de Lei No 2621, de 2020. Disponible [en línea] <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141936>.
- _____(2022b). Projeto de Lei No 2742, de 2020. Disponible [en línea] <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141990>.
- Sepúlveda, M. (2014), "De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina", *Serie Políticas Sociales*, N° 189. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- STF (Supremo Tribunal Federal) (2022), STF determina que governo implemente o programa de renda básica de cidadania a partir de 2022. Disponible [en línea] <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=464858&ori=1>.
- Subsidio Ingreso Mínimo Garantizado (2022), Disponible [en línea] <https://www.ingresominimo.cl/>.
- UDAPE (Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas) (2013), "Resumen ejecutivo: El impacto de la Renta Dignidad. Política de redistribución del ingreso, consumo y reducción de la pobreza en hogares con personas adultas mayores", Ministerio de Planificación del Desarrollo.
- UDELAR (Universidad de la República Uruguay) (2020), Propuesta: Implementación de una Renta Básica Universal progresiva y gradual para enfrentar la crisis a corto y mediano plazo, Red de Renta Básica de la Universidad de la República, Facultad de Derecho/ Facultad de Ciencias Sociales.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2020), Análisis de la cobertura de ingresos monetarios para la niñez en la Argentina a través de diferentes sistemas existentes.
- _____(2018), Asignación Universal por Hijo. Una contribución al debate sobre el rol de las condicionalidades.
- Vargas, L., C. Robles y E. Espíndola (2021), "Estimación del costo de una garantía de ingreso seguro para la infancia en Chile", Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/216), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

IV. Estimación del costo de transferencias monetarias asociadas a la implementación de opciones para proteger niveles de ingresos en América Latina

Ernesto Espíndola

Introducción

Complementando la discusión conceptual sostenida en los capítulos previos, a continuación, se presentan estimaciones del costo anual que tendría una transferencia mensual dirigida a proteger los ingresos de las personas en América Latina. Para ello se han explorado algunas opciones de montos de prestación, poblaciones destinatarias y cobertura. En particular, se presentan estimaciones para la población total, en línea con un ingreso básico universal, y para las poblaciones de niñas, niños y adolescentes y personas mayores. Se ha considerado un escenario de aumento progresivo de la cobertura de las transferencias, utilizando como referencia para dimensionar la magnitud de la carga macroeconómica una proyección de crecimiento económico moderado para toda la región entre 2023 y 2030⁵⁶.

Además de las estimaciones ligadas a la transferencia de un ingreso básico de carácter homogéneo independientemente de la situación socioeconómica o características personales o familiares de los destinatarios, se efectuaron también otras exclusivamente dirigidas a la población en situación de pobreza y que son equivalentes al valor de la brecha de pobreza a nivel individual y, por lo tanto, variables según el déficit de cada hogar entre su ingreso per cápita y el valor de la línea de pobreza de referencia. Junto con las estimaciones de un ingreso básico para toda la población, que buscan cerrar

⁵⁶ Proyecciones entre 2023 y 2030 con una tasa real de crecimiento anual constante de 2% para todos los países.

las brechas de ingreso, sirven como valores de referencia mínimos y máximos para contrastar los costos agregados de las prestaciones. Además, permiten conocer los impactos en la disminución de la pobreza y en el nivel de desigualdad que resultan de las distintas simulaciones de transferencias utilizando microdatos de las encuestas de hogares más recientes disponibles (año 2021, con las excepciones de los datos de Honduras, que corresponden a 2019, y los de Chile, El Salvador y México, que son de 2020).

A. Costo de las necesidades básicas y pobreza

Para seguir un criterio uniforme en las estimaciones de las transferencias que se presentan a continuación, se utilizaron los valores de las líneas de pobreza y pobreza extrema de los países que calcula la CEPAL. Estas líneas reflejan el costo que representa la canasta de necesidades básicas y el costo de una canasta alimentaria básica suficiente para satisfacer los requerimientos calóricos de las personas, y son construidas por la CEPAL con un procedimiento común que permite construir una medida conceptual y empíricamente comparable a la vez de reflejar los patrones de consumo específicos de cada país. Dado que dichos valores representan el gasto mínimo a precios de mercado que debe efectuar una persona para satisfacer sus necesidades básicas, se utilizan como referencia para la estimación del costo de las transferencias.

El cuadro 2 muestra el valor de las líneas de pobreza y pobreza extrema alrededor de 2021 en 15 países de la región. Junto con ello, se exhiben los niveles de ingreso per cápita, el porcentaje de población pobre y la brecha absoluta de pobreza, es decir, la diferencia promedio entre el ingreso total per cápita de las personas pobres y la respectiva línea de pobreza, expresada en dólares de 2018. Cabe señalar que, siendo diferente el costo de las líneas de pobreza y pobreza extrema en distintos contextos geográficos, se muestran los valores respectivos de dichas líneas en zonas urbanas y rurales. Dado que los valores de las prestaciones en cada país se establecieron en función de las líneas de pobreza y pobreza extrema estimadas por la CEPAL, las estimaciones consideran dichas diferencias geográficas, resultando los costos anuales de las prestaciones de una ponderación de valores de la prestación y peso de la cantidad de destinatarios provenientes de zonas urbanas y rurales.

Como puede observarse en el cuadro mencionado, en promedio, el costo de la canasta mínima alimentaria rural (línea de pobreza extrema) es del 90% del costo de la urbana, y de 79% en el caso de la canasta de necesidades básicas (línea de pobreza). Por otro lado, es importante reseñar las grandes diferencias en los costos de ambas canastas en los diversos países, expresadas en dólares de 2018. Para ilustrar lo anterior, en las zonas urbanas el valor de la canasta alimentaria o línea de pobreza extrema varía entre 48 dólares en el Paraguay y 84 dólares en Chile y el Uruguay; el valor de la línea de pobreza urbana oscila entre 91 dólares también en el Paraguay y 199 dólares en la en Argentina. Como promedio simple, en las zonas urbanas el valor referencial de la línea de pobreza extrema es de 61 dólares mensuales, y el de la línea de pobreza total es de 126 dólares mensuales por persona.

El cuadro 2 también entrega información sobre el promedio de ingreso per cápita de las personas. En zonas urbanas, el valor de la línea de pobreza es en promedio equivalente a 34% del ingreso per cápita medio, porcentaje que varía entre 22% (Panamá) y 56% (Honduras). En general, a mayor ingreso per cápita promedio y, por tanto, mayor distancia respecto al valor de la línea de pobreza de cada país, se constata una menor incidencia de este flagelo, aunque un alto nivel de concentración del ingreso detrás de dicho promedio puede resultar en incidencias de pobreza superiores a las esperadas.

Cuadro 2
América Latina (15 países): valores de las líneas de pobreza y pobreza extrema de los países^a,
ingreso per cápita, incidencia de la pobreza y brecha de pobreza por países, alrededor de 2021
(En dólares de 2018 y en porcentajes)

País	Año	Valor de la línea						Ingreso per cápita			Incidencia de la pobreza			Brecha de pobreza		
		Pobreza			Pobreza extrema			Total nacional	Área geográfica		Total nacional	Área geográfica		Total nacional	Área geográfica	
		Total nacional	Área geográfica		Total nacional	Área geográfica			Urbana	Rural		Urbana	Rural		Urbana	Rural
			Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural							Urbana	Rural
En dólares de 2018						En porcentajes						En dólares de 2018				
Argentina	2021	...	199	...	...	83	...	...	374	...	...	27,9	...	...	60	...
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2021	111	121	88	61	62	57	222	253	148	29	23,3	42,8	36	35	38
Brasil	2021	114	119	86	54	56	46	360	388	185	24,3	22,6	35,4	46	47	39
Chile	2020	176	181	135	83	84	76	574	593	426	14,2	14,7	10,8	73	74	60
Colombia	2021	97	104	71	53	54	47	221	251	113	35,4	32,7	44,6	38	41	30
Costa Rica	2021	138	145	120	61	63	57	487	556	304	17,3	15,3	22,5	46	49	41
República Dominicana	2021	100	102	89	57	58	56	216	224	176	22,5	22,6	22	29	29	25
Ecuador	2021	99	106	84	56	58	51	225	258	155	28,5	26,4	33,1	30	31	28
Honduras	2019	98	109	85	44	49	39	142	194	79	52,3	36,8	70,9	42	41	43
México	2020	126	134	101	62	65	53	230	256	145	37,4	34,5	47	43	44	39
Panamá	2021	114	122	95	62	63	59	462	551	241	15,6	9,8	29,8	36	36	37
Perú	2021	129	139	93	61	64	53	325	362	180	19,3	16,5	30,2	38	41	31
Paraguay	2021	86	91	76	47	48	45	224	265	154	20,9	14,7	31,5	26	26	25
El Salvador	2021	105	112	95	51	53	47	198	237	137	30,7	23,6	42,2	37	36	38
Uruguay	2021	179	179	176	84	84	88	734	741	607	4,8	4,9	3,1	35	35	21
Promedio simple ^b		120	126	99	60	61	55	330	366	218	25,2	21,3	33,3	40	40	35

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Valores de las canastas alimentaria y no alimentaria calculados por la CEPAL para fines de comparación entre países.

^b No incluye a la Argentina.

Adicionalmente, el cuadro 2 muestra la incidencia de la pobreza a nivel nacional, urbano y rural en los diversos países, según estimaciones de la CEPAL. Ésta oscila entre 4,8% en el Uruguay a 52,3% en Honduras y es mayor en zonas rurales que en las urbanas. Como promedio simple de los países, la incidencia de la pobreza en zonas urbanas alcanza poco más del 21,3%, mientras que en las rurales se llega a 33,3%. En las zonas rurales, la brecha absoluta de pobreza (distancia entre el ingreso per cápita de las personas pobres respecto de la línea de pobreza, expresada en dólares de 2018) es similar o menor a la registrada en zonas urbanas, lo que en parte se debe a su mayor extensión: mientras mayor es la proporción de personas en situación de pobreza, tiende a ser mayor el subgrupo de personas pobres cuyos ingresos per cápita son más cercanos a la línea de pobreza. Eso se suele traducir en que, dada una misma magnitud del esfuerzo público por reducir la pobreza, dicha disminución es mayor en zonas donde ésta es más extendida. Como promedio simple, en zonas urbanas la brecha absoluta de pobreza bordea los 40 dólares, mientras que en las rurales se acerca 35 dólares.

B. Costo de reducir la pobreza con transferencias priorizadas en la población en situación en pobreza

En un contexto de fuerte restricción de recursos o pobreza generalizada, el costo mínimo de una transferencia para contribuir a reducir la pobreza puede servir como base para el diseño de una prestación limitada de ingreso mínimo garantizado. El objetivo de combatir la pobreza es un elemento básico para fomentar la inclusión social y una mejor distribución del bienestar en la población y está en el centro de los objetivos de la Agenda 2030 por el Desarrollo Sostenible.

En concreto, a continuación, se da cuenta del costo que tendría una transferencia equivalente a la brecha absoluta de pobreza entre el total de la población pobre, niñas, niños y adolescentes en situación de pobreza y personas mayores (de 65 años y más) en situación de pobreza. Eliminar o reducir esa brecha tiene efectos significativos en la erradicación o disminución de la pobreza y en la reducción de la desigualdad (medida por el coeficiente de concentración de Gini). Sin embargo, la necesidad de identificar correctamente a la población que está en situación de pobreza en un momento determinado para la estimación del conjunto de recursos que involucra esta prestación requiere, entre otros elementos, de sistemas de información nacional robustos y de una actualización frecuente, lo que conlleva operaciones de levantamiento de información en terreno bastante onerosas así como procesos de validación complejos para evitar errores de inclusión y exclusión de la población destinataria. Asimismo, la implementación de un sistema de transferencias monetarias que maneje correctamente la información de las personas destinatarias y sea oportuno en la entrega de las prestaciones eleva significativamente los costos de administración de un posible programa de transferencias para la erradicación de la pobreza, especialmente en países y zonas con mayores niveles de informalidad en la actividad económica, dispersión poblacional y dificultades de acceso, entre otros factores. En muchos casos, esta operación se vuelve impracticable o de alto costo y genera fallas relevantes en la focalización de los recursos, con la consiguiente reducción del impacto esperado de dichos programas. En el mediano plazo, se espera que los países de la región puedan fortalecer sus sistemas de información social conformando sólidos registros de destinatarios que permitan brindar opciones de implementación de una prestación de esta naturaleza, como muestra la experiencia europea, por ejemplo, en el caso del Ingreso Mínimo Vital en España (véase recuadro 1 capítulo II).

Cuadro 3
América Latina (15 países): valores mensuales y anuales^a de una prestación equivalente a la brecha absoluta de pobreza entre diversas poblaciones en situación de pobreza, alrededor de 2021
(En dólares de 2018 y en porcentajes)

Población total						
País	Año	Incidencia de la pobreza	Valor promedio mensual de la prestación	Población destinataria	Gasto anual	
		En porcentajes	En dólares	En miles de personas	En millones de dólares	Como porcentajes del PIB de 2022
Argentina ^b	2021	27,9	60	8 063	6 098	1,1
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2021	29,0	36	3 455	1 579	3,8
Brasil	2021	24,3	46	51 680	29 699	1,5
Chile	2020	14,2	73	2 775	2 537	0,8
Colombia	2021	35,4	38	17 634	8 409	2,2
Costa Rica	2021	17,3	46	890	518	0,8
Ecuador	2021	28,5	30	5 085	1 911	1,8
El Salvador	2021	30,7	37	1 943	916	3,3
Honduras	2019	52,3	42	4 767	2 520	9,6
México	2020	37,4	43	47 395	25 466	2,1
Panamá	2021	15,6	36	655	301	0,4
Perú	2021	19,3	38	6 408	3 063	1,3
Paraguay	2021	20,9	26	1 513	489	1,2
República Dominicana	2021	22,5	29	2 367	848	0,9
Uruguay	2021	4,8	35	170	74	0,1
Promedio simple ^c		25,3	41	154 800	84 428	2,1

Población de 0 a 17 años						
País	Año	Incidencia de la pobreza	Valor promedio mensual de la prestación	Población destinataria	Gasto anual	
		En porcentajes	En dólares	En miles de personas	En millones de dólares	Como porcentajes del PIB de 2022
Argentina ^b	2021	42,1	62	3 388	2 635	0,5
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2021	40,2	38	1 671	809	2,0
Brasil	2021	38,8	45	20 608	11 676	0,6
Chile	2020	20,3	64	913	732	0,2
Colombia	2021	49,8	39	7 361	3 626	0,9
Costa Rica	2021	30,2	47	362	216	0,3
Ecuador	2021	38,9	31	2 403	928	0,9
El Salvador	2021	41,8	39	748	363	1,3
Honduras	2019	61,7	43	2 036	1 095	4,2
México	2020	50,6	45	18 753	10 620	0,9
Panamá	2021	25,3	37	299	141	0,2

Población de 65 años y más						
País	Año	Incidencia de la pobreza	Valor promedio mensual de la prestación	Población destinataria	Gasto anual	
		En porcentajes	En dólares	En miles de personas	En millones de dólares	Como porcentajes del PIB de 2022
Perú	2021	27,7	38	2 834	1 373	0,6
Paraguay	2021	29,5	26	730	242	0,6
República Dominicana	2021	36,0	30	1 171	445	0,5
Uruguay	2021	9,8	34	85	36	0,1
Promedio simple ^c		36,2	41	63 363	34 937	0,9

Población de 65 años y más						
País	Año	Incidencia de la pobreza	Valor promedio mensual de la prestación	Población destinataria	Gasto anual	
		En porcentajes	En dólares	En miles de personas	En millones de dólares	Como porcentajes del PIB de 2022
Argentina ^b	2021	6,9	46	238	137	0,02
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2021	23,7	28	215	76	0,18
Brasil	2021	6,3	52	1 364	898	0,04
Chile	2020	5,9	79	162	161	0,05
Colombia	2021	22,9	36	1 065	484	0,13
Costa Rica	2021	7,3	38	48	23	0,03
Ecuador	2021	14,8	28	238	82	0,07
El Salvador	2021	25,4	39	167	83	0,29
Honduras	2019	47,5	47	334	196	0,75
México	2020	23,8	39	2 834	1 374	0,12
Panamá	2021	7,5	29	39	14	0,02
Perú	2021	13,2	34	482	208	0,08
Paraguay	2021	16,2	23	81	24	0,06
República Dominicana	2021	9,6	26	103	34	0,03
Uruguay	2021	0,3	30	2	1	0,00
Promedio simple ^c		15,4	38	7 372	3 796	0,13

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Las cifras agregadas anuales y como porcentaje del PIB incluyen un costo administrativo equivalente al 5% del monto de las prestaciones.

^b Zonas urbanas.

^c Promedio simple de los países, con la excepción de la población de la población destinataria y el gasto anual en millones de dólares, que corresponden a un agregado de 15 países. A diferencia del cuadro 2, la incidencia promedio de la pobreza en la población total a nivel nacional incluye las zonas urbanas de la Argentina. El cuadro 3 muestra las cifras de referencia mencionadas. Dichas estimaciones se efectúan considerando al total de la población en situación de pobreza, a niñas, niños y adolescentes en situación de pobreza y personas mayores viviendo en esa situación.

Si se elaborara un programa dirigido a cubrir la totalidad de la brecha de los ingresos per cápita de todas las personas en situación de pobreza con respecto al costo de la canasta de necesidades básicas (línea de pobreza), este programa cubriría a poco más del 25% de la población (promedio simple de 15 países), con una cobertura absoluta de unos 155 millones de personas, un gasto promedio por persona

de 41 dólares mensuales y un agregado anual de poco más de 84 mil millones de dólares, equivalente en promedio a 2,1 puntos porcentuales del PIB de 2022. Esta estimación incluye un costo administrativo de 5% del monto total de las transferencias. En lo que sigue, salvo indicación contraria, todas las estimaciones en millones de dólares o porcentaje del PIB incluyen dicho costo administrativo. Este valor referencial ya se utiliza en un estudio realizado por Durán-Valverde y otros (2019) que incluye estimaciones de costos para una transferencia universal para la primera infancia (0 a 4 años) en 134 países; el costo administrativo considerado se contempló en 5% del costo total de la transferencia y el mismo criterio se aplicó en un estudio sobre un ingreso seguro para niñas, niños y adolescentes en Chile (Vargas y otros, 2021).

La diversidad de los niveles de desarrollo y desigualdad en los países de la región implica una alta heterogeneidad en la extensión de la pobreza y, por tanto, en el costo relativo de eliminar las brechas de ingreso señaladas. En Honduras, el nivel de pobreza superaba el 52% de la población en 2019 y su PIB per cápita es uno de los más bajos de la región, de tal forma que erradicar la pobreza mediante un programa de transferencias que cubriera esta brecha costaría 9,6% del PIB (de 2022). Por su parte, el Estado Plurinacional de Bolivia tiene un nivel de PIB per cápita relativamente similar al de Honduras, pero la pobreza afectaba en 2021 a poco menos de 30% de la población, y su erradicación costaría 3,8% del PIB. Otros países que tendrían una carga fiscal significativa erradicando la pobreza serían El Salvador (3,3% del PIB), Colombia y México (2,2% y 2,1% del PIB, respectivamente⁵⁷). En cambio, en un número importante de países este costo estaría en torno a un punto porcentual del PIB de 2022 o menos (Chile, Costa Rica, Panamá, República Dominicana y Uruguay).

Si las transferencias para eliminar la brecha monetaria entre el ingreso per cápita y la línea de pobreza se enfocaran exclusivamente en las personas menores de 18 años, y pese a que se ven afectados por una incidencia de pobreza bastante más alta que el resto de la población (36,2% como promedio simple de los 15 países), los costos anuales equivaldrían sólo a un 41,4% del costo que tendría un programa con cobertura total entre las personas en situación de pobreza. El costo agregado sería de aproximadamente 35 mil millones de dólares anuales (en promedio, 0,9% del PIB de 2022). Este esquema beneficiaría a un total de 63 millones de destinatarios y tendría un impacto importante en el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes. No obstante, debe considerarse que el efecto de esta prestación sería sólo de reducción de brechas respecto de la línea de pobreza y no de reducción de su incidencia, ya que este mecanismo no subsana las brechas de los restantes miembros de los hogares en los que viven niñas, niños y adolescentes, que prácticamente en su totalidad viven en hogares con presencia de adultos.

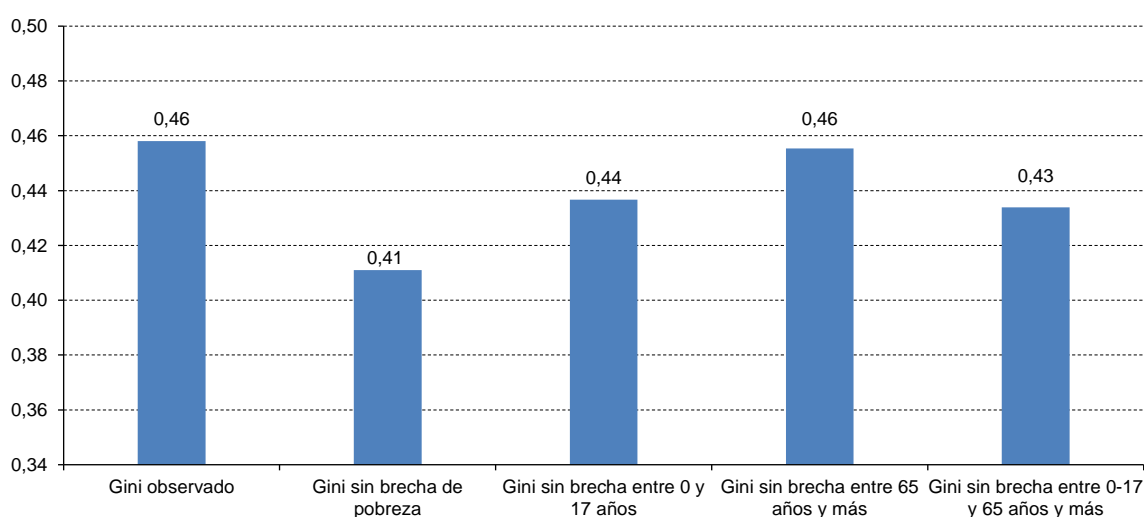
Si dichas transferencias se destinaran exclusivamente a la población mayor en situación de pobreza, el efecto de reducción de pobreza sería mayor, debido a la presencia de hogares conformados exclusivamente por adultos mayores, pero aun así sería limitado. Siendo el grupo etario que en general tiene una menor incidencia de pobreza monetaria (15,4% como promedio simple de los 15 países), el costo agregado y como porcentaje del PIB sería menor, de 3,800 millones de dólares y 0,13%, respectivamente. La población destinataria sería de alrededor de 7,4 millones de personas y el efecto en reducción de la pobreza sería algo mayor, ya que entre los destinatarios habría hogares compuestos solamente por adultos mayores en situación de pobreza. Dicha transferencia disminuiría la pobreza a 11,3% de los adultos mayores (promedio simple de los 15 países), aunque su efecto sería reducido en el nivel de pobreza general (menos de 0,4 puntos porcentuales de disminución).

Sin embargo, el efecto en reducción de la desigualdad con esquemas de transferencias que cubren la brecha de pobreza total o parcialmente sí es significativo, particularmente porque las transferencias se destinan a la porción inferior de la distribución del ingreso, como lo muestra el gráfico

⁵⁷ Si se excluye a Honduras, el promedio simple del gasto agregado en transferencias para eliminar la brecha de pobreza en toda la población se reduce a 1,5% del PIB.

3. Como cabría esperar, la mayor reducción en la desigualdad, medida por el coeficiente Gini, se produciría mediante una transferencia destinada a todas las personas en situación de pobreza, ya que en el promedio simple de países este coeficiente se reduciría en 10%, de 0,458 a 0,411. En cambio, la transferencia destinada sólo a adultos mayores prácticamente no movería este indicador debido a que la prestación estaría destinada a una pequeña proporción de población (reducción de 0,6%). En ese mismo sentido, la transferencia a personas menores de 18 años tendría mayor impacto en la reducción de la desigualdad (-4,7%, Gini de 0,437), y si ésta se combinara con una destinada a adultos mayores ampliaría levemente el efecto en reducción de la desigualdad (-5,3%), aunque el efecto sería mayor en reducir la profundidad de la pobreza que en reducir su incidencia total.

Gráfico 3
América Latina (promedio simple de 15 países): cambios en el coeficiente Gini de concentración del ingreso por efecto de transferencias hacia las personas en situación de pobreza equivalentes a la brecha de pobreza observada, alrededor de 2021



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

C. Costos de la entrega de esquemas de transferencias universales y cuasi-universales para poblaciones específicas y sus efectos en la pobreza y en la desigualdad de la distribución del ingreso

En esta sección se presentan estimaciones de los costos de una transferencia cuasi-universal (hasta los cuatro primeros quintiles de la población de referencia) para dos grupos poblaciones priorizados: niñas, niños y adolescentes y personas mayores de 65 años y más. Asimismo, se provee una estimación conjunta para estas últimas dos subpoblaciones (bajo la forma de una transferencia dirigida a poblaciones que estarían en situación de dependencia económica). A modo de referencia, se incluye también en el inicio de este apartado la inversión que, requerida para financiar un ingreso básico de alcance universal, uniforme para todas las personas independiente de su condición socioeconómica u otras características.

Dado que se realizan proyecciones de costos y simulaciones de los efectos de las transferencias en la pobreza y la desigualdad en un escenario de aumento progresivo de la cobertura del ingreso básico con horizonte en 2030, se optó por utilizar en el primer caso las proyecciones de población según la versión más reciente del World Population Prospects (WPP) de la División de Población de

Naciones Unidas (2022)⁵⁸; sin embargo, las simulaciones del impacto de las transferencias en la reducción de la pobreza y la desigualdad se efectuaron sin realizar una proyección sobre su evolución y sin modificar el marco poblacional utilizado por las diversas encuestas. De esta forma, mientras la disminución de la pobreza o los cambios en la concentración del ingreso son producto exclusivo de los aumentos de cobertura en la entrega de las prestaciones costeadas y no pueden atribuirse a cambios en las composiciones poblacionales ni variaciones exógenas (a la transferencia) que alteren las distribuciones del ingreso en los diversos países, las proyecciones de costos a nivel agregado (en millones de dólares) también dependen de los cambios poblacionales. Además, para evaluar el impacto en las finanzas públicas que generaría un programa de entrega de las opciones exploradas con una cobertura progresiva hasta el 2030 se proyectó el PIB con hipótesis de crecimiento de 2% anual en todos los países entre 2023 y 2030. Cabe señalar que en este ejercicio los montos de las diversas prestaciones simuladas (en referencia a las líneas de pobreza o pobreza extrema que calcula la CEPAL) se mantienen constantes en el tiempo.

Dada la heterogeneidad de las economías latinoamericanas, se estimaron los costos de las prestaciones consideradas utilizando tres valores diferentes de la prestación individual, en función tanto de criterios conceptuales-normativos como de la viabilidad de implementar un programa de esta naturaleza que pueda ser financieramente sostenible en el tiempo. Estos son: i) una prestación equivalente a una línea de pobreza por persona, que representa el costo de una canasta de necesidades básicas que incluye alimentación, transporte, vestuario y gastos básicos de vivienda, entre otros; ii) una prestación equivalente a una línea de pobreza extrema que representa el costo de una canasta básica de alimentos; y iii) una transferencia equivalente al 25% de la línea de pobreza⁵⁹. Cabe señalar que los valores de las líneas de pobreza y pobreza extrema varían entre zonas urbanas y rurales al interior de cada país, y entre países (véase nuevamente el cuadro 2 con los valores de ambas líneas expresadas en dólares de 2018).

Finalmente, para aminorar la carga fiscal que generaría este tipo de programas, se realizaron estimaciones considerando un aumento progresivo de la cobertura del programa en cualquiera de sus modalidades con un horizonte tanto de cobertura universal para 2030 como de coberturas menores (80%, 50% y 40%). Para efectos de presentación de la información se escogió la estimación con una cobertura meta en 2030 de carácter cuasi universal (80%), de la siguiente forma: en sus inicios (2022-2023), el programa partiría con una cobertura que priorizaría a destinatarios pertenecientes al 40% de personas de menores ingresos; en 2024-2025 la cobertura abarcaría a destinatarios pertenecientes al 50% de menores ingresos; en 2026-2027 al 60% de menores ingresos; en 2028-2029 al 70%, para llegar en 2030 a una cobertura para el conjunto de la población, de niñas, niños y adolescentes o personas de 65 años o más pertenecientes al 80% de menores recursos (4 primeros quintiles de la distribución del ingreso per cápita).

1. Un ingreso básico de amplia cobertura para la población

Un ingreso básico busca garantizar una capacidad adquisitiva estable para asegurar un nivel de bienestar suficiente y digno y, en principio, es un objetivo que no puede excluir a nadie. Con este norte, las estimaciones que se muestran a continuación tienen en consideración montos de prestaciones mensuales cuyo impacto es significativo para asegurar niveles de bienestar mínimos, como sería una transferencia equivalente a una línea de pobreza (canasta de necesidades básicas) o de pobreza extrema (canasta alimentaria), y están dirigidas a toda la población.

⁵⁸ Véase [en línea] <https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/>.

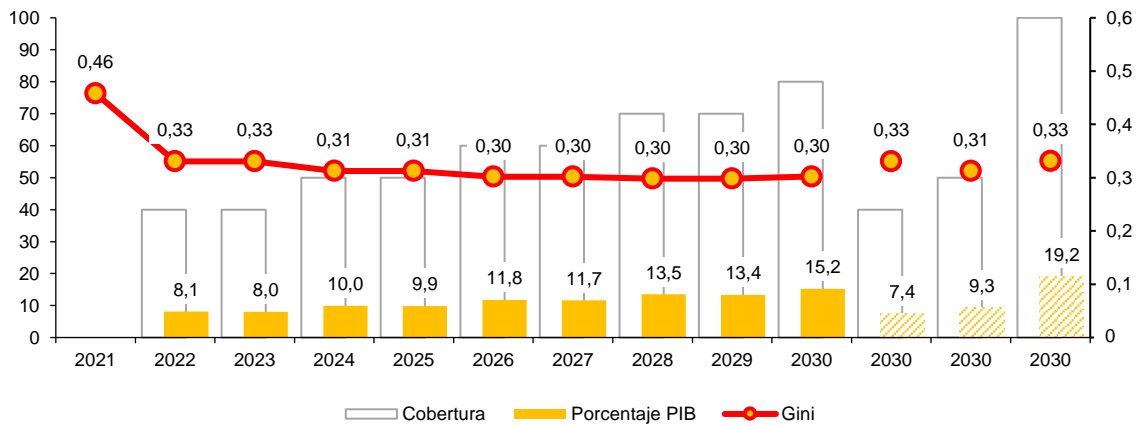
⁵⁹ El umbral de 25% de la línea de pobreza ha sido usado también en los estudios de Ortiz y otros (2017) y Durán-Valverde y otros (2019) de la OIT para el cálculo de una transferencia universal para niñas, niños y adolescentes de 0 a 14 años en 57 países de ingresos bajos y medios, en el primer caso, y para niños y niñas de 0 a 4 años en 124 países, en el segundo.

Para 15 países de la región, un programa de entrega mensual a **toda la población** de un ingreso básico equivalente al valor de las líneas de pobreza (urbanas y rurales) de cada país supondría en régimen (operación con la cobertura completa) un gasto directo de cerca de 895 mil millones de dólares (a precios de 2018), lo que en promedio simple supondría 18,3% del PIB proyectado en 2030. A eso se le adicionarían los costos de administración que, suponiendo que equivalen a 5% del costo total de la transferencia, agregarían unos 45 mil millones de dólares más, totalizando en promedio un 19,2% del PIB (véase el gráfico 5.A). Si el objetivo se limitara a alcanzar progresivamente una cobertura de 80% de la población para 2030, el esfuerzo macroeconómico promedio que tendrían que realizar los países de la región alcanzaría el 15,2% del PIB de ese año, cifra que se reduciría a 9,3% con una cobertura de 50% y a 7,4% del PIB si el programa de transferencias de una línea de pobreza mensual se restringiera a la población perteneciente al 40% de más bajos ingresos (véase el gráfico 4). Incluso con ese último criterio (cobertura de 40%), en países como el Estado Plurinacional de Bolivia, El Salvador u Honduras se involucrarían recursos iguales o superiores a un 10% del PIB de 2030; para ningún país el efecto fiscal sería menor a 3% del PIB.

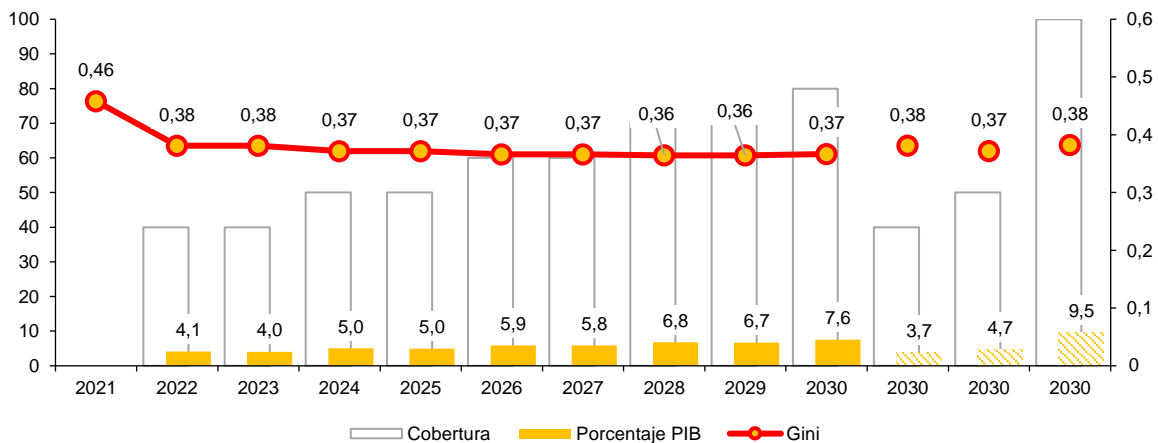
Gráfico 4

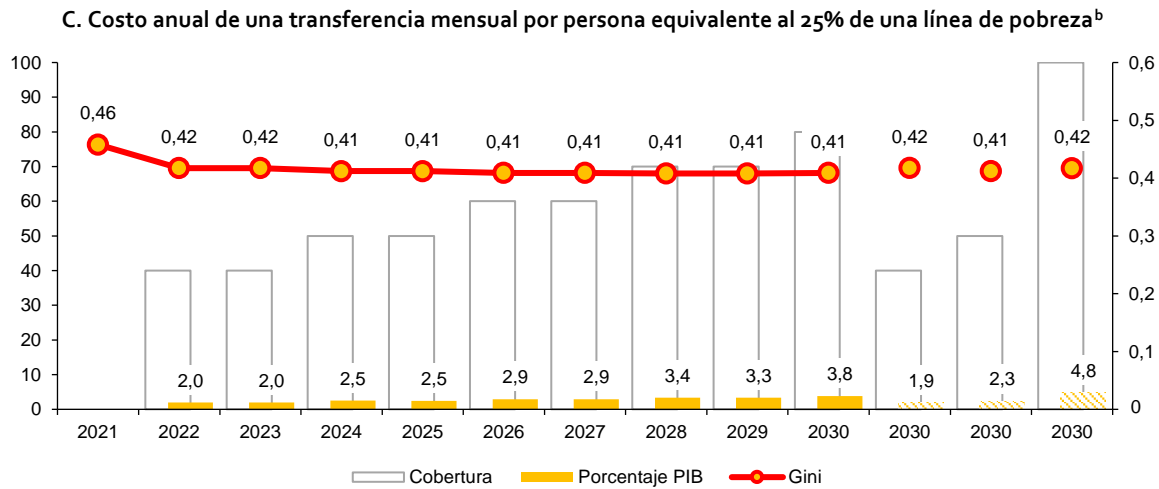
América Latina (promedio simple de 15 países): estimación de coberturas, costos e impacto redistributivo de un ingreso básico en un esquema de aumento progresivo de su cobertura hasta llegar a 80%^a, proyección 2021-2030

A. Costo anual de una transferencia mensual por persona equivalente a una línea de pobreza^b



B. Costo anual de una transferencia mensual por persona equivalente a una línea de pobreza extrema^b





Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), estimaciones y proyecciones sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Al final de cada gráfico se presenta adicionalmente el costo de cubrir en 2030 al 40% o el 50% más pobre de la población, y al 100%.

^b Líneas de pobreza y de pobreza extrema a nivel nacional calculadas por la CEPAL.

Los elevados montos mencionados anteriormente se reducen al considerar como prestación mensual un valor equivalente a una canasta alimentaria (línea de pobreza extrema). Aunque los recursos en general serían algo menos de la mitad de los proyectados con la transferencia de una canasta de necesidades básicas, aún seguirían siendo muy abultados: en promedio, la cobertura universal de una transferencia mensual de este tipo equivaldría a 9,5 % del PIB de 2030 (450 mil millones de dólares al año). El país que movilizaría menos recursos (Panamá), tendría que destinar en total 4,7% del PIB (incluyendo 0,22% del PIB por concepto de costos administrativos). Coberturas menores aligerarían la carga fiscal: una cobertura de 80% equivaldría a 7,6% del PIB, cifra que se reduciría a 3,7% de este si la cobertura se restringiera al 40% de población de menores recursos. En este último escenario, países como Costa Rica, Panamá o el Uruguay serían los únicos que destinarían montos iguales o menores a 2% del PIB en 2030 (sin considerar los costos administrativos).

Dada la alta carga financiera que puede llegar a significar la entrega de un ingreso básico de alcance universal o cuasi-universal, se analizó también el costo (e impacto) de transferir un monto mensual equivalente al 25% de una línea de pobreza (véase el gráfico 4.C). Programas de estas características con cobertura universal tendrían un valor promedio de 4,8% del PIB (235 mil millones de dólares), y Panamá y el Uruguay movilizarían 2,5% o menos de su PIB. Si la cobertura meta fuera de 80% de la población, Chile y Costa Rica entrarían al grupo de países que requiere recursos iguales o menores a esa proporción del PIB. Con un objetivo de 40% de la población de menores recursos, una mayoría de países movilizaría menos de 2 puntos porcentuales del PIB (incluyendo costos administrativos), con las excepciones del Estado Plurinacional de Bolivia, El Salvador, Honduras y el Perú.

Pese a que siempre es posible encontrar un valor mensual de una transferencia que permita aumentar las coberturas y lograr costos fiscales manejables, tampoco hay que perder de vista el impacto de dicha prestación. Así, la transferencia de una línea de pobreza mensual, incluso en un esquema restringido al 40% más pobre, contribuiría a erradicar la pobreza monetaria (excepto en Honduras) y, como se ilustra en el gráfico 4, implicaría una reducción significativa de la desigualdad medida por el coeficiente de concentración de Gini (reducción de 28%, de 0,458 a 0,330). Si la prestación se restringe al valor de una línea de pobreza extrema, se contribuiría a su erradicación (en tanto exista el programa), y la pobreza se reduciría en forma significativa (como promedio simple de los países, de 25,3% a 6,8%), aunque el efecto desconcentrador del ingreso sería más acotado (reducción de 20% como máximo, al

alcanzar una cobertura de 70%, como se aprecia en el gráfico 4.B). Una transferencia equivalente a 25% de la línea de pobreza tendría un efecto evidentemente más acotado: la pobreza se reduciría en promedio a 17,5%, y el coeficiente Gini disminuiría como máximo en 11% (a 0.408).

Las estimaciones anteriores sugieren que, si bien un ingreso básico de carácter universal y suficiente es un objetivo deseable, desde la dimensión de los costos de un programa de estas características para muchos países su implementación debería considerar horizontes temporales no menores a una década. Esta restricción, unida a la necesidad de establecer un monto de una prestación a nivel individual que siga un criterio mínimo de relevancia para la mejoría en el bienestar, lleva a efectuar estimaciones que incluyan otro criterio que, a la vez de permitir algún grado de suficiencia en la prestación y cobertura significativa, ayuden a la sostenibilidad financiera. Para ello deben seleccionarse algunas poblaciones que por sus características demográficas puedan concebirse como económicamente dependientes y, por tanto, sujetas a la actuación de otros agentes para el aseguramiento de niveles mínimos de bienestar.

2. Opciones de transferencias universales y cuasi-universales para niñas, niños y adolescentes

Como se mencionó anteriormente, para explorar transferencias de ingreso de carácter regular y a la vez evitar que la alta carga financiera que esto pueda suponer transforme este tipo de programas en iniciativas complejas desde una perspectiva de sostenibilidad financiera, una alternativa es enfocarse en grupos poblacionales prioritarios. Niñas, niños y adolescentes son un grupo prioritario porque están en proceso de desarrollo para su posterior inserción plena en la sociedad y por su dependencia y vulnerabilidad frente a deterioros en el bienestar familiar, entre otras razones. La gran mayoría de países de la región destinan significativos recursos públicos a este grupo etario ya sea en la forma de servicios públicos gratuitos o subsidiados, en aportes a los ingresos del hogar en tanto existen niñas, niños y adolescentes u otras formas, aunque lo cierto es que estas iniciativas no definen a este grupo como destinatario por sí mismo, sino usualmente en función de las características del hogar en que residen o en virtud de su demanda de servicios sociales.

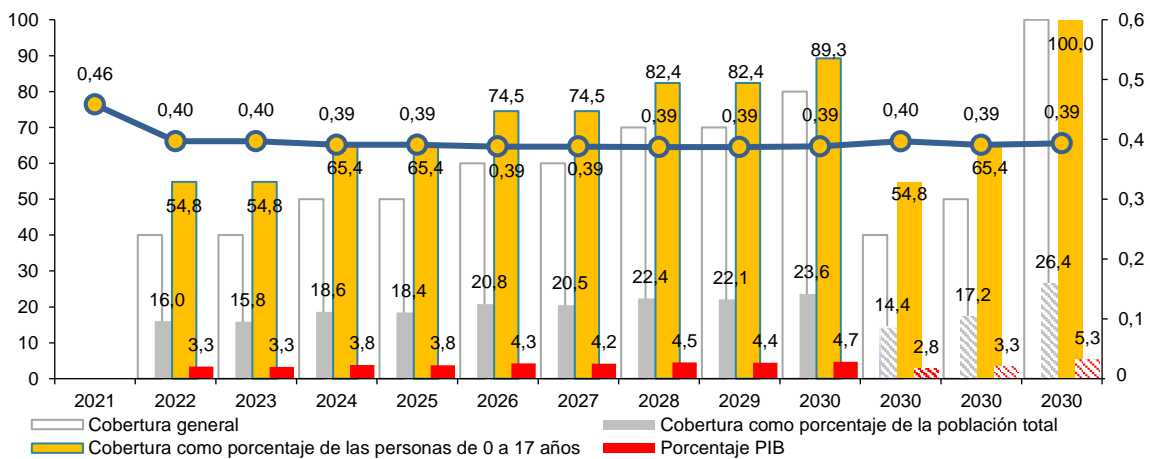
De los 15 países analizados, Niñas, niños y adolescentes representan en promedio poco más del 29% del total de la población, aunque hay variaciones significativas según el estadio de la transición demográfica en que se encuentran los países. Así mientras en países como el Brasil, Chile, Costa Rica o el Uruguay este grupo poblacional abarca a menos del 25% de la población, en países como el Estado Plurinacional de Bolivia, Honduras o el Paraguay todavía representan a más de un tercio de la sociedad. Según las proyecciones poblacionales efectuadas por la División de Población de las Naciones Unidas, en 2030 sólo en el Estado Plurinacional de Bolivia los niños, niñas y adolescentes hasta 17 años todavía representarán algo más de un tercio de la población.

Si en la región se destinara una transferencia mensual equivalente al valor de una canasta de necesidades básicas o línea de pobreza a niñas, niños y adolescentes con una cobertura progresiva según quintiles de ingresos hasta llegar a la universalidad en 2030, el gasto total (transferencias más costos de administración) sería en promedio equivalente a 5,3% del PIB que se proyecta para ese año (poco menos de 230 mil millones de dólares, con una transferencia promedio mensual de alrededor de 126 dólares en zonas urbanas y de 99 dólares en zonas rurales —véase nuevamente el cuadro 3—). Sólo en Chile, Costa Rica, Panamá y el Uruguay este gasto sería igual o menos a 2% del PIB; en el Estado Plurinacional Bolivia y Honduras dicha cifra alcanzaría los dos dígitos. Un tipo de transferencia de estas características no tendría el impacto de un esquema universal (para toda la población), ya que se destina a la población infantil y adolescente que, si bien se concentra mayormente en los grupos de menores ingresos, está presente a lo largo de toda la distribución. En su nivel mínimo, en 2028, cuando los destinatarios representan el 22% de la población total y el 82% de la población infantil y adolescente, el coeficiente Gini se reduce en 15%, de 0.458 a 0.387.

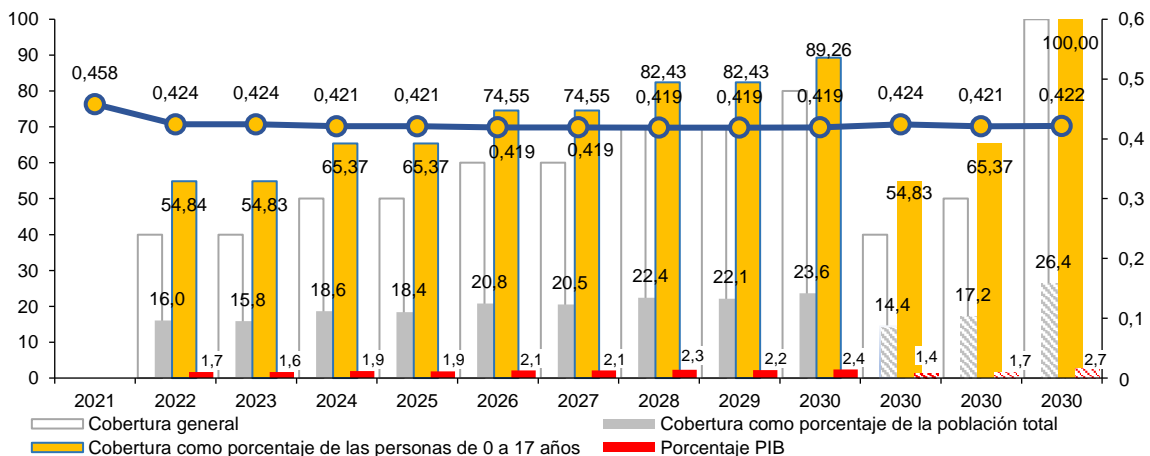
En un esquema cuya meta no es la cobertura universal, sino de 80%, la carga fiscal promedio disminuiría a 4,7% del PIB, pero todavía el gasto superaría los dos dígitos en el Estado Plurinacional de Bolivia y Honduras y en el país con el menor gasto (Uruguay) sería del orden de 1,8% del PIB (véase el gráfico 5.A). Una cobertura final de 50% implicaría costos equivalentes en promedio a 3,3% del PIB, y una que sólo destinara transferencias a niñas, niños y adolescentes pertenecientes al 40% de población más pobre (y 54,8% de todos los niños, niñas y adolescentes de la región) involucraría todavía 124 mil millones de dólares, en promedio 2,8% del PIB de 2030 (véase gráfico 5). En una mayoría de países este gasto implicaría recursos equivalentes a menos de dos puntos del PIB, pero superaría ese porcentaje en la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia (sobre 6% del PIB), el Ecuador, El Salvador, Honduras (sobre 6% del PIB), el Paraguay, el Perú y la República Dominicana.

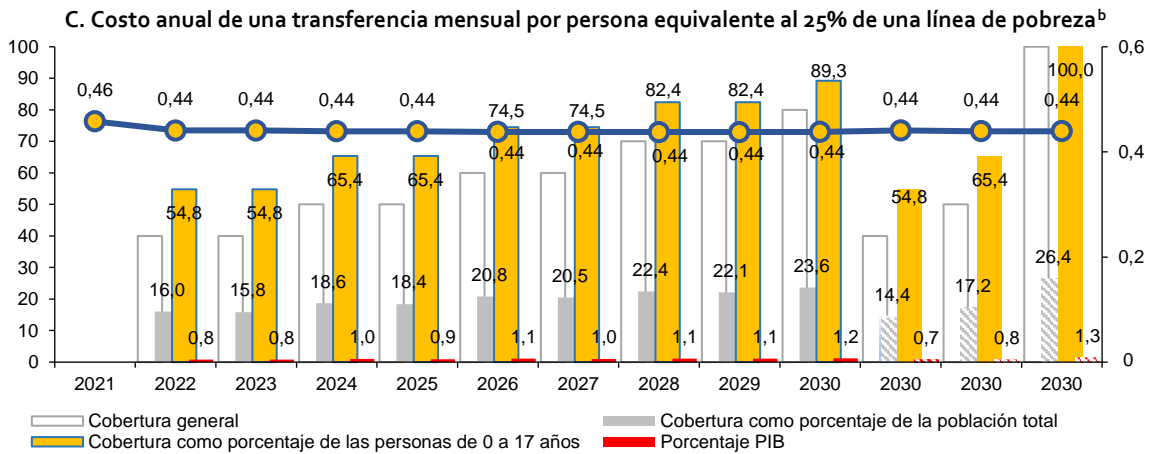
Gráfico 5
América Latina (promedio simple de 15 países): estimación de las coberturas, costos e impacto redistributivo de una transferencia dirigida a la infancia y adolescencia en un esquema de aumento progresivo de su cobertura hasta llegar a 80%^a, proyección 2021-2030

A. Costo anual de una transferencia mensual por persona equivalente a una línea de pobreza^b



B. Costo anual de una transferencia mensual por persona equivalente a una línea de pobreza extrema^b





Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), estimaciones y proyecciones sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Al final de cada gráfico se presenta adicionalmente el costo de cubrir en 2030 a niñas, niños y adolescentes pertenecientes al 40% o 50% más pobre de la población, y al 100%.

^b Líneas de pobreza y de pobreza extrema a nivel nacional calculadas por la CEPAL.

Si la prestación fuera de un valor equivalente a una canasta alimentaria o línea de pobreza extrema, naturalmente los costos asociados serían significativamente menores a los mencionados anteriormente. Así, una transferencia universal a la población infantil y adolescente de los 15 países considerados en 2030 implicaría recursos en promedio equivalente a 2,7% del PIB, unos 110 mil millones de dólares incluyendo los costos de administración, y en una mayoría de países sería inferior a 2% del PIB (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá y Uruguay). Al grupo anterior se incorporarían el Ecuador, el Paraguay, el Perú y la República Dominicana si la cobertura meta en 2030 fueran los niños, niñas y adolescentes pertenecientes al 50% más pobre de la población. Una reducción del objetivo de cobertura sólo a niñas, niños y adolescentes del 40% más pobre hasta 2030 constituiría una carga fiscal total equivalente al 0,7% del PIB. Ello permitiría que, adicionalmente, en El Salvador el gasto fuera inferior a 2% del PIB. Sin embargo, en el Estado Plurinacional de Bolivia y Honduras este gasto todavía representaría una carga macroeconómica importante (entre 3% y 4% del PIB). En esta figura, la reducción máxima de la desigualdad (medida por el coeficiente Gini) sería de algo menos de 9% (véase el gráfico 4.B).

Al proyectar los costos teniendo como referencia una transferencia que llegue hasta la población infantil y adolescente perteneciente al 80% de personas de menores ingresos de los 15 países considerados en 2030 implicaría recursos en promedio equivalentes a 1,2% del PIB, unos 52 mil millones de dólares incluyendo los costos de administración, y en una mayoría de países sería inferior a 1,5% del PIB (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay; de estos, el gasto sería más de 1% del PIB sólo en Ecuador, Paraguay y Perú). Esta transferencia todavía sería importante para el Estado Plurinacional de Bolivia, Honduras (sobre 3% del PIB o más) y, en menor medida, para El Salvador (1,6% del PIB). Considerando una cobertura en 2030 con los niños, niñas y adolescentes destinatarios pertenecientes al 50% más pobre de la población, dichas magnitudes alcanzarían los mil millones de dólares en el Estado Plurinacional de Bolivia (2% del PIB) y los 700 millones en Honduras (2,1% del PIB). Entre las prestaciones exploradas en el presente capítulo y destinadas a niñas, niños y adolescentes, ésta sería la de más bajo impacto en términos del cambio en la distribución: el efecto máximo sería de reducción de poco más de 4% en el coeficiente Gini.

3. Pensión básica universal para las personas de 65 años y más

Otro grupo prioritario de atender en la protección de ingresos en la región son las personas mayores. Desde el punto de vista de lo que se espera de un mercado de trabajo con un buen funcionamiento y en una sociedad que garantiza un nivel de vida digno a través del trabajo y los sistemas de protección social,

este grupo al finalizar su vida activa debe gozar de una pensión digna como resultado de sus aportes previsionales y diversos mecanismos solidarios. De la misma forma que con los niños, niñas y adolescentes, en estas edades postlaborales las personas se consideran económicamente dependientes, aunque en el caso de las personas mayores (y a diferencia de la infancia), la dependencia económica refiere a la entrega de un monto de pensión como parte del funcionamiento de un sistema de pensiones en los países (sin una contraprestación a cambio), pero cuyos recursos son un derivado del tiempo de trabajo pasado de la persona en su vida activa y el ahorro ligado a ese trabajo.

Sin embargo, en la mayoría de los países de América Latina el porcentaje de personas mayores que recibe una pensión digna de origen exclusivamente contributivo es reducida, dada la alta proporción de personas mayores que no efectuaron aportes previsionales durante la vida activa (por ejemplo, vinculado al ejercicio de trabajo no remunerado de cuidados). Para mantener o acceder a un mínimo nivel de bienestar, estas personas requieren de algún tipo de aporte de carácter no contributivo y ello explica la importante expansión de estos sistemas en los años recientes (Arenas de Mesa, 2019).

Como se mencionó anteriormente, la mayoría de los países de la región está en una etapa de transición demográfica que en sus últimos lustros en su mayoría ha avanzado de una sociedad juvenil a una sociedad adulta joven⁶⁰. Esto supone una disminución paulatina de la población de 0 a 17 de años en todos los países y, como contrapunto, un crecimiento relativo y absoluto de las personas de 65 años o más. En 2022 se estima que, como promedio simple de los 15 países analizados, las personas mayores serían un 9% de la población (53 millones de personas). Sólo 4 países registran una gravitación de este grupo en torno a los dos dígitos: la Argentina (11,9%), Chile (13%), Costa Rica (10,8%) y el Uruguay (15,6%). Para 2030, el promedio señalado aumentaría a 11,2%, y a los países anteriormente mencionados (con 10% de adultos mayores o más) se incorporarían el Brasil, Colombia, el Ecuador, México, Panamá y el Perú.

La todavía baja relevancia estadística que tiene este grupo etario dentro de la población permite que las estimaciones y proyecciones realizadas para la entrega de las diversas prestaciones aquí utilizadas suponga para una mayoría de países una carga financiera relativamente fácil de asumir, al menos en el corto plazo. A esto se agrega el hecho de que, si bien los sistemas de pensiones con base contributiva todavía son insuficientes en la región (en cobertura y montos de las pensiones), la mayoría de los Estados han hecho importantes lo que se expresa en un número significativo de países que han implementado sistemas de pensiones no contributivos, lo que implica un paso avanzado respecto de las posibilidades de elaborar políticas de protección y una garantía de un ingreso básico para esta población.

En términos concretos, en el caso de las estimaciones y proyecciones del costo de efectuar transferencias mensuales según diversas modalidades, a la menor cuantía de los montos agregados de estas se agrega la posibilidad de tener en cuenta la existencia de programas de la misma naturaleza (en este caso, pensiones no contributivas). Respecto de estos, la presente estimación puede concebirse como un complemento y, por tanto, se puede realizar una estimación algo más precisa para establecer el orden de magnitud de los recursos adicionales que se requerirían para complementar los programas existentes y alcanzar las metas de cobertura y suficiencia en el monto de las prestaciones. Lo anterior permite que, con una visión muy realista de las capacidades de financiamiento de un programa de este tipo, al menos para la gran mayoría de los países de la región la proyección sea favorable, es decir, que desde el punto de vista económico es viable de implementar, como se ve a continuación.

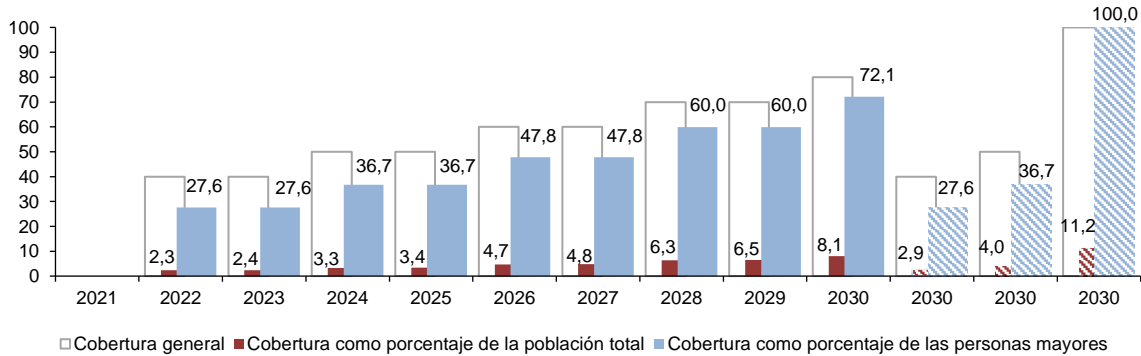
El gráfico 6 muestra la estimación del costo de alcanzar una transferencia mensual equivalente en monto a la canasta de necesidades básicas o línea de pobreza, restando lo que actualmente se transfiere a través de pensiones no contributivas, en forma progresiva hasta llegar a una cobertura de 40%, 50% y 80% de esta población en 2030 (es decir, de que sean destinatarios los adultos mayores pertenecientes al 40%, 50% y 80% más pobre de la población), y también se muestra el costo de haber

⁶⁰ Véase [en línea] <https://www.cepal.org/es/enfoques/efectos-desafios-la-transformacion-demografica-america-latina-caribe>.

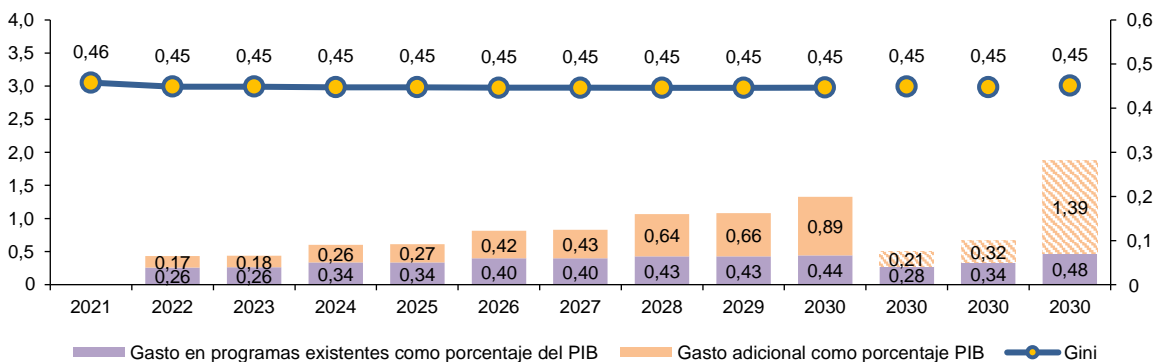
llegado a una cobertura universal en las personas mayores. Como se puede notar en el gráfico 6.A, de forma relativamente similar al caso de niñas, niños y adolescentes (gráfico 5), las personas mayores representan una pequeña proporción de la población y, si en 2030 el programa tuviera una cobertura de 100% de los adultos mayores, la prestación le llegaría al 11,2% de la población. Sin embargo, a diferencia del grupo anterior (infancia y adolescencia), las personas mayores no se concentran en los estratos de menores ingresos, como muestra la barra azul. De este modo, si en 2022-2023 se otorgara la prestación a los adultos mayores pertenecientes al 40% más pobre de la población, éstos corresponderían a 27,6% del total de adultos mayores (y 2,3% o 2,4% de la población total, dependiendo del año). Al llegar a una cobertura de 80% en el año 2030, poco más de 72% de los adultos mayores recibirían este ingreso básico (8,1% de la población), y 27,9% de los adultos mayores restantes pertenecerían al quintil de mayores recursos de la población.

Gráfico 6
América Latina (promedio simple de 15 países): estimación de cobertura, costos e impacto redistributivo^a de una pensión no contributiva equivalente a una línea de pobreza dirigida a las personas de 65 años y más en un esquema de aumento progresivo de su cobertura hasta llegar a 80%^b, proyección 2021-2030

A. Cobertura referencial (grupos de ingreso per cápita) y cobertura real (personas mayores que reciben la prestación respecto del total de adultos mayores y respecto de la población total)



B. Costo anual de una transferencia mensual por persona equivalente a una línea de pobreza^c



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), estimaciones y proyecciones sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG); A. Arenas de Mesa, C. Robles, y J. Vila, (2023), "El desafío de avanzar hacia la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina", Serie de Políticas Sociales, Publicación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (en prensa) y Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe, Pensiones no Contributivas, División de Desarrollo Social, CEPAL, [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/ps>.

^a La suma de las barras muestra el costo total de un programa de pensiones con una prestación equivalente a la línea de pobreza según distintas coberturas. La barra morada (más oscura) representa el gasto de los programas actualmente vigentes, y la barra naranja (más clara) el gasto adicional requerido. El coeficiente Gini muestra el impacto estimado total de la transferencia, y no solo del gasto adicional.

^b Al final del gráfico 6.B se presenta adicionalmente el costo de cubrir en 2030 a personas mayores pertenecientes al 40% o 50% más pobre de la población, y al 100%.

^c Líneas de pobreza a nivel nacional calculadas por la CEPAL.

Su baja gravitación poblacional y su menor concentración en los estratos de menores ingresos traen como consecuencia que el efecto en la reducción de la desigualdad sea bastante menor: el máximo efecto, que se obtendría en 2028, sería de una reducción de 2,6% del coeficiente Gini. Pero al menos en promedio, establecer una cobertura objetivo de personas mayores pertenecientes al 40%, al 50% o incluso al 80% más pobre o una cobertura universal al interior de este grupo, con una prestación equivalente a la línea de pobreza, sería factible para la mayoría de los países en términos financieros: el primer objetivo (40%) implicaría recursos en 2030 equivalentes en promedio a 0,49% del PIB; al 50%, a 0,66% del PIB y al 80%, al 1,33% del PIB. Sin embargo, y como se mencionó anteriormente, en la actualidad ya existen diversos programas que otorgan una pensión no contributiva a personas mayores de la mayoría de los países de la región (véase Arenas de Mesa, Robles y Vila, 2023) y, por tanto, la estimación presente del costo de alcanzar una pensión no contributiva equivalente a una línea de pobreza en parte ya está financiada y hay sistemas en operación que permiten entregar la prestación. Esto implica que los recursos adicionales que habría que inyectar a un programa de esta naturaleza son bastante menores: para cubrir a las personas mayores pertenecientes al 40% más pobre sólo sería necesaria una cantidad de recursos adicionales equivalentes en promedio a 0,21% del PIB (7 mil millones de dólares); al 50%, 0,32% del PIB (10.800 millones de dólares); y al 80%, 0,89% del PIB (44 mil millones de dólares a nivel regional), incluyendo gastos de gestión del programa⁶¹.

Cabe destacar que hay casos donde la cobertura estimada es inferior a la ya alcanzada por los países (particularmente el Estado Plurinacional de Bolivia, con una cobertura sobre 90%), pero donde los montos de las prestaciones son inferiores al valor de la línea de pobreza (o línea de pobreza extrema). En otros casos, la cobertura de los programas existentes es más baja que las involucradas en las presentes estimaciones, pero el monto promedio de la prestación sería superior al valor de la línea de pobreza calculada por la CEPAL (Argentina, Chile y Uruguay; en Costa Rica y Paraguay el promedio del valor de la prestación es cercano a la línea de pobreza). Tanto en estos casos como en aquellos en que la estimación presente plantea coberturas y montos superiores a los actualmente existentes, para poder calcular los costos adicionales estimados (descontando los costos actuales según la cobertura definida para cada año) se asumió que las personas mayores están perfectamente ordenadas de menor a mayor ingreso y que el monto de las prestaciones ya existentes es igual entre destinatarios; esto quiere decir que, si se seleccionara por ejemplo a la mitad de las personas mayores que son destinatarias, todas ellas serían más pobres que la otra mitad, y los recursos que reciben corresponden a la mitad del gasto total⁶². Asimismo, para efectuar el descuento proyectado en el tiempo a partir de la información para 2021 de los programas vigentes, se asumió que éstos mantienen constante la cobertura porcentual entre las personas mayores y el costo de operación como porcentaje del PIB.

La exploración de una pensión no contributiva de carácter universal para las personas mayores, habida cuenta que se concentran en una mayor proporción en los estratos superiores de ingreso, representaría un gasto total equivalente en 2030 a 1,87% del PIB, pero los recursos adicionales a los actuales en promedio equivaldrían a 1,39% del PIB (unos 75 mil millones de dólares a nivel regional). Bajo este esquema de cobertura, habría 3 países que tendrían que movilizar recursos adicionales por sobre dos puntos porcentuales del PIB en 2030: El Salvador, Honduras y el Perú (sobre 2,5% del PIB en los dos primeros casos). Si la cobertura objetivo se redujera a personas mayores pertenecientes al 80% de menores ingresos no habría países que tuvieran que destinar un adicional de recursos de esa magnitud.

⁶¹ La estimación de los recursos necesarios por concepto de costo administrativo (5%) se hizo sobre el monto de recursos adicionales a los que ya se destinarían a pensiones no contributivas en cada país.

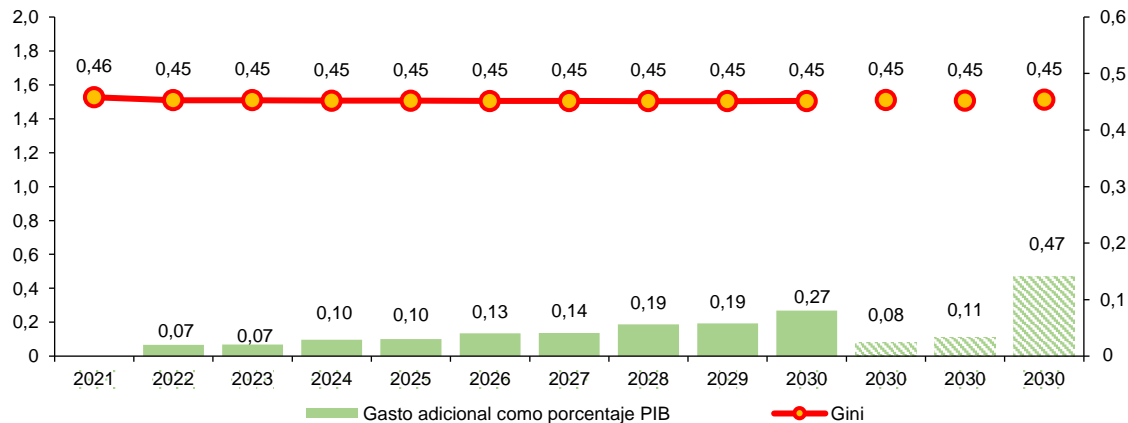
⁶² Cabe señalar que no se incluye información en este ejercicio para Honduras y la República Dominicana. En el primer caso no existe un sistema de pensiones no contributiva en funcionamiento y en el segundo caso, el país está implementando un proyecto piloto de pensión no contributiva.

Si los niveles de gasto fueran todavía muy altos para hacer factible la implementación del aseguramiento de una prestación mensual equivalente a una línea de pobreza, se puede explorar otra posibilidad que si bien no puede concebirse como una prestación suficiente para garantizar un mínimo de bienestar, puede pensarse en que si fuera destinada íntegramente al gasto individual, garantizaría una alimentación adecuada y, por tanto, se espera que tenga un cierto impacto en el bienestar de las personas mayores. El gráfico 7 muestra una proyección del gasto promedio adicional que habría que comprometer para complementar las pensiones no contributivas y así asegurar progresivamente el acceso a recursos suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias (transferencia de un monto equivalente al valor de la línea de pobreza extrema).

Como cabría esperar, el impacto redistributivo de la transferencia mensual de un valor equivalente a la línea de pobreza extrema a personas mayores es menor. En 2026, cuando el 47,6% de las personas mayores fuera destinataria del programa, la reducción de la desigualdad alcanzaría su máximo, de -1,5%. A esto debe agregarse que el valor actual del coeficiente Gini promedio regional (0,458) ya incluiría el efecto redistributivo de las pensiones no contributivas actualmente vigentes (véase el gráfico 7).

El costo adicional que tendría una pensión no contributiva equivalente al valor de la canasta alimentaria para cubrir a las personas mayores pertenecientes al 40% de menos ingresos sería tan solo de 0,08% del PIB, y al 50%, 0,11% del PIB. Si se quisiera avanzar hacia su universalidad, se llegaría al 0,47% del PIB en 2030. Por supuesto que, si ya era factible para una mayoría de países asegurar el financiamiento completo de una pensión universal equivalente a una línea de pobreza, garantizar una canasta alimentaria permitiría extender un programa de esta naturaleza. Sólo en El Salvador y Honduras esta prestación representaría un gasto adicional entre a 1,0% y 1,2% del PIB.

Gráfico 7
América Latina (promedio simple de 15 países): estimación de los costos adicionales e impacto redistributivo^a de una pensión no contributiva equivalente a una línea de pobreza extrema^b dirigido a las personas de 65 años y más en un esquema de aumento progresivo de su cobertura hasta llegar a 80%^c, proyección 2021-2030



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), estimaciones y proyecciones sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG); A. Arenas de Mesa, C. Robles, y J. Vila, (2023), "El desafío de avanzar hacia la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina", Serie de Políticas Sociales, Publicación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (en prensa) y Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe, Pensiones no Contributivas, División de Desarrollo Social, CEPAL, [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/ps>.

^a Se muestra el impacto estimado total de la transferencia, y no solo del gasto adicional (el gasto en los programas actualmente vigentes se puede ver en el gráfico 6.B).

^b Líneas de pobreza extrema a nivel nacional calculadas por la CEPAL. Se presenta el costo adicional que representan estas estimaciones respecto de los programas actualmente vigentes.

^c Al final de la gráfica se presenta adicionalmente el costo de cubrir en 2030 a personas mayores pertenecientes al 40% o 50% más pobre de la población, y al 100%.

D. Reflexiones finales

La implementación de un programa que otorgue un ingreso básico a toda la población y con esto garantice a cada persona la capacidad para satisfacer el conjunto de necesidades básicas que le permitan una plena inclusión social es un objetivo económico y social, pero también ético en las sociedades latinoamericanas. Las diversas desigualdades, partiendo por la excesiva concentración del ingreso primario y limitadas posibilidades de los Estados para efectuar redistribuciones de recursos que impacten significativamente en esas grandes diferencias, se transforman en un obstáculo para un desarrollo económico dinámico, sostenible y que no deje a nadie atrás, por lo que esta prestación constituye una herramienta redistributiva relevante para favorecer ese proceso al impulsar la demanda de bienes básicos.

Sin embargo, la gran mayoría de los países de la región, entre otros factores, se encuentran con la paradoja de una dinámica de bajo crecimiento y, por tanto, de baja capacidad de captación de ingresos públicos que no permite avanzar plenamente en construir esta garantía, al menos con una prestación suficiente en términos de monto y con una cobertura tendiente a atender a los grupos de mayor vulnerabilidad para luego avanzar a la universalización.

De este modo, es fundamental atender a las capacidades fiscales de los países para la definición del monto de una eventual prestación que pueda ser factible y sostenible, considerando de manera central la necesidad de resguardar niveles de ingresos que se correspondan con las condiciones para el ejercicio de los derechos sociales de las personas. Alternativas priorizadas en subgrupos de la población como niñas, niños y adolescentes o personas mayores pueden hacer más viable un programa de esta naturaleza. Cabe destacar que otras opciones no abordadas en este documento pueden ser también consideradas para su estimación, como por ejemplo, priorizar en un primer momento su cobertura en niñas y niños durante su primera infancia, con miras a su expansión progresiva y que permitan garantizar un nivel adecuado de protección de ingresos para hogares con niñas, niños y adolescentes. Debe de todas formas considerarse que el otorgamiento de una prestación que destine recursos para algunos miembros de los hogares puede derivar en una redistribución de recursos al interior de cada hogar o familia. Esto plantea una dificultad para que esa transferencia se transforme en una garantía efectiva para la satisfacción individual del conjunto de necesidades básicas que la prestación debiera cubrir.

La exploración de alternativas de prestación más limitadas, como una transferencia equivalente al costo de una canasta alimentaria, facilita su viabilidad cuando se orienta a subgrupos de la población. En escenarios de crecimiento sostenido durante la próxima década, una combinación de la extensión e incluso universalización de los sistemas de pensiones no contributivos para personas mayores, y la implementación o extensión de transferencias básicas para niñas, niños y adolescentes de menores niveles de ingreso debería considerarse seriamente, además de analizarse de manera articulada con las proyecciones de inversión que se hayan contemplado en materia de políticas sociales sectoriales, desde una perspectiva integral de los sistemas de protección social.

Los datos indican que en un horizonte de siete años es posible encontrar alternativas que, en su conjunto, permitan avanzar hacia una garantía de derechos, que consideren las necesarias priorizaciones que serán requeridas para una estrategia de desarrollo de largo plazo, así como sinergias entre políticas sociales y económicas. Estas podrían combinarse con aumentos de cobertura o del monto de las prestaciones mensuales (incrementos generales del monto de la prestación o diferenciados según criterios socioeconómicos) acordes con las capacidades de financiamiento futuras.

Bibliografía

- Arenas de Mesa, A. (2019) *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 159 (LC/PUB.2019/19-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arenas de Mesa, A., Robles, C. y J. Vila, (2023), "El desafío de avanzar hacia la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina", *Serie de Políticas Sociales*, Publicación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (en prensa).
- Durán-Valverde, F. y otros (2019), *Measuring financing gaps in social protection for achieving SDG target 1.3: Global estimates and strategies for developing countries*, Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- Ortiz, I. y otros (2017), *Universal Social Protection Floors: Costing Estimates and Affordability in 57 Lower Income Countries*. Social Protection Department, Ginebra: International Labour Office (ILO).
- Vargas, L. H., C. Robles, y E. Espíndola (2021), "Estimación del costo de una garantía de ingreso seguro para la infancia en Chile", Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/216), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

V. Recomendaciones finales

*Claudia Robles
Raquel Santos Garcia*

La discusión sobre la protección de los ingresos de los hogares en la región se ha tornado crecientemente central frente a los profundos impactos de la pandemia de COVID-19 y en un escenario que ha sido descrito como de crisis en cascadas (CEPAL, 2022a). América Latina y el Caribe ha acumulado una experiencia importante en materia de protección social tras la introducción de prestaciones monetarias y en especie que, por la vía de la asistencia social no contributiva, han buscado compensar los déficits estructurales de cobertura de las prestaciones de la seguridad social a causa de la extendida informalidad laboral. No obstante, instrumentos como los programas de transferencias condicionadas mostraban antes de la pandemia una cobertura acotada y montos limitados, y aun sumando el conjunto de las prestaciones monetarias disponibles en los países, han sido insuficientes para brindar una protección social suficiente y efectiva frente a la crisis social prolongada (Holz y Robles, 2023). A tres años de su inicio, se ha proyectado que la pobreza extrema seguiría una trayectoria al alza en 2022, aumentando de 12,9% a 13,1%, mientras que la pobreza se mantendrá afectando a poco menos de un tercio de las personas en América Latina. Se ha indicado, asimismo, que el incremento en la inflación tendrá también repercusiones importantes en la seguridad alimentaria de la población regional, afectando especialmente a los estratos de ingresos más pobres y a los medios, con potenciales impactos profundos en el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes (CEPAL, 2022b).

La experiencia recorrida durante la pandemia da cuenta de la rápida activación de un número inédito de medidas de protección social no contributiva y otros apoyos que permitieron mitigar, aunque no detener, los incrementos en la pobreza y la pobreza extrema (CEPAL, 2021a). La mayor parte de las medidas anunciadas han sido transferencias monetarias y, en particular, nuevas transferencias monetarias, pese a que programas pre-existentes de transferencias condicionadas fueron también adaptados y utilizados para responder a la emergencia. La duración y los niveles de suficiencia de las prestaciones entregadas fueron fundamentales al analizar sus efectos para contrarrestar los impactos

de la pandemia (Atuesta, 2023; Atuesta y Van Hemelryck, 2022). Mientras la crisis prolongada sigue desarrollándose y ante el impacto del incremento en la inflación, los países siguen haciendo uso de antiguas y nuevas medidas de la misma forma en que se operó durante la pandemia (CEPAL, 2022b; Holz y Robles, 2023). Ello da cuenta de la flexibilidad de los países para adaptar sus prestaciones a contextos cambiantes y reaccionar con rapidez, así como de sus mayores capacidades institucionales dado el desarrollo en años recientes de instrumentos técnicos como los registros de destinatarios o sistemas de pago automático. No obstante, como se evidenció ante la triple crisis sanitaria, económica y social en 2020 y 2021, los costos asociados a las demoras en la implementación de medidas oportunas pueden ser sustantivos. Estas demoras pueden tener implicancias de larga duración en la salud y el bienestar integral de la población, incluyendo la de niñas, niños y adolescentes, y la profundización de las desigualdades preexistentes (Cid y Marinho, 2021; Castillo y Marinho, 2022; Robles, 2023).

Frente a esta evidencia, en los países se ha intensificado la discusión sobre mecanismos de protección de ingresos para los hogares, incluyendo la propuesta del ingreso básico universal. Pese a que se trata de un debate de larga data, un marcado impulso a esta discusión se generó durante los primeros meses de la pandemia y queda de manifiesto, por ejemplo, en la activación de una serie de proyectos de ley y propuestas académicas en este tema, como se mostró en el capítulo III. Tal y como se expone en el capítulo I, una política de esta naturaleza permite entregar certezas en tiempos de inestabilidad y acceder a un nivel de protección social garantizado frente a crisis. La CEPAL ha planteado que esta política podría hacer parte de un nuevo régimen social de derechos o Estados de bienestar, atendiendo a las transformaciones demográficas, laborales, tecnológicas y productivas en curso, otorgando un piso de seguridad económica básico (CEPAL, 2018). Se indicó entonces que este piso de seguridad económica básica sería especialmente importante para jóvenes y la autonomía económica de las mujeres, así como para aumentar la capacidad de negociación de los trabajadores. Previamente, la CEPAL exploró la posibilidad de avanzar hacia un sistema de transferencias monetarias ciudadanas y redistributivas, por ejemplo, a través de un sistema básico de ingreso parciales para niñas, niños y adolescentes, personas mayores y fuera del empleo (CEPAL, 2014). Posteriormente, se indagó en el rol que tendría para avanzar hacia la universalización las transferencias monetarias dirigidas a las etapas extremas del ciclo de vida (primera infancia y vejez) como parte del régimen de bienestar y el sistema de protección social (CEPAL, 2020a). Ello puede conducir a un reordenamiento de las jerarquías sociales y cimentar condiciones para la reducción de las desigualdades en sus diversas expresiones en la región sobre la base de este piso asegurado (CEPAL, 2018). Con ello, además, aportaría al logro de la autonomía, la agencia y la dignidad de las personas como parte de las dimensiones constitutivas de la igualdad (Bárcena y Prado, 2016). Dado que asegurar una transferencia universal equivalente a un monto suficientemente adecuado para todas las personas conllevaría altos costos fiscales, como se ha indicado en el capítulo IV, complejos de ser asumidos frente a las múltiples demandas que existen en materia de políticas de protección social y sectoriales en nuestra región, es posible identificar políticas de corto y mediano plazo que busquen avanzar hacia el desarrollo social inclusivo y abordar decididamente la dimensión de la protección de los ingresos de los hogares como un componente esencial de los sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes de protección social. A continuación, se identifica tres posibles ámbitos a profundizar en esta línea, no exhaustivos de todo el debate que ha sido recopilado a lo largo del documento.

A. La protección de los ingresos frente a crisis y emergencias: transferencias monetarias de rápida activación

Como indicado en el capítulo III, en el contexto de pandemia, y como respuesta a las necesidades inmediatas generadas por las crisis, la CEPAL recomendó desarrollar un ingreso básico de emergencia equivalente a una línea de pobreza para toda la población en situación de pobreza (CEPAL, 2021a). Consecuentemente, una primera recomendación de este documento, precisamente en línea con los aprendizajes obtenidos a

partir de la pandemia y planteamientos previos (CEPAL, 2021b; Robles y Holz, 2023; Robles, Atuesta y Santos García, 2023), es avanzar hacia la **institucionalización de un mecanismo de protección de emergencia de los ingresos** que contemple una transferencia garantizada al menos para la población en situación de pobreza, e idealmente, a quienes se insertan en estratos medios-bajos en mayor vulnerabilidad, o bien, consolidar una prestación que permita arribar a un nivel garantizado de protección de ingresos de disponibilidad universal o cuasi-universal. Esta transferencia podría ser activada ante diversos tipos de shocks, incluyendo emergencias sanitarias, desastres y crisis económicas de gran magnitud y con un alto potencial de impacto en el bienestar de la población. Los criterios para su activación deben ser definidos conforme consideraciones que puedan ser preestablecidas a nivel nacional (respecto del alcance de la crisis o desastres y los impactos que podrían ser considerados en esta medida) (Robles y Holz, 2023).

La implementación de esta medida puede lograrse atendiendo a las lecciones aprendidas en pandemia. Entre los aspectos a considerar se encuentran elementos institucionales-jurídicos, financieros y tecnológicos (Robles y Holz, 2023). En cuanto a sus **desafíos institucionales**, es importante destacar aquellos: i) vinculados al marco normativo que pueda brindar amparo a esta medida (por ejemplo, contar con su inclusión en una ley aprobada frente a la constante emanación de decretos); ii) vinculados y articulados con programas existentes, a través de mecanismos de expansión vertical (aumento de montos o duración de prestaciones existentes) u horizontal (aumentar su cobertura) (PMA, 2017); iii) vinculados a los mecanismos de operación para su rápida puesta en marcha y entrega en los territorios, los que incluyen sistemas de información social fortalecidos y una amplia bancarización de la población, y iv) asociados con elementos de diseño que incluyen su alcance (universal, cuasi-universal o más distante de un enfoque de ingreso básico, focalizado) y monto, entre otros ámbitos (Robles y Holz, 2023; Robles, Atuesta y Santos García, 2023). Por ejemplo, en Chile se ha propuesto tramitar un proyecto de ley que establezca la activación del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) en caso de confinamiento de manera de proteger los ingresos de los hogares⁶³ (Robles, Atuesta y Santos García, 2023). Por supuesto, una propuesta de esta naturaleza requiere de amplios consensos, resguardos en materia de sostenibilidad financiera y una institucionalidad robusta que permita su rápida implementación en caso de ser requerida. Por ello, mínimamente, la definición de esta medida debe contemplar elementos institucionales-jurídicos en términos de un marco jurídico estudiado previamente para su puesta en marcha frente a crisis. Este debe estar vinculado con un marco presupuestario y de financiamiento previamente definido en el marco jurídico que se establezca y contar con una serie de consideraciones tecnológicas sobre los mecanismos que deben operar para identificar a las poblaciones afectadas y alcanzarlas con oportunidad, suficiencia y sostenibilidad (Robles y Holz, 2023).

B. La protección de los ingresos en el marco de esfuerzos multidimensionales

En segundo lugar, es importante también extraer lecciones de la pandemia en términos de la **multidimensionalidad de los esfuerzos** requeridos para hacer frente a las emergencias, especialmente ante desastres de origen natural o antrópico, desde la óptica de sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes (CEPAL, 2021) y para la recuperación frente a sus efectos. Es fundamental fortalecer el vínculo entre los sistemas de protección social y los mecanismos de gestión de riesgos de desastres. Estos mecanismos son activados ante la ocurrencia de desastres, es decir, cuando se verifica que una amenaza externa, que puede estar originada en factores ambientales naturales y de origen humano (como conflictos sociales, guerras y eventuales amenazas tecnológicas),

⁶³ Véase [en línea] <https://www.gob.cl/chileapoya/>.

puede conllevar impactos de alta consideración en el bienestar de la población ante factores de exposición y vulnerabilidad, en particular, entre las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad (Cecchini, Holz y Robles, 2021; Shi, 2019).

En este sentido, una política de protección de ingresos frente a crisis debe articularse con el conjunto de prestaciones que permiten resguardar niveles y medios de vida y el conjunto de activos con que cuentan los hogares, incluyendo el empleo, la vivienda y el acceso a servicios sociales que permitan el desarrollo de capacidades humanas. La CEPAL ha evidenciado que la región experimenta un “efecto cicatriz” en las nuevas generaciones, reflejado en una crisis educativa marcada por crecientes niveles de abandono escolar y retrasos en los aprendizajes, entre otros fenómenos (CEPAL, 2022b). Una política de entrega de transferencias por sí sola no permitirá afrontar esta situación y, por el contrario, se requieren estrategias articuladas e integrales que permitan garantizar la protección simultánea de los niveles de consumo, del acceso a servicios sociales, particularmente, en educación y salud, pero también en vivienda, transporte, acceso a Internet y al conjunto de servicios sociales públicos y de calidad, así como de la continuidad en los sistemas previsionales que pueden otorgar una protección social sostenible (CEPAL, 2021; Robles y Holz, 2023). Ello demanda pensar el rol de las transferencias monetarias durante el proceso de emergencia para garantizar niveles de consumo en los hogares y durante la recuperación. En el período de recuperación, es clave la temprana identificación de la población más afectada, en mayor riesgo y que está experimentando mayores niveles de desigualdad. De ese modo se podrá combinar mecanismos de protección de ingresos con la articulación de estrategias específicas de reconexión con la oferta pública y servicios sociales de calidad. Ello puede conllevar incluso la expansión de la oferta de servicios sociales públicos, de ser inexistente o de difícil acceso en determinados territorios.

En esta línea, cabe destacar que, en el contexto de la actual crisis alimentaria, se ha indicado que los alimentos representan dos tercios de la inflación en los hogares de menores ingresos, y se ha estimado que las personas que padecen hambre en América Latina y el Caribe aumentaron en 13,2 millones, llegando a 56,5 millones de entre 2019 y 2021 (CEPAL/FAO/PMA, 2022). En consecuencia, se ha planteado la necesidad de mantener el poder de compra de las prestaciones monetarias, junto con complementar estas medidas con otras modalidades de prestaciones, como las transferencias en especie, así como valorar y fortalecer el rol de los programas de alimentos, por ejemplo, los programas de alimentación escolar. Es fundamental, entonces, contemplar la indexación de las prestaciones monetarias, nuevas y preexistentes, frente a los efectos de la inflación de manera que su impacto sea sostenible y dé lugar a prestaciones en niveles adecuados de suficiencia (Robles y Holz, 2023). También se ha destacado la importancia de estrechar otras sinergias entre los programas de alimentación y la oferta agropecuaria local y regional y entre las políticas de protección social y las de fomento a la producción agrícola (CEPAL/FAO/PMA, 2022). La magnitud de la emergencia que representa la inseguridad alimentaria de manera general y en la infancia, en particular, no debe subvalorarse y, por el contrario, demanda la priorización de los esfuerzos de las políticas sociales para impedir un círculo vicioso. Actuar urgentemente a través de **estrategias intersectoriales**, por tanto, resulta esencial.

La pandemia mostró también oportunidades respecto del vínculo que puede fortalecerse durante emergencias entre prestaciones monetarias y otras políticas y medidas tendientes al fortalecimiento de las capacidades humanas y, en particular, de la inclusión laboral. Ello permitió, por ejemplo, que en diversos países las personas destinatarias de transferencias monetarias de emergencia pudieran acceder a esquemas de capacitación técnica y profesional con miras a mejorar su empleabilidad y oportunidades laborales, como ha sido documentado, por ejemplo, en los casos del Bono Proteger en Costa Rica y el programa Jóvenes Construyendo Futuro de México (Atuesta y Van Hemelryck, 2022; CEPAL, 2021b).

C. La protección de los ingresos como función de los sistemas de protección social y política sostenible: algunas opciones

En el documento se han explorado **diversos esquemas universales o cuasi-universales para brindar protección social de ingresos** a los hogares, comunidades y personas que pueden ser puestas en discusión en los países de la región. La magnitud de los impactos de las crisis recientes da cuenta de la **importancia de contar con algún tipo de esquema de protección de los ingresos de la más amplia cobertura posible, con niveles de suficiencia adecuados y sostenibilidad**. Dicho objetivo podría lograrse por diversas vías y con distintos vínculos con los sistemas de protección social en implementación en los países. Se ha explorado el costo potencial de algunas de dichas opciones.

Al inicio de este documento se planteó un análisis detallado del **ingreso básico universal** como una política a la que los países podrían recurrir en el mediano plazo, bajo diversos esquemas, para arribar a una garantía de ingresos. Se indicaron sus cinco características: una transferencia monetaria, universal, periódica, individual e incondicional. Se destacó el papel de las transferencias universales en la reducción de los errores de exclusión que pueden comportar los programas focalizados, su contribución a la creación de un sentido de pertenencia, a la igualdad de género y la mitigación de los sentimientos de estigmatización asociados con transferencias enfocadas solo en la población pobre y extremadamente pobre; además, se hizo hincapié en que su implementación no necesariamente conllevaría desincentivos a la inclusión laboral, sino que por el contrario, podría ofrecer los medios para la búsqueda. Se ha enfatizado, no obstante, que existen diversas opciones de implementación de una política de este tipo y que, dados sus altos costos fiscales y dificultades vinculadas con la economía política de su implementación en la región, podrían considerarse otras opciones. Estas opciones podrían representar pasos graduales hacia mecanismos crecientemente universales de protección de los ingresos y con ello aportar al proyecto civilizatorio que constituye la erradicación de la pobreza y la reducción sustantiva de las desigualdades, conforme a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y a un enfoque de derechos. Entre las opciones discutidas, se presentaron el **ingreso mínimo y los impuestos negativos a la renta**, así como discutido el papel de las **prestaciones monetarias dirigidas a la infancia y los sistemas de pensiones no contributivos** para personas mayores.

A continuación, se proponen tres vías de avance para el diseño e implementación de una prestación que se encamine a brindar niveles garantizados de ingresos adecuados, las que buscan, a su vez, crecientes niveles de articulación con las prestaciones que hacen parte de los sistemas de protección social en desarrollo en la región.

En primer lugar, dada la sobrerrepresentación de la pobreza en la infancia, la baja cobertura de prestaciones familiares contributivas y de programas de transferencias no contributivas a los hogares donde viven niñas, niños y adolescentes, y los impactos agregados en su bienestar ante las crisis recientes, una primera vía es consolidar **un esquema de transferencia monetaria dirigido a la infancia**. Como se ha destacado en los capítulos II y III, una prestación monetaria de alcance universal o de alta cobertura para la infancia ha estado en el debate reciente en materia de protección social (Bacil y otros, 2022; CEPAL/UNICEF, 2020; ODI/UNICEF, 2020; OIT/UNICEF, 2019). En 2020, en su informe para América Latina y el Caribe, el Secretario General de las Naciones Unidas planteó que, en atención a la magnitud de la incidencia de la pobreza en la infancia, una transferencia universal por niño y niña podría constituir un paso hacia una política permanente de ingreso básico universal en el marco de un nuevo modelo de desarrollo durante la recuperación (Naciones Unidas, 2020). Asimismo, la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo ha propuesto evaluar “la conveniencia y la factibilidad de incorporar de manera gradual y progresiva una transferencia universal para la infancia y el ingreso básico de ciudadanía” (CEPAL, 2020b, pág. 32), junto con que las prestaciones de los sistemas de protección social incorporen una perspectiva sensible a la niñez.

Este esquema debería, al menos, cubrir en una primera etapa a los hogares situados en estratos de ingresos medios-bajos, de manera de proteger las condiciones de vida de las familias de trabajadores informales y por cuenta propia, quienes reciben ingresos autónomos pero que carecen, con frecuencia, de acceso a la protección social. Esto es especialmente relevante en una década que estará marcada por los impactos de la pandemia y los potenciales efectos de la inseguridad alimentaria en la infancia ante la actual crisis inflacionaria. Permitiría, asimismo, contribuir a la reducción de las desigualdades desde la infancia, generando un piso compartido para la adquisición de competencias y oportunidades⁶⁴. Si bien su inversión puede ser significativa, ello se explica en parte por la ausencia de una sólida institucionalidad dirigida hacia esta población. No obstante, su atención es prioritaria ante los altos costos que la pobreza infantil comporta para el ejercicio de derechos de la infancia y las oportunidades de desarrollo (Griggs y Walker, 2008). Un esquema de esta naturaleza no es incompatible con su implementación bajo una modalidad escalonada en términos de la ampliación de sus montos, la población infantil cubierta y la cobertura que pueda alcanzarse en un horizonte temporal determinado. Por ejemplo, como ha sido destacado en el capítulo IV, se podría explorar el que esta transferencia cubra durante los primeros años al menos a niños y niñas durante su primera infancia a la población en situación de pobreza y pobreza extrema, y luego ir progresivamente expandiéndose⁶⁵. Se ofrecen, además, cuatro consideraciones adicionales:

- Es clave aprender de la experiencia recorrida por los programas de transferencias condicionadas, así como los sistemas de pensiones no contributivos, los que, en un período de dos décadas, han visto su cobertura crecer exponencialmente a nivel regional, proporción que se eleva considerablemente en el caso de países que han avanzado hacia su universalidad o cobertura de mayor nivel. Existen importantes aprendizajes para el diseño de las transferencias respecto de la concertación de actores y consensos para su implementación, la institucionalidad social requerida y los mecanismos de avance gradual para otorgar sostenibilidad a dichas reformas.
- Es también fundamental fortalecer la lógica sistémica de un enfoque de protección social sensible a los derechos de la niñez en el diseño de esta prestación, de modo de contribuir a la reducción de las vulnerabilidades económicas y sociales que se vinculan a la pobreza y la exclusión social de las niñas, niños, adolescentes y sus familias (UNICEF, 2012). Así, se espera que esta prestación se articule estrechamente con el conjunto de prestaciones que buscan reforzar el acceso a los sistemas de salud, educación y cuidados en los países, a través de políticas de acceso universal o priorizado, subsidios, licencias maternales, paternas y parentales, becas y otras transferencias monetarias y en especie, incluyendo los programas de alimentación escolar y refuerzo nutricional. Ello es particularmente importante ante los actuales impactos de la inseguridad alimentaria y el abandono escolar en la región (CEPAL, 2022b). De este modo, se propone retomar la articulación entre los programas de transferencias y las iniciativas tendientes al fortalecimiento de las capacidades humanas ya iniciada por los programas de transferencias condicionadas. Ello no necesariamente implica introducir un criterio de condicionalidad en el diseño de esta prestación. Como se ha visto en el capítulo III, transferencias no condicionadas pueden tener impactos sustantivos en el desarrollo de capacidades humanas en niñas, niños y adolescentes. Asimismo, es posible incentivar el vínculo entre los servicios sociales y el acceso a una prestación monetaria a través de otras vías, por ejemplo, mediante una estrategia comunicacional o el reforzamiento del acceso a los servicios de salud y educación a través de figuras como los apoyos familiares en los territorios (Vargas, Robles y Espíndola, 2021).

⁶⁴ Los impactos a nivel de la desigualdad de ingresos de esta prestación han sido explorados en el cap. IV. Véase también Bacil y otros (2022).

⁶⁵ Es posible también adoptar diversas opciones para la definición de montos y opciones para esta transferencia conforme a los diversos niveles de ingresos de los grupos poblacionales. Véase, por ejemplo, Bacil y otros (2022).

- Es posible partir por el fortalecimiento de esta lógica sistémica en el marco de los sistemas de atención integral para la primera infancia, ya existentes en diversos países de la región, y sobre la base de los que es posible exportar también una serie de aprendizajes y recomendaciones para una protección integral en otras etapas del ciclo de vida. Entre estas destacan su lógica de “cadena prestacional” que da cuenta de un abanico regulado y direccionado de inversiones, bienes, servicios y transferencias para abordar de manera simultánea las diversas dimensiones del desarrollo de las capacidades de niñas y niños; los mecanismos de coordinación intersectorial y a nivel territorial ya instalados; la visibilización de esta etapa del ciclo de vida como sujeto de política pública y los sistemas de información social y mecanismos de evaluación y monitoreo ya instalados (López, 2021).
- La progresividad de implementación de esta prestación puede además complementarse por la expansión que pueda darse en las prestaciones contributivas, también parte de los sistemas de protección social en los países, pero que hoy están disparmente representadas en materia de prestaciones familiares. Ello permitiría abonar a la sostenibilidad financiera del conjunto de las prestaciones dirigidas a la infancia.

En segundo lugar, continuar con la expansión de la cobertura de sistemas de pensiones no contributivos es un objetivo viable en términos de la economía política de los países y necesario dado el envejecimiento poblacional. Esto es así al ser instrumentos que ya han mostrado impactos en la protección social de las personas mayores y la reducción del riesgo de la pobreza en la vejez, de relativamente bajo costo y con una institucionalidad social crecientemente afianzada. Como se indicó en el capítulo IV de este documento, arribar a una cobertura del 40% y un nivel de prestación equivalente a la línea de la pobreza de este instrumento en países donde este umbral no se ha alcanzado representaría 0,49% del PIB en 2030, considerando lo que ya se invierte en pensiones no contributivas en países de América Latina. Avanzar de manera simultánea en ambas etapas del ciclo de vida, la infancia y la vejez, hace también pleno sentido desde la perspectiva de las garantías de seguridad social establecidas en la Recomendación núm. 202 de la OIT, cimentando eslabones de protección social para crecientes proporciones de la población en la región. Es posible consolidar un plan progresivo de ampliación de la cobertura y los niveles de suficiencia de estas prestaciones, a la par de la consolidación de un sistema de transferencias monetarias para las personas con discapacidad, que reconozca sus necesidades económicas diferenciadas y de apoyo en los procesos de inclusión laboral, formación y capacitación. Si bien es necesario seguir ahondando respecto de las fórmulas que puedan adoptarse para avanzar en la protección de los ingresos de las personas con discapacidad, ya sea a través de pensiones no contributivas o de prestaciones monetarias que no conlleven un obstáculo para su inclusión laboral (Bietti, 2023), la expansión de la cobertura no contributiva de pensiones para esta población es también un imperativo en la región.

En tercer lugar, abordar la situación de los trabajadores informales y de las personas que enfrentan períodos de desempleo o se encuentran fuera del mercado de trabajo, es también fundamental.

La experiencia de las **políticas de ingreso mínimo** en Europa podría ser relevante para su aplicación en los países de la región en cuanto permitiría abordar, según el diseño elegido, opciones para cubrir la brecha respecto de los niveles consensuados de ingresos a proteger, al mismo tiempo de potenciar la **inclusión laboral** de las personas (Frazer y Marlier, 2015). Los impactos de la pandemia en el mercado laboral, incluyendo la informalidad creciente y las dinámicas de participación laboral, tornan especialmente relevante la articulación de una política en esta materia. Esta política puede complementarse con otras políticas de acompañamiento, capacitación e inclusión laboral de tal manera que asegure condiciones de trabajo decente a trabajadoras y trabajadores de mayor vulnerabilidad.

En todos estos casos se sugiere profundizar en la **articulación de las políticas de transferencias de ingresos no contributivas con las políticas de seguridad social contributivas**, elemento clave para

el avance en la sostenibilidad financiera de los sistemas de protección social y en la mejora de los niveles de suficiencia y cobertura de sus prestaciones. Esto podría lograrse a través de diseños encadenados entre ambos componentes, por ejemplo, en el ámbito de las prestaciones familiares o de iniciativas tendientes a la reducción de la informalidad que incluyeran como parte de las medidas la promoción de un ingreso mínimo garantizado. Desde la perspectiva de este documento, ninguna de las opciones que se exploran debieran constituirse en un reemplazo de los servicios sociales públicos y de calidad que los Estados pueden proveer con implicancias sustantivas en igualdad y cohesión social. Ello no inhibe que en los países se puedan realizar mejoras en el diseño del conjunto de las prestaciones sociales y, especialmente, monetarias para evitar potenciales duplicaciones, así como incentivos que dificulten la inserción en empleos formales o la declaración de bajos ingresos para ser destinatario de dichas políticas (Bietti, 2023; PNUD, 2021).

D. Desafíos institucionales para la protección de ingresos

Por último, cabe referirse a los desafíos institucionales que comporta avanzar en una garantía de protección de los ingresos en la región. Es preciso considerar que si bien la pandemia brindó la oportunidad de avanzar hacia un creciente consenso sobre la preponderancia de una cobertura universal de los sistemas de protección social, su implementación, incluyendo una garantía de ingresos, demanda un proceso progresivo y gradual, conforme a las realidades nacionales y que, además, depende de diversos factores institucionales, políticos, económicos y sociales.

En primer lugar, se enfrentan desafíos relacionados con las restricciones para el financiamiento, en un contexto en el que se proyecta una desaceleración de la economía en 2023, altos niveles de endeudamiento y un espacio fiscal limitado. En ese sentido, es esencial que se asegure una fiscalidad con capacidad de mayor recaudación, progresividad y medidas como la reducción de la evasión y elusión, así como la revisión de los gastos tributarios (CEPAL, 2022c), con la permanente atención a la sostenibilidad financiera de las medidas que se propongan. La CEPAL ha planteado la importancia de avanzar hacia un **pacto social**, lo que debe conllevar un **pacto fiscal** que lo sostenga con miras a consolidar sistemas universales de protección social como pilar de un Estado de bienestar (CEPAL, 2022b). Esto implica concertar acuerdos y mecanismos sobre los niveles de protección social (cobertura, poblaciones destinatarios y suficiencia) que serán garantizados en el marco de los sistemas y las políticas a ser implementadas.

En segundo lugar, sostener las políticas que se definan para la protección de ingresos de los hogares requiere superar una serie de retos organizacionales en su diseño e implementación. Por una parte, se enfrentan importantes desafíos en materia de construcción de sistemas de información social sólidos que permitan la rápida identificación de potenciales destinatarios de la prestación que pueda comenzar a implementarse o, bien, ampliarse respecto de prestaciones existentes, así como la entrega eficiente de las prestaciones y los aspectos vinculados con su monitoreo y evaluación. La pandemia consolidó avances en esta materia, pero también visibilizó importantes deudas y desiguales puntos de partida entre los países que es preciso atender (Atuesta y Van Hemelryck, 2022). De manera relacionada, se enfrentan también desafíos para avanzar en la inclusión de estas prestaciones en el marco de sistemas universales e integrales de protección social, evitando eventuales duplicaciones entre programas, al tiempo de resguardar el fortalecimiento de los sistemas existentes bajo una lógica incremental en su desarrollo.

Existe un tercer desafío de economía política para llevar a cabo una iniciativa de esta naturaleza. En este ámbito recaen decisiones que son técnicas y también tienen un componente político. Entre estos se encuentran, por ejemplo, la convicción de avanzar hacia prestaciones universales. Cabe destacar que, tal como indica la CEPAL, la orientación universalista no necesariamente se contrapone a la focalización, sino que la segunda está al servicio de la primera, particularmente cuando la priorización

de las intervenciones se orienta a la superación de las desigualdades en sus diversos ejes (CEPAL, 2016) con una lógica de acceso universal a las prestaciones que permiten ejercer derechos. Asimismo, la definición de los montos de las prestaciones y su suficiencia requiere un proceso de concertación técnica y también política para acordar los niveles que a nivel nacional pueden ser garantizados, tal como se indica en la Recomendación No. 202 de Pisos de Protección Social de la OIT. Finalmente, estas medidas deben ser sostenidas por amplios consensos sociales y comprenderse desde una perspectiva de inversión social, no solo vinculadas a las prestaciones monetarias, sino al conjunto de instrumentos de la protección social, comprendiendo su papel en el ejercicio de los derechos de las personas y el desarrollo sostenible y el desarrollo social inclusivo de los países.

Bibliografía

- Arenas de Mesa, A., C. Robles y J. Vila, (2023), "El desafío de avanzar hacia la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina", *Serie de Políticas Sociales*, Publicación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (en prensa).
- Atuesta, B. (2023), "Protección social, crisis y pandemia: aprendizajes en perspectiva comparada", en C. Robles y R. Holz (coords.), *El futuro de la protección social ante la crisis prologada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, resilientes y sostenibles*, *Documento de Proyectos*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (en prensa).
- Atuesta, B. y T. Van Hemelryck (2022), "Protección social de emergencia frente a los impactos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe: evidencia y aprendizajes sobre sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes de protección social", *Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/143)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bárcena, A. y A. Prado (2016) "El imperativo de la igualdad: por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe". Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentina.
- Bacil, F.; Burattini, B; Lang, J.; Rolon, C y M. Loessl (2022) "Las transferencias en efectivo con enfoque universal en la Región de América Latina y el Caribe", *Research Report N° 65*, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Bietti, Fernanda (2023), "Desafíos y reflexiones en los sistemas de protección social para la inclusión laboral de las personas con discapacidad en América Latina y el Caribe", *Documento de Proyectos* (en prensa).
- Castillo, C. y Marinho, M. (2022), "Los impactos de la pandemia sobre la salud y el bienestar de niños y niñas en América Latina y el Caribe: la urgencia de avanzar hacia sistemas de protección social sensibles a los derechos de la niñez", *Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/25)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, S., Holz, R. y C. Robles (2022) "Los sistemas de protección social ante desastres", en S. Cecchini, R. Holz y H. Soto de la Rosa (coords.), *Caja de herramientas. Gestión e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad en América Latina y el Caribe (LC/TS.2021/157)*, Santiago, CEPAL.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022a), *Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad (LC/SES.39/3-P)*, Santiago, 2022.
- _____ (2022b), *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2022, (LC/PUB.2022/15-P)*, Santiago.
- _____ (2022c), *Panorama Social de América Latina, 2021 (LC/PUB.2021/17-P)*, Santiago, 2022.
- _____ (2021a), *Panorama Social de América Latina 2020 (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1)*, Santiago.
- _____ (2021b), *Desastres y desigualdad en una crisis prolongada: hacia sistemas de protección social universales, integrales, resilientes y sostenibles en América Latina y el Caribe (LC/CDS.4/3)*, Santiago
- _____ (2020a), *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad (LC/SES.38/3-P/Rev.1)*, Santiago, 2020, [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46227-construir-un-nuevo-futuro-recuperacion-transformadora-igualdad-sostenibilidad>.
- _____ (2020b) *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (LC/CDS.3/5)*, Santiago, 2020.

- _____ (2018), *La ineficiencia de la desigualdad*, (LC/SES.37/3-P), Santiago.
- _____ (2016), *Desarrollo Social Inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC/L/4056/Rev.1), Santiago.
- _____ (2014), *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2603), Santiago, [en línea] <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/36699>.
- CEPAL, FAO y PMA (CEPAL/FAO/PMA, 2022). "Hacia una seguridad alimentaria y nutricional sostenible en América Latina y el Caribe en respuesta a la crisis alimentaria mundial", Santiago, Chile, Coedición Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y Programa Mundial de Alimentos (PMA) [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/485313/S2200784_es.pdf.
- CEPAL/UNICEF (2020) "Protección social para familias con niñas, niños y adolescentes en América Latina y el Caribe: un imperativo frente a los impactos del COVID-19", Santiago, Chile, Coedición Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46489/S2000745_es.pdf.
- Cid, C. y M. L. Marinho (2022), "Dos años de Pandemia COVID-19 en América Latina y el Caribe. Reflexiones para avanzar hacia sistemas de salud y de protección social universales, integrales, sostenibles y resiliente", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/63), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Frazer, H. y E. Marlier (2015), *Minimum Income Schemes in Europe. A study of national policies*, European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/299652131_Minimum_income_schemes_in_Europe_A_study_of_national_policies.
- Griggs, J. y R. Walker (2008), "The costs of child poverty for individuals and society: a literature review". Joseph Rowntree Foundation.
- Holz, R. y Robles, C. (2023) "Sistemas de protección social ante crisis recurrentes: evidencia, aprendizajes y desafíos institucionales", *El futuro de la protección social ante la crisis prologada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, resilientes y sostenibles*, R. Holz y C. Robles (coords.), *Documento de Proyectos*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- López, N. (2021) "Hacia una generación de políticas para el desarrollo integral de las y los adolescentes de América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/128), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Naciones Unidas (2020), "Informe: El impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe", https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-07/ES_SG-Policy-brief-COVID-LAC.pdf.
- ODI y UNICEF (Overseas Development Institute/ Fondo de las Naciones Unidas para la infancia) (2020), *Universal Child Benefits: policy issues and options*.
- OIT y UNICEF (2019), "Towards Universal Social Protection for Children: Achieving SDG 1.3". ILO-UNICEF Joint Report on Social Protection for Children. New York and Geneva: UNICEF y OIT.
- PMA (Programa Mundial de Alimentos) (2017), "Protección Social Reactiva frente a Emergencias en América Latina y el Caribe", Coedición Programa Mundial de Alimentos (PMA) y Oxford Policy Management (OPM) [en línea] <https://www.opml.co.uk/files/Publications/a1537-shock-responsive-social-protection-latin-america-caribbean/factsheet-espa-ol.pdf> [Consulta: 04-01-2023] ODI y UNICEF (Overseas Development Institute/ Fondo de las Naciones Unidas para la infancia) (2020), *Universal Child Benefits: policy issues and options*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2021), *Atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe*. Nueva York.
- Robles, C. (2023), "Introducción: elementos para pensar el futuro de la protección social en la región", en C. Robles y R. Holz (coords.), *El futuro de la protección social ante la crisis prologada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, resilientes y sostenibles*, *Documento de Proyectos*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (en prensa).
- Robles, C. y R. Holz (2023) (coords.), *El futuro de la protección social ante la crisis prologada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, resilientes y sostenibles*, *Documento de Proyectos*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (en prensa).

- Robles, C. y C. Rossel (2021), "Herramientas de protección social para enfrentar los efectos de la pandemia de COVID-19 en la experiencia de América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/135), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- UNICEF (2012). *Integrated Social Protection Systems. Enhancing Equity for Children*. UNICEF Social Protection Strategic Framework, USA, NY: UNICEF.
- Vargas, L; Robles, C y E. Espíndola (2021), "Estimación del costo de una garantía de ingreso seguro para la infancia en Chile", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/216), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

En el ámbito de los sistemas de protección social, América Latina y el Caribe se caracteriza por presentar brechas estructurales de cobertura y suficiencia, especialmente debido a la extendida informalidad laboral. Para compensar estos déficits, la región ha acumulado una vasta experiencia en materia de protección social tras la introducción de prestaciones monetarias y en especie por la vía de la protección social no contributiva. Sumado a ello, frente a los profundos impactos de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y en un contexto económico y laboral desfavorable, la discusión sobre mecanismos que garanticen niveles de ingresos adecuados en la región se ha vuelto central. En este documento se busca abordar la dimensión de protección de los ingresos de los sistemas de protección social, explorando diversos instrumentos y opciones de política sobre los que se ha discutido en los últimos años con una mirada comparada y regional, concentrándose en su componente no contributivo. A través de la exploración de sus posibles costos, se analiza también la viabilidad de avanzar progresivamente en diversas modalidades de protección de los ingresos.

