

## **LA PROTECCIÓN SOCIAL EN CLAVE REGIONAL**

### **CARACTERIZACIÓN Y ANÁLISIS DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS NO CONTRIBUTIVAS IMPLEMENTADAS EN LOS PAÍSES DEL MERCOSUR COMO RESPUESTA A LA PANDEMIA (2020-2021)**

*Joaquín Baliña*

*UNTREF / USAL*

LICENCIADO EN SOCIOLOGÍA (UNSAM), ESPECIALISTA EN POLÍTICA, EVALUACIÓN Y GERENCIAMIENTO SOCIAL (FLACSO) Y MAGÍSTER EN SOCIOLOGÍA POLÍTICA INTERNACIONAL (UNTREF). ACTUALMENTE ES BECARIO DEL CENTRO UNIVERSITARIO ARGENTINO-ALEMÁN Y ESTÁ REALIZANDO EL DOCTORADO BINACIONAL EN ESTUDIOS GLOBALES (USAL/HUZZB). PREVIAMENTE SE DESEMPEÑÓ COMO CONSULTOR EN ORGANIZACIONES PÚBLICAS Y DEL TERCER SECTOR, REALIZANDO TAREAS DE COORDINACIÓN DE PROYECTOS Y POLÍTICAS SOCIALES.

E-mail: joaquin.balinia@gmail.com

Recibido: 28 de febrero de 2023

Aceptado: 15 de junio de 2023

#### **RESUMEN**

Este artículo analiza las principales políticas de transferencia monetaria no contributiva implementadas en los países miembro del MERCOSUR durante la pandemia, entre 2020 y 2021. A través de la caracterización y comparación de las tres principales medidas seleccionadas para cada uno de los países miembro (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay), se analiza el rol de estas medidas para abordar la crisis y comprender su rol dentro de los sistemas de seguridad y protección social. Se evidencia que los cuatro países optaron por una expansión de transferencias monetarias e implementaron medidas similares entre sí, aunque existen heterogeneidades en términos de cobertura y mecanismos de distribución. Por un lado, se reforzaron medidas preexistentes, especialmente las destinadas a las infancias y adolescencias; y por el otro, se crearon nuevas medidas destinadas a cubrir los ingresos monetarios de los segmentos más vulnerables y pertenecientes al mercado de trabajo informal. Si bien esta diferencia plantea cierta distinción entre la expansión de las medidas preexistentes y la creación de nuevas medidas, no puede afirmarse que se haya tratado de una innovación o universalización en materia de transferencias monetarias. Por lo tanto, se concluye que

lejos de haber servido como ventana de oportunidad para el diseño de nuevas políticas, estas respuestas constituyeron una consolidación de los esquemas clásicos de transferencias monetarias.

**Palabras clave:** COVID - protección social - MERCOSUR - transferencias monetarias - políticas sociales - crisis

## **ABSTRACT**

This article analyzes the main non-contributory cash transfer policies implemented in MERCOSUR member countries during the pandemic, between 2020 and 2021. Through the characterization and comparison of the three main measures selected for each of the member countries (Argentina, Brazil, Uruguay and Paraguay), we analyze the role of these measures in addressing the crisis and understand their role within the social security and protection systems. It is shown that the four countries opted for an expansion of cash transfers and implemented similar measures, although there are heterogeneities in terms of coverage and distribution mechanisms. On the one hand, pre-existing measures were reinforced, especially those aimed at children and adolescents; and on the other hand, new measures were created to cover the monetary income of the most vulnerable segments and those in the informal labor market. Although this difference raises a certain distinction between the expansion of pre-existing measures and the creation of new measures, it cannot be said that there has been an innovation or universalization in terms of monetary transfers. Therefore, it is concluded that far from having served as a window of opportunity for the design of new policies, these responses constituted a consolidation of the classic cash transfer schemes.

**Keywords:** COVID - social protection - MERCOSUR - cash transfers - social policies - crises

## **INTRODUCCIÓN**

Las políticas de transferencia monetaria (PTM) han sido una de las principales estrategias de protección social llevadas a cabo en América Latina durante las últimas décadas para abordar la cuestión social. Estas medidas han estado orientadas a reducir la pobreza, por medio de transferencias directas de dinero, y constituyen uno de los principales mecanismos de protección social de la región (Cecchini & Atuesta, 2017).

Desde una perspectiva regional de las políticas sociales y del bienestar, las PTM se adoptaron en la región latinoamericana como estrategias de intervención pública ante el recrudecimiento de la cuestión social a fines de la década de los ochenta y la intervención de organismos internacionales. Por un lado, están orientadas a mitigar los riesgos sociales y a promover la reducción de la pobreza y las desigualdades medidas por ingresos monetarios (Araújo et al., 2017). Es así que adquirieron características específicas, tales como su condicionalidad, dada por ciertos criterios y requisitos que se exigen tanto para obtener el acceso a la prestación como para sostenerla en el tiempo; su focalización, que hace que estas medidas apunten a población objetivo o específicas en función de determinados criterios sociales, económicos y demográficos, fundamentalmente en los sectores de mayor vulnerabilidad (niños/as y personas mayores); y una narrativa de lucha contra la pobreza basada en la promoción del desarrollo humano y de las capacidades personales (Vásquez Russi & Uribe Gómez, 2019).

Las PTM se expandieron en la región en tres instancias puntuales: a comienzos del nuevo milenio, luego de la crisis financiera del 2008 y durante la reciente pandemia. Fue especialmente a partir de las últimas dos crisis globales (2008 y 2019) que las PTM se expandieron considerablemente en la región (Castro & Mediavilla, 2022). El caso de los países que integran el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) han hecho uso extensivo de estas medidas, especialmente desde comienzos de los 2000. Sin embargo, el grado de extensión y cobertura depende en gran medida de los regímenes de bienestar de cada país y, especialmente, del nivel de expansión de los sistemas de la seguridad social. En este sentido, el análisis de las principales PTM desplegadas durante la pandemia contribuye a determinar su rol dentro de los esquemas de seguridad y protección social, en un escenario de crisis global.

## **REVISIÓN DE LITERATURA**

### **CUESTIÓN SOCIAL Y RIESGOS GLOBALES. APORTES DESDE LA SOCIOLOGÍA POLÍTICA INTERNACIONAL**

El análisis de la cuestión social -entendida a grandes rasgos como la combinación de altos niveles de pobreza y desigualdades socioeconómicas- ha sido un tema recurrente de la sociología política y económica internacional (Carballeda, 2019). Sin embargo, la preocupación en torno a este fenómeno creció especialmente durante el siglo XX, en primer lugar, a partir del orden internacional que emergió una vez finalizada la segunda

guerra mundial; y posteriormente, como consecuencia del desmembramiento del bloque soviético y la consolidación del sistema capitalista. Durante la década del noventa, emergieron diversas obras que hacían referencia a la transformación de la cuestión social en este nuevo escenario internacional. Destaca, por ejemplo, el análisis realizado por Rosanvallon (1995) sobre las continuidades y rupturas de la cuestión social entre los denominados treinta gloriosos (1945-1975) y el posterior auge desregulacionista de los años setenta. También cabe mencionar la obra de Castel (1997), en la que el autor destaca las profundas transformaciones que tuvieron lugar en los mercados laborales y el impacto que esto trajo aparejado en la erosión del rol del trabajo como elemento central de la organización social, a partir de la denominada metamorfosis de la cuestión social. Por otra parte, desde una perspectiva de análisis internacional, también se ha destacado el aumento de las desigualdades internacionales como consecuencia de la internacionalización de la economía y la incapacidad de los Estados para responder a sus impactos (Fitoussi & Rosanvallon, 1997).

Esta tendencia de degradación social y económica continuó durante las décadas posteriores a los noventa. Sin embargo, lejos de ser homogénea, fue adoptando diversas características y continúa siendo objeto de estudio para las ciencias sociales. Entre los abordajes académicos más recientes sobre este fenómeno se ha destacado el estudio de la concentración de la riqueza y la distribución desigual del ingreso monetario (Piketty, 2015; Piketty & Saez, 2014) y la distribución global de las desigualdades económicas (Milanovic, 2011). Por otro lado, también se ha llamado la atención su carácter ambivalente y multicausal, al destacar cómo actualmente en las desigualdades confluyen aspectos no solo económicos, sino también sociales, culturales e históricos, que deben ser tenidos en cuenta para comprender las mutaciones de un fenómeno que, si bien es tan antiguo como la humanidad misma, ha mutado en el tiempo, asumiendo diversas características (Savage, 2021).

En Latinoamérica, el fenómeno de la cuestión social ha asumido diversas formas y paradigmas, centrados en ejes como la integración, el desarrollo, la pobreza, la oposición capital-trabajo, la cuestión nacional y la desigualdad (Vallone, 2019). En función de las especificidades de la región, la cuestión social asumió características y dinámicas específicas que escapan a las categorías analíticas clásicas de la producción europea. Entre estas se destacan especialmente su carácter multifiliatorio y la acumulación de desventajas (Saraví, 2006).

No obstante, un aspecto innovador y común al fenómeno de la cuestión social se explica por la dinámica global que asumen los riesgos actuales y su derivación en crisis de amplio alcance. Si bien se trata de fenómenos locales, sus consecuencias no están ancladas geográficamente. Al contrario, afectan a distintas latitudes y se caracterizan por un reparto desigual de sus consecuencias, afectando en mayor proporción regiones y poblaciones con menos recursos (Beck, 1998, 2016). De esta manera, producto de la creciente interdependencia que se produce en un mundo globalizado, y que tienen como uno de sus mayores exponentes el desarrollo del comercio y la economía internacionales, aumenta a su vez la vulnerabilidad asociada a la exposición a riesgos (Innerarity & Solana, 2013). El grado de exposición varía según diversos factores, como pueden ser las capacidades y recursos estatales, o las condiciones socioeconómicas de las poblaciones. Esto hace que el fenómeno de la cuestión social -y de las intervenciones desplegadas para abordarla- requiera de perspectivas internacionales para dar cuentas de estas dinámicas (Alvaredo et al., 2017; Duru-Bellat, 2017; Rieder, 2023).

Esto ha sido especialmente evidente durante la pandemia de COVID-19, que operó como un riesgo global cuya materialización devino en una crisis sin precedentes, debido fundamentalmente a que su impacto social, económico y sanitario potenció las brechas de desigualdad entre países y regiones, y reconfiguró el escenario global (Morales et al., 2021; Zavaleta Hernández & Rico Becerra, 2021). En este sentido, y tal como afirman Benza & Kessler (2022), el regreso a la normalidad requiere de un ejercicio intelectual y político de revisión de las formas de abordaje de la pandemia, que ha dejado numerosas lecciones aprendidas y deudas pendientes en la arena de la política pública.

#### LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Las PTM tienen un rol preponderante en los esquemas de protección social de América Latina. Si bien su expansión se ha dado en diversas regiones del mundo, su implementación se enfocó en la periferia internacional y entre países caracterizados por mayores niveles de pobreza (Ladhani & Sitter, 2020). Este tipo de medidas se ha implementado mayoritariamente en países donde los mercados laborales no han sido capaces de proporcionar trabajo estable y registrado, y una consecuente cobertura de la seguridad social (Bertranou & Maurizio, 2012).

Debido a su carácter no contributivo, las PTM son consideradas esencialmente medidas de protección o asistencia social. Esto las diferencia de las medidas de la seguridad social-como los seguros de desempleo, las asignaciones familiares contributivas o las

contribuciones para de salud y previsión social- basadas en los principios de seguro social o de contribución activa a través del empleo registrado (Atkinson, 2017). A nivel internacional, hasta la década de los ochenta la cobertura de la protección social fue más bien marginal. Esto se debe a que la seguridad social era relativamente estable y amplia, y el empleo registrado garantizaba el acceso a los sistemas de previsión social y salud, a través de aportes individuales. Sin embargo, a partir de una tendencia global caracterizada por una profunda transformación de los mercados de trabajo y la reducción del empleo registrado, la protección social se expandió en detrimento de la seguridad social (Mesa-Lago, 2016).

En consecuencia, la cobertura de la seguridad social disminuyó progresivamente, dando lugar a la introducción de medidas no contributivas. Sin embargo, no fue sino hasta comienzos del nuevo milenio que la política social experimentó la mayor transformación, a través de la expansión regional de los programas de transferencia monetaria condicionada y otras medidas de la denominada asistencia social, basadas en criterios de focalización y una clara desvinculación de la seguridad social proporcionada a través del empleo registrado (Barrientos, 2012). Esto es especialmente relevante para el caso de América del Sur, debido a la reducción del empleo registrado y el aumento del denominado trabajo informal o no registrado (CEPAL, 2021), del cual Argentina es un claro ejemplo (Beccaria et al., 2022).

En América Latina, los primeros antecedentes de estos programas tuvieron lugar en México. Inicialmente, en 1988, se creó el PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad), con el fin de promover el bienestar a través de programas salud, educación, alimentación, vivienda, equipamiento urbano y acceso al empleo. Este programa, pionero en la región, constituyó un nuevo arreglo institucional hacia las políticas sociales y reconfiguró la relación entre estado y sociedad (Sara Gordon, 1993). De acuerdo con la autora, este programa fue pionero en la región no sólo por ser el primero en su tipo, sino también porque su implementación surge como consecuencia de una transformación de la política social, que se explica a partir de la crisis económica de los años ochenta y el cambio hacia un modelo de desarrollo orientado al mercado. Posteriormente, en 1997 se creó el PROGRESA (Programa de Educación, Salud y Alimentación). Este programa constituyó un hito en la historia de las transferencias monetarias de la región ya que se diseñó como una medida de transferencia directa de dinero, orientada a promover el desarrollo social de la población rural mexicana (Skoufias et al., 2001).

Paulatinamente, diversos países de la región implementaron medidas similares que se mantienen vigentes a la fecha. De acuerdo con la revisión realizada por Vásquez Russi & Uribe Gómez (2019), desde 1990 se han desplegado 41 programas de transferencia monetaria en la región. Los autores han definido tres periodos específicos para caracterizar y comprender mejor la expansión de las PTM. El primero abarca el período entre 1997 y 2005 y se refiere al establecimiento inicial de las PTM, basados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio establecidos por las Naciones Unidas y las incipientes teorías de desarrollo humano. El segundo período, entre 2006 y 2010, se corresponde con la expansión de las PTM a partir de resultados positivos evaluados por organismos internacionales y la adopción de perspectivas teóricas adicionales, como el enfoque de capacidades humanas de Nussbaum. Sin embargo, no fue sino hasta 2011 que las PTM se consolidaron como una medida central de la política social y pública, dando lugar a una importante expansión de la cobertura poblacional y del gasto público. En la actualidad existen 23 programas vigentes, entre los cuales se destacan los siguientes: Bono de Desarrollo Humano (Ecuador), Programa Bolsa Familia adoptado (Brasil); Programa Tekopora (Paraguay), Salvador Red Solidaria (El Salvador), Bono Juancito Pinto (Bolivia), Plan Equidad (Uruguay) y Asignación Universal por Hijo (Argentina).

Todos estos ejemplos dan cuenta de la amplia penetración de las medidas de transferencia monetaria en la región, con especial énfasis en las infancias, las adolescencias y adultos mayores (Ramírez & Rocafuerte, 2018). Sin embargo, cabe destacar que la penetración de estas medidas responde en gran medida a la introducción de una nueva narrativa de lucha contra la pobreza, promovida por organismos y bancos internacionales, y que no ha estado exenta de críticas.

Por un lado, se ha argumentado que la introducción de estas medidas responde a una transformación de los paradigmas de la política social, que tuvo lugar en un contexto de desregulación estatal, descentralización de la intervención pública y segmentación de la población (Grondona, 2014). Por otro lado, se ha argumentado que estas medidas se aplicaron en un contexto de desregulación y descentralización de la intervención pública, acompañado de una mayor injerencia de organismos internacionales en las políticas sociales (Isuani et al., 2002). De acuerdo con Salas & Lopresti (2014) las PTM se expandieron a partir de la fuerte intervención de organismos internacionales y de cooperación internacional, resultando en la homogeneización de la política social en pos de la lucha contra la pobreza. A su vez, la inclusión de los riesgos sociales a la agenda internacional derivó en el diseño y la implementación de programas de estas

características, como producto de la combinación del Consenso de Washington, la consolidación de la globalización y la preocupación por las cuestiones sociales (Puello-Socarrás & Gunturiz, 2013). Esta estandarización también se dio a partir de la difusión transnacional de la política social y el involucramiento de diversas figuras de expertos técnicos (Hornes, 2019), y se dio especialmente a partir de la expansión de las PTM, ya que éste fue el principal mecanismo a través del cual se extendió este nuevo paradigma de la política social (Béland et al., 2018).

En consecuencia, se ha argumentado que el auge de las PTM como estrategia de desarrollo ha inclinado el debate hacia un estado residualista, siguiendo la senda neoliberal de mínima intervención estatal (Parsons, 2021). Aún más, se ha afirmado que a partir de esta dinámica, se desplegó un nuevo conjunto de mecanismos de política social, para el cual América Latina sirvió como región de experimentación (Lavinas, 2014).

Conceptualmente, las PTM se fundamentan en la teoría del desarrollo humano y tienen por objetivo central detener la reproducción intergeneracional de la pobreza a través de la promoción de mejores condiciones y oportunidades. Por lo tanto, en la mayoría de los casos estas medidas fueron diseñadas para niños/as y adolescentes, siendo la familia el receptor a través del cual se hace manifiesta la transferencia (Cecchini & Madariaga, 2011). Adicionalmente, todas han sido diseñadas e implementadas con criterio de condicionalidad, por lo que su acceso queda continuamente sujeto al cumplimiento de determinados requisitos. En la mayoría de los casos, estas condicionalidades vienen dadas, por un lado, por un criterio de exclusión o vulnerabilidad social para el acceso; y por el otro, por el cumplimiento de calendarios educativos y sanitarios para su renovación (Rodríguez Enríquez, 2011; Villatoro, 2005).

En cuanto a su impacto, no existe un posicionamiento único. Por un lado, se ha destacado el rol de estas medidas para reducir la pobreza y la desigualdad por ingresos (Cecchini et al., 2021). Por el otro, se ha planteado que sus logros han sido moderados en salud y educación, y modestos en términos de reducción de la pobreza (Valencia Lomelí, 2008). A su vez, se ha argumentado que estas medidas han tendido a la despolitización de la política social (Cena & Chahbenderian, 2015), y se ha criticado especialmente el carácter condicional de las transferencias y los límites que esto impone para la promoción del desarrollo social efectivo (Lo Vuolo, 2011).



Independientemente de ello, la cobertura de las PTM creció progresivamente durante las últimas décadas. La extensión de estas medidas fue tal que en la región latinoamericana constituyen una de las principales estrategias en materia de política social, y pueden definirse como un producto propio de la región (Cecchini & Atuesta, 2017). En un análisis reciente de su expansión, se establece que para el 2019 un 20,7% del total de la población de la región era destinataria de alguna de estas medidas, cuya inversión en su conjunto representaba 0.37 puntos del PIB acumulado de la región (Abramo et al., 2019). Parte de su relevancia se explica por la amplia cobertura sostenida en el tiempo, y por el uso intensivo que se ha hecho de ellas para afrontar períodos de crisis. Esto fue así especialmente durante la pandemia, período en el que los estados de la región latinoamericana optaron por expandir la cobertura y el financiamiento de las PTM (Cejudo et al., 2020; Gentilini, 2022). La expansión de estas medidas fue tal que la cantidad de PTM implementadas entre marzo de 2020 y octubre de 2021 pasó de 68 a 207, y se estima que las transferencias de emergencia en efectivo y en especie alcanzaron al 60,8% de la población en 2020, representando un gasto del 1,55% del PIB regional (CEPAL, 2021, 2022).

En cuanto al caso específico de los países que componen el MERCOSUR, cabe señalar que, si bien los estados miembros también procedieron a realizar una expansión de la cobertura de las PTM, esta fue heterogénea: mientras que en Paraguay sólo estaba cubierto el 15% de su población, en Uruguay la cobertura alcanzó al 30%. Por otro lado, Brasil y Argentina registraron una cobertura promedio en torno al 20% (Stampini et al., 2021). En cuanto a las características específicas de las PTM, según estudios recientes se ha determinado que durante la pandemia tanto la cantidad de entregas como la extensión en el tiempo de las PTM varía considerablemente según el país del MERCOSUR que se analice. En Brasil, se dio una combinación de alta perduración en el tiempo con elevado número de destinatarios, lo cual lo convierte en el país con mayor cantidad de PTM implementadas por destinatarios en toda América Latina. En cambio, Argentina, Paraguay y Uruguay se encuentran en valores promedio para toda la región latinoamericana (Atuesta & Van Hemelryck, 2022).

### **ABODAJE METODOLÓGICO**

Se llevó a cabo un diseño metodológico de tipo exploratorio y descriptivo, a fin de analizar las características de las medidas de transferencia monetaria implementadas entre 2020 y 2021 en los cuatro países miembro del MERCOSUR. Para ello, se utilizó un abordaje

cualitativo en base a la técnica de selección de casos desarrollada por (Prakash & Klotz, 2008) para el campo de las relaciones internacionales. Se seleccionó un grupo específico de PTM implementadas durante el período 2020-2021 en los países miembro del MERCOSUR, siguiendo los siguientes criterios: (a) tipos de casos a analizar; (b) cantidad de casos a analizar; y (c) lógica de comparación y análisis. En base a ello, la selección de casos se realizó considerando las principales PTM implementadas en cada uno de los cuatro países, a fin de identificar similitudes y diferencias. Siguiendo la lógica antes mencionada, la selección de las medidas responde a los siguientes criterios: en primer lugar, se trata de PTM que, si bien presentan diferencias, se caracterizan por la transferencia directa de dinero por parte del Estado con fines sociales y económicos, tales como reducir la pobreza y las desigualdades socioeconómicas, promover la inclusión social y abordar el impacto social y económico de la pandemia.

En segundo lugar, la selección de los países se realizó en base a la adhesión, en tanto miembro pleno, al MERCOSUR de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay<sup>1</sup>. Este recorte se hizo debido a que el MERCOSUR constituye el principal bloque de integración regional de América Latina y el Caribe. Su parlamento ha promovido debates y leyes no solo vinculadas a la integración económica, sino también a políticas sociales, educativas y productivas, entre otras. Para cada país se seleccionaron 3 PTM en base a los siguientes criterios: (i) programas de transferencia monetaria condicionada, de alcance nacional y cuya implementación precede a la pandemia; (ii) transferencias monetarias de emergencia, de alcance nacional y que fueran realizadas con carácter excepcional a familias o individuos; y (iii) transferencias monetarias para consumo alimentario, de alcance nacional. La adopción de estos criterios implicó la exclusión de otras medidas de transferencia monetaria implementadas en algunos casos para el campo de las artes y la cultura; o bien para segmentos aún más específicos con mayor grado de focalización. Dicha selección dio un total de doce medidas.

---

<sup>1</sup>Cabe destacar que se ha excluido del listado de países a la República Bolivariana de Venezuela - quinto miembro del MERCOSUR- producto de la suspensión por tiempo indefinido dictaminada por los Estados miembros de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en San Pablo el 5 de agosto de 2017. Para más información, consultar el documento “Decisión sobre la suspensión de la República Bolivariana de Venezuela en el MERCOSUR en aplicación del protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en el MERCOSUR”, recuperado del siguiente enlace: <https://www.mercosur.int/documento/decision-sobre-la-suspension-de-venezuela-en-el-mercosur/>.

En tercer lugar, la lógica de comparación entre los casos está basada en sus principales características en tanto PTM, a ser: (i) *adecuación* de la medida, en cuanto a si se trata de una medida diseñada e implementada específicamente como respuesta a la pandemia o si se apoya en medidas anteriores; (ii) *cobertura*, para determinar a qué cantidad total de población alcanza la cobertura de la medida; (iii) *forma de entrega*, para determinar cómo se realizó la transferencia monetaria y bajo qué condiciones, si las hubiera; y (iv) período de *duración*, a los fines de comparar la duración y periodicidad de las transferencias. En la **Tabla 1** y la **Tabla 2** se presentan las PTM seleccionadas por país y los criterios de análisis adoptados.

**Tabla 1 | Políticas de transferencia monetaria seleccionadas, según país**

País	Transferencia monetaria según tipo
<b>1. Argentina</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Transferencia condicionada: Asignación Universal por Hijo y Embarazo</li> <li>2. Transferencia para consumo alimentario: Prestación Alimentar</li> <li>3. Transferencia de emergencia: Ingreso Familiar de Emergencia</li> </ol>
<b>2. Brasil</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Transferencia condicionada: Bolsa Familia</li> <li>2. Transferencia condicionada: Refuerzo Nutricional</li> <li>3. Transferencia de emergencia: Auxilio de Emergencia</li> </ol>
<b>3. Paraguay</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Transferencia condicionada: Tekopora</li> <li>2. Transferencia para consumo alimentario: Ñangareko</li> <li>3. Transferencia de emergencia: Subsidio Pytyvõ (1.0 y 2.0)</li> </ol>
<b>4. Uruguay</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Transferencia condicionada: Plan de Equidad</li> <li>2. Transferencia para consumo alimentario: Tarjeta Uruguay Social</li> <li>3. Transferencia de emergencia: Canasta de Emergencia Alimentaria</li> </ol>

Fuente: elaboración propia

**Tabla 2 | Criterios de análisis adoptados para cada PTM**

Criterio de selección	Criterio adoptado
<b>Tipos de casos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transferencias no contributivas</li> <li>- Implementadas en países seleccionados entre 2020 y 2021</li> <li>- Implementación nacional con cobertura en todo el país</li> </ul>

<b>Cantidad de casos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transferencia de asignación familiar, una (1) por país</li> <li>- Transferencia para consumo de alimentos, una (1) por país</li> <li>- Transferencia de emergencia, una (1) por país</li> </ul>
<b>Lógica de análisis</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Destinatarios y condiciones de acceso</li> <li>- Población y período de cobertura</li> <li>- Monto y gasto público</li> </ul>

Fuente: elaboración propia

La recolección de datos se realizó a través del *registro de medidas de protección social para enfrentar el COVID-19* realizado por el Observatorio de Desarrollo Social en América Latina y el Caribe de la CEPAL<sup>2</sup> y fuentes oficiales de cada uno de los cuatro países miembro que componen el bloque, tales como la Agencia Nacional de la Seguridad Social y el Ministerio de Desarrollo Social de Argentina; la Caixa Económica Federal y el Instituto Nacional de Seguridad Social de Brasil; el Ministerio de Desarrollo Social y la Comisión Permanente de la Mesa Técnica de Monitoreo del Paraguay; y el Ministerio de Desarrollo Social del Uruguay.

## RESULTADOS

En esta sección se presentan los principales hallazgos de la caracterización del conjunto de medidas analizadas, para cada uno de los países miembro del MERCOSUR. Posteriormente, se presentan los resultados en términos comparativos a nivel regional.

### A) TRANSFERENCIAS MONETARIAS IMPLEMENTADAS EN ARGENTINA

Para el caso argentino se registran tres medidas principales de transferencia monetaria para combatir las consecuencias de la pandemia: en primer lugar, la ampliación y el refuerzo de la Asignación Universal por Hijo para protección social. En segundo lugar, la Prestación Alimentar, cuyo diseño si bien es previo a la pandemia, se terminó implementando en el escenario de crisis global; y, en tercer lugar, el Ingreso Familiar de Emergencia, cuyo diseño e implementación responden específicamente a un conjunto

<sup>2</sup>El observatorio fue creado en 2017 durante la Segunda Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe celebrada en Uruguay, a pedido de los Estados miembro de la CEPAL. Su objetivo es acompañar el diseño y la implementación de políticas públicas y monitorear sus tendencias, para lo cual combina plataformas digitales y bases de datos sobre diversos temas, entre ellos políticas sociales. Su gestión y actualización está a cargo del área de Desarrollo Social del organismo. Para más información sobre el observatorio y la base de datos utilizada, consultar el siguiente enlace: <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>

más amplio de medidas adoptadas para hacer frente a las consecuencias sociales y económicas que trajo aparejadas la pandemia.

La Asignación Universal por Hijo constituye una de las medidas emblemáticas de transferencia monetaria condicionada implementadas en la región. Se creó mediante decreto nacional en el año 2009 como medida orientada a reducir la pobreza y promover la inclusión social de los sectores más vulnerados. Sus principales funciones estuvieron orientadas a brindar protección social a la niñez y a la gestación, en articulación con controles sanitarios y educativos (Arcidiácono et al., 2011). Según datos de la Agencia Nacional de la Seguridad Social, en 2019 la cobertura de la Asignación Universal por Hijo era de aproximadamente 4.3 millones de niños/as, y si bien durante la pandemia aumentó levemente (en torno a 100.000 niños/as), la cobertura se mantuvo estable.

En cambio, sí puede afirmarse que el gasto público asociado a la Asignación Universal por Hijo aumentó entre el 2019 y el 2020 (de 0.64% al 0.71% del PIB). Esto se debe a que en marzo de 2020 el gobierno nacional anunció un bono adicional para todas aquellas personas receptoras de la Asignación Universal por Hijo, que luego fue extendido en otros pagos adicionales extraordinarios. Complementariamente, en abril de 2020 se estableció un refuerzo económico de ARS 15.000 en el monto de las asignaciones para familias, madres embarazadas y titulares del programa de bajos ingresos que vivieran en el área metropolitana de Buenos Aires. La implementación y administración de estos bonos y pagos extraordinarios fue realizada por la Agencia Nacional de la Seguridad Social, que ya tenía a su cargo la gestión de las asignaciones familiares.

Por otro lado, a inicios del 2020 el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación implementó la Prestación Alimentar, originalmente denominada Tarjeta Alimentar. Esta medida estuvo enmarcada en el *Plan Argentina contra el Hambre*, creado como parte de la política integral para el abordaje de la seguridad alimentaria, por un lado; y en la prorrogación de la Emergencia Alimentaria Nacional por el otro, con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2022. En este sentido, si bien se trata de una medida que fue diseñada previamente a la pandemia, a fines prácticos su implementación terminó por orientarse a reducir las consecuencias de la pandemia en términos de nutrición y acceso a alimentos. La medida -vigente hoy en día, aunque rebautizada *Prestación Alimentar*- consiste en la transferencia directa de un ingreso fijo a través de una tarjeta electrónica emitida y distribuida por el Banco Nación. No obstante, a diferencia de la Asignación Universal por

Hijo, el monto transferido es únicamente válido para la compra de alimentos y bebidas no alcohólicas. La cobertura estuvo dirigida a madres o padres con hijos e hijas de hasta seis años, mujeres embarazadas a partir de los tres meses y personas con discapacidad que fueran receptores de la Asignación Universal por Hijo, y madres con más de siete hijos. Así, el alcance de esta medida estuvo muy ligada a la Asignación Universal por Hijo, ya que si bien se trató de medidas diferentes, terminaron operando de forma complementaria. Es así como, según datos de la Agencia Nacional de la Seguridad Social, la cobertura durante el 2020 inició en torno a los 3 millones de niños/as y posteriormente aumentó en torno a los 4.3 millones de niños/as y adolescentes. En este sentido, la Asignación Universal por Hijo y la Prestación Alimentar funcionaron como medidas complementarias durante la pandemia.

Finalmente, cabe destacar el Ingreso Familiar de Emergencia. Esta medida, implementada por primera vez en marzo de 2020, fue diseñada como una prestación monetaria excepcional destinada a compensar la disminución o pérdida de ingresos producida por la pandemia. Por lo tanto, a diferencia de las dos medidas antes mencionadas, fue diseñada e implementada íntegramente como respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la pandemia, fundamentalmente a causa de la disminución de la actividad económica y la contracción del mercado de trabajo. A diferencia de las 2 medidas antes mencionados, esta transferencia estuvo destinada a todo un grupo familiar a través de un integrante específico de cada familia. Para su acceso se establecieron una serie de requisitos de condicionalidad orientados a delimitar la población alcanzada, de modo tal que brindara cobertura a aquellas familias que se encontraran en condiciones de desempleo, empleo no registrado o vulnerabilidad social. De acuerdo con el Boletín del IFE I (ANSES, 2020) y el informe elaborado por (D'Alessandro, 2022), en su primera instancia (mayo/junio) la medida alcanzó a una población de 8.9 millones de personas en todo el territorio nacional, equivalente a aproximadamente 3.6 millones de hogares y al 20% de la población total. Esta cobertura se mantuvo relativamente estable durante los siguientes pagos efectuados durante el 2020<sup>3</sup>. El monto de las transferencias fue de AR\$10.000 (aproximadamente USD\$150 según el tipo de cambio oficial), y podía ser gastado a discreción ya que no se establecieron criterios específicos de consumo. Durante el transcurso del año 2020 se efectuaron tres pagos: en los meses de abril/mayo, junio/julio y julio/agosto, todos por el

---

<sup>3</sup>Durante el 2021 no se efectuó ningún pago del IFE, aunque posteriormente se realizaron otras transferencias familiares, similares al IFE.

mismo valor. En términos de financiamiento, cabe destacar que el monto desembolsado para cada uno de los tres pagos fue de aproximadamente AR\$90.000.000, lo cual da un total de AR\$270.000.000 destinados al financiamiento de esta medida. Si se tiene en cuenta que, de acuerdo con el informe de gasto público consolidado 2009-2020, en 2020 el monto total desembolsado en términos de promoción y asistencia social equivalió a 3.2% del PIB, puede afirmarse que el IFE supuso en términos monetarios a un 40% del gasto social total para dicho año.

#### B) TRANSFERENCIAS MONETARIAS IMPLEMENTADAS EN BRASIL

En Brasil se implementaron dos PTM durante la pandemia: por un lado, la expansión del programa Bolsa Familia, fundamentalmente dada por el aumento de la cobertura y el refuerzo económico de los montos percibidos; y por el otro, el Auxilio de Emergencia que, a diferencia de la Bolsa Familia, constituyó una medida diseñada e implementada específicamente en el contexto de la COVID-19.

Bolsa Familia es una de las políticas de protección social más relevantes del Brasil, tanto en términos de población alcanzada como del presupuesto asignado para su desarrollo. Forma parte del conjunto de transferencias monetarias implementadas en la región para protección social, caracterizadas por su focalización en infancias y sus condicionalidades de acceso y continuidad (Dowbor, 2020). La medida fue establecida en 2003 como resultado de la unificación de diversos programas previos de transferencia monetaria de escala federal: Bolsa Escola, una subvención de ingresos mínimos relacionada con la educación primaria; Fome Zero y Bolsa Alimentação, dos transferencias de ingresos para la compra de alimentos; y Vale Gas, un subsidio para la compra de gas. En este sentido, el Bolsa Familia integra una diversidad de componentes orientados a brindar mayor protección social a las familias vulnerables, a través del aumento de los ingresos monetarios y la promoción de la educación y la salud (Soares et al., 2010).

En términos de resultados, la cobertura del programa creció exponencialmente. De acuerdo con datos recopilados en el registro de la CEPAL, en el 2003 la población cubierta era de casi 16 millones y en 2021 brindaba cobertura a casi 58 millones de niños/as. A partir del brote de la pandemia, y considerando la necesidad de reforzar las redes de protección social afectadas por el impacto socioeconómico global, en marzo de 2020 el gobierno federal anunció un aumento de la cobertura de la población alcanzada por el programa. Como consecuencia, la cobertura pasó de 53 millones a aproximadamente 59 millones de niños/as. Esta medida de expansión de la cobertura se

vio acompañada por un fuerte aumento del presupuesto público destinado al Bolsa Familia, que pasó de 0.3% del PIB en 2019 a 0.39% y 0.40% en 2020 y 2021, respectivamente.

Posteriormente, en mayo de 2021, se anunció una segunda medida complementaria de transferencia monetaria denominada *Refuerzo nutricional y combate a la obesidad en niños y embarazadas de Bolsa Familia*. Esta medida estuvo destinada específicamente a tratar los efectos de la pandemia en términos de desnutrición y obesidad entre niños/as y mujeres embarazadas receptoras del programa Bolsa Familia, totalizando aproximadamente 14.3 millones de destinatarios/as. De forma similar a la Prestación Alimentar, aunque posteriormente, esta medida también estuvo muy ligada en términos de implementación a la principal transferencia monetaria para las infancias, con el objetivo de dar respuesta a los problemas relacionados con falta de acceso a alimentos y malnutrición. La medida también estuvo a cargo del Ministerio de Ciudadanía, en articulación con el Ministerio de Salud del Brasil, y su despliegue supuso una inversión social de R\$345.000.000. Esta medida se articuló como parte del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nacional, una política pública preexistente a cargo de la Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Finalmente, cabe destacar que en marzo de 2020 se anunció otra medida de transferencia monetaria, en este caso diseñada e implementada específicamente por los efectos de la pandemia: el Auxilio de Emergencia. Esta medida consistió en una transferencia monetaria directa destinada específicamente a la población independiente que no tuviera empleo registrado ni ingresos fijos. Más específicamente, la población alcanzada estuvo compuesta por trabajadores no registrados (en primera instancia mayores de 18 años y posteriormente ampliado a menores también) que no fueran receptores de ningún programa de seguridad o asistencia social (exceptuando el programa Bolsa Familia); y cuyo ingreso mensual estuviera por debajo del monto del salario mínimo, siempre y cuando el ingreso total familiar no superara el equivalente a tres salarios mínimos. Inicialmente, esta medida se anunció en el mes de abril de 2020 para un período de cuatro meses, y posteriormente fue extendida sucesivamente hasta octubre de 2021. Alcanzó a un total de 70 millones de personas, (aproximadamente 45.6 millones de familias), lo cual equivale al 33% de la población total. Inicialmente se estableció un monto mensual, de hasta tres cuotas, de R\$600 para hasta dos personas, y de R\$1,200 para grupos familiares (Correia et al., 2020; Marins et al., 2021) lo cual equivalía a USD\$120 y USD\$240 respectivamente, según el tipo de cambio oficial



correspondiente a abril de 2023. De acuerdo con datos del Portal de Transparencia del gobierno federal del Brasil, recuperados de la Caixa Económica Federal, esta medida supuso una inversión social de R\$254.000.000.000.000 en 2020 y R\$4.000.000.000.000 en 2021<sup>4</sup>. Su implementación estuvo a cargo de la Caja Económica Federal y del Instituto Nacional de Seguridad Social.

#### C) TRANSFERENCIAS MONETARIAS IMPLEMENTADAS EN PARAGUAY

En el caso de Paraguay, la principal PTM implementada ha sido el Tekoporã. Este programa fue implementado en el año 2005 y desde entonces permanece vigente como uno de los programas más relevantes del país en materia de protección social para los hogares en situación de pobreza, brindando cobertura en base a la articulación de soporte alimentario, apoyo educacional y de salud, y acompañamiento familiar, entre otros aspectos relativos al desarrollo social (Balletbo, 2018). Por otro lado, al igual que los casos antes mencionados, funciona con criterios de condicionalidad para acceder y luego sostener la prestación. En este sentido, está enfocado en familias en situación de pobreza y vulnerabilidad, incluyendo niños/as de 0 a 14 años y/o adolescentes de 15 a 18 años, mujeres embarazadas, personas con discapacidad y adultos mayores (González, 2015). De acuerdo con la evaluación de impacto realizada por Soares, Ribas y Hirata (2008), en los primeros años de implementación el programa tuvo impactos positivos en términos de ingresos per cápita y consumo, reducción de la pobreza, aumento de la asistencia escolar, inversión en la producción agrícola, acceso al crédito para consumo, ahorro y participación social. No obstante, se registraron falencias en cuanto a reducción del trabajo infantil y aumento de la vacunación infantil. Este programa también tuvo un rol central durante la pandemia, ya que para el año 2020 se registraron alrededor de 900 mil destinatarios/as. El alcance de la medida estuvo enfocado en niños/as y adolescentes, y en menor medida en personas con discapacidad y familias indígenas.

Como parte de las medidas adoptadas para hacer frente a la pandemia, en marzo de 2020 el gobierno nacional del Paraguay anunció 2 medidas complementarias vinculadas al programa Tekoporã, con la finalidad de aliviar la situación socioeconómica de las familias afectadas por la pandemia en condiciones de vulnerabilidad: por un lado, se realizó el pago adicional durante el mes de abril para 167 mil familias que ya eran receptoras del programa. Complementariamente, en el año 2021 se anunció un aumento de cobertura, incorporando aproximadamente 63 mil nuevas familias al programa, a las

---

<sup>4</sup>Para más información, consulta el siguiente enlace: <https://portaldatransparencia.gov.br/>

cuales a su vez se les realizó tres pagos bimensuales durante el segundo semestre de 2021 (Comisión Permanente de la Mesa Técnica de Monitoreo, 2021). Finalmente, se anunció un aumento de la cobertura de la población para el año 2022(Ortiz et al., 2022).

Considerando las consecuencias que la pandemia podría traer a la población vulnerable en cuanto a acceso a alimentos y elementos básicos de higiene, el gobierno nacional decidió implementar el Programa de Seguridad Alimentaria Ñangareko. Según lo establecido por la Secretaría de Emergencia Nacional<sup>5</sup> -organismo a cargo de su diseño e implementación- esta medida consistió en una transferencia monetaria directa a través de un código enviado a los celulares de las personas destinatarias, cuyo gasto estaba restringido al consumo de alimentos o productos de higiene. En términos de cobertura, esta medida alcanzó a una población de 330 mil familias y se realizó una única vez entre marzo/abril.

La tercera medida diseñada e implementada específicamente a la luz de la pandemia fue el Subsidio Pytyvõ. Esta medida fue creada en marzo de 2020 con fuerza de ley y consistió en una transferencia monetaria directa extraordinaria para aquellas personas del sector informal que realizaran actividades por cuenta propia o que estuvieran contratadas en relación de dependencia con alguna micro, pequeña o mediana empresa. Según datos oficiales del gobierno<sup>6</sup>, realizaron dos pagos a un total de 1 millón de personas, lo cual equivale a una cobertura de aproximadamente el 20% de la población total. Esta primera ronda consistió de un pago de PYG\$548.000 (equivalente a USD\$80 según el tipo de cambio oficial del momento) y estuvo destinada fundamentalmente a trabajadores/as del sector informal o que hubieran perdido su fuente de empleo, y se llevó a cabo a través de una inversión de USD\$195.000.00. Complementariamente, en agosto de 2020 se anunció una segunda ronda del Pytyvõ (denominada versión 2.0), que estuvo dirigida a una población más reducida -de 300 mil personas-, también pertenecientes al sector informal de la economía, cuentapropistas y empleados/as de micro, pequeñas y medianas empresas. En este caso se estableció además como criterio de exclusión el acceso previo a algún otro programa de protección social (como el Tekoporâ).

#### D) TRANSFERENCIAS MONETARIAS IMPLEMENTADAS EN URUGUAY

---

<sup>5</sup>Para más información sobre esta medida, se sugiere consultar el siguiente enlace <https://www.sen.gov.py/index.php/acciones/nangareko>

<sup>6</sup>Para más información sobre esta medida, se sugiere consultar el siguiente enlace: <https://rindiendocumentas.gov.py/covid/perfilsubsidio/?subsidio=126212>

Al igual que en los tres casos previamente analizados, en Uruguay las transferencias monetarias realizadas durante la pandemia estuvieron ligadas a mecanismos y entramados preexistentes. En este caso, son las asignaciones familiares del Plan de Equidad las que constituyen el tipo de PTM regional implementada en Uruguay. Se trata de un programa de alcance nacional administrado por el Banco de Previsión Social en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Social. Fue originalmente implementado en el 2008 a través del Plan Equidad como una transferencia monetaria dirigida a niños/as y adolescentes pertenecientes a hogares caracterizados por la vulnerabilidad socioeconómica, y posteriormente su cobertura fue ampliada progresivamente. Consta de un único componente, en tanto transferencia monetaria condicionada para niños/as y adolescentes menores de 18 años y personas con discapacidad (Vecinday, 2013).

Considerando la situación sanitaria, en Uruguay se adoptaron dos medidas que tenían por objetivo fortalecer las transferencias monetarias del Plan Equidad. En primer lugar, en marzo de 2020, se anunció la duplicación de los montos percibidos para las personas destinatarias del programa, siempre y cuando no fueran también receptoras de la Tarjeta Uruguay Social. Los pagos se realizaron en los meses de abril-mayo; junio-julio; agosto-septiembre; noviembre-diciembre de 2020. Adicionalmente, en agosto de 2021 se anunció un refuerzo monetario de las asignaciones para niños/as de entre 0 y 3 años y mujeres embarazadas destinatarias de las asignaciones del Plan de Equidad. Este refuerzo se pagó de forma mensual entre septiembre y diciembre de 2021 a 70 mil personas.

Por otro lado, se estableció un refuerzo de la Tarjeta Social Uruguay. Esta medida, vigente desde el 2006, consiste en una transferencia monetaria otorgada a los hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica extrema, con el objetivo de garantizar el consumo de alimentos básicos y productos de primera necesidad (Moreira Gregori, 2016). Como parte de las medidas orientadas a abordar las consecuencias de la pandemia, en marzo de 2020 se anunció la duplicación de los montos asignados a través de la tarjeta, que se realizó en cuatro tramos: el primero se hizo en abril-mayo de 2020; el segundo en junio-julio 2020; el tercero en agosto-septiembre 2020; y el cuarto en noviembre-diciembre 2020. Esta medida alcanzó a 768 mil personas, de las cuales todas recibieron

al menos una vez la asignación doble del monto, representando aproximadamente el 22% de la población total<sup>7</sup>.

Finalmente, se implementó una tercera medida denominada Canasta de Emergencia Alimentaria. Esta medida fue diseñada e implementada a la luz de la pandemia y consistió en un bono para adquirir productos alimentarios para compras en grandes supermercados y pequeños comercios, a través de una aplicación de celular. En el primer año, la asignación fue de UYU\$906 en promedio y en el 2021 se aumentó a UYU\$1253 en promedio (equivalente a aproximadamente a USD\$20 y USD\$30 para la fecha según el tipo de cambio oficial, respectivamente). Entre 2020 y 2021, la inversión realizada para financiar las canastas de emergencia fue de USD\$179.208.000 y representó un 10% del total del monto asignado al fondo para Coronavirus, siendo la PTM más financiada, luego de los seguros de desempleo (Amarante & Scalese, 2022). La transferencia fue personal y estuvo destinada a trabajadores/as informales o desempleados mayores de 18 años sin cobertura social que no recibieran otras prestaciones del Estado. Esta medida se mantuvo vigente desde su anuncio en marzo de 2020 hasta marzo de 2022, cubriendo aproximadamente 300 mil personas<sup>8</sup>.

Para una perspectiva sistematizada y comparada de estas medidas, en la **Tabla 3** se resumen las principales características de cada una de las medidas adoptadas, caracterizadas según las variables ya mencionadas: tipo de medida, adecuación durante la pandemia, cobertura y forma de entrega.

**Tabla 3 | Caracterización de las PTM seleccionadas (2020-2021)**

País	PTM	Tipo de medida	Adecuación en pandemia	Cobertura total (personas)	Forma de entrega
Argentina	Asignación Universal por Hijo	Transferencia a la niñez	Fortalecimiento de medida preexistente	4.3 millones	Transferencia condicionada mensual para gasto discrecional
	Prestación Alimentar	Apoyo nutricional	Fortalecimiento y expansión de medida preexistente	3 millones	Transferencia condicionada mensual para gasto en alimentos

<sup>7</sup> Para más información, se sugiere consultar el siguiente enlace: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/politicas-y-gestion/programas/tarjeta-uruguay-social>

<sup>8</sup> Para más información, se sugiere consultar el siguiente enlace: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/comunicados/solicitud-canasta-emergencia-alimentaria#:~:text=El%20monto%20del%20cup%C3%B3n%20canasta,es%20necesario%20usar%20dicha%20aplicaci%C3%B3n.>

	<b>Ingreso Familiar de Emergencia</b>	Ingreso de emergencia para trabajadores no registrados	Nueva medida	8.8 millones	Transferencia condicionada extraordinaria para gasto discrecional
<b>Brasil</b>	<b>Bolsa Familia</b>	Transferencia a la niñez	Fortalecimiento y expansión de medida preexistente	57.5 millones	Transferencia condicionada mensual para gasto discrecional
	<b>Refuerzo Nutricional</b>	Apoyo nutricional	Nueva medida	14.3 millones	Transferencia condicionada mensual para gasto en alimentos.
	<b>Auxilio de Emergencia</b>	Ingreso de emergencia para trabajadores no registrados	Creación de nueva medida	70 millones	Transferencia condicionada mensual para gasto discrecional
<b>Paraguay</b>	<b>Tekoporã</b>	Transferencia a la niñez	Fortalecimiento y expansión de medida preexistente	982 mil	Transferencia condicionada mensual para gasto discrecional
	<b>Ñangareko</b>	Apoyo nutricional	Nueva medida	330 mil	Transferencia condicionada extraordinaria para gasto en alimentos
	<b>Pytyvõ (1.0 y 2.0)</b>	Ingreso de emergencia para trabajadores no registrados	Nueva medida	1 millón (1.0) 300 mil (2.0)	Transferencia condicionada extraordinaria para gasto discrecional
<b>Uruguay</b>	<b>Plan de Equidad</b>	Transferencia a la niñez	Fortalecimiento de medida preexistente	370 mil	Transferencia condicionada adicional para gasto discrecional
	<b>Tarjeta Uruguay Social</b>	Apoyo nutricional	Fortalecimiento y expansión de medida preexistente	768 mil	Transferencia condicionada mensual para gasto en alimentos
	<b>Canasta de Emergencia Alimentaria</b>	Ingreso de emergencia para trabajadores no registrados	Nueva medida	300 mil	Transferencia condicionada mensual para gasto en alimentos

Fuente: elaboración propia

## UNA MIRADA REGIONAL DE LAS PTM: ¿INNOVACIÓN O PERSISTENCIA DE LA PROTECCIÓN SOCIAL?

Al considerar las PTM en su conjunto, se aprecia que independientemente de las heterogeneidades propias de cada transferencia en términos de alcance o cobertura, los cuatro países del MERCOSUR adoptaron estrategias similares de contención y protección social, haciendo uso intensivo de las transferencias monetarias no contributivas. En este sentido, en todos los casos se optó por implementar esquemas de

transferencia monetaria segmentada para diversas poblaciones, concentrándose especialmente en tres tipos de estrategias.

Por un lado, se acudió al *fortalecimiento de transferencias monetarias previas a la pandemia*. En este primer grupo se encuentran las medidas destinadas a las infancias y las adolescencias. Este es el caso de la Asignación Universal por Hijo, Bolsa Familia, Tekoporão el Plan Equidad. Estas medidas agrupan una alta proporción de la población total de los países. Si bien se trata de PTM de larga data, en todos los casos se caracterizaron por un sostenimiento de su cobertura y, sobre todo, estuvieron acompañadas de una política general de flexibilización de las condicionalidades típicas de estas medidas, y una articulación con otras medidas complementarias, especialmente aquellas de seguridad alimentaria.

En segundo lugar, se evidencia una *expansión de transferencias monetarias destinadas al consumo de alimentos y productos de primera necesidad*. Como parte de la estrategia de protección social ante la pandemia, en los cuatro países se adoptaron o reforzaron transferencias monetarias destinadas específicamente al consumo de alimentos, bebidas y productos de primera necesidad. Es decir, los países optaron también por reforzar las transferencias monetarias para complementar los ingresos de los sectores más vulnerables y garantizar el acceso a la canasta básica de alimentos, con énfasis en las infancias y adolescencias. Este ha sido el caso de la Prestación Alimentar en Argentina, el refuerzo nutricional de Brasil, el Programa de Seguridad Alimentaria Ñangareko de Paraguay, o la Canasta de Emergencia Alimentaria y la Tarjeta Social en Uruguay. Para este grupo de medidas se combina la creación de nuevas medidas para hacer frente a la pandemia, con el refuerzo de medidas preexistentes (especialmente las transferencias a la niñez y la adolescencia antes mencionadas).

En este sentido, Argentina y Uruguay optaron por reforzar medidas preexistentes a la pandemia (Prestación Alimentar y Tarjeta Uruguay Social), que funcionaron como complemento de otras medidas, como la Asignación Universal por Hijo y el Plan de Equidad. Adicionalmente, en Uruguay se creó la Canasta de Emergencia Alimentaria, siendo una medida diseñada específicamente para el contexto de la pandemia. Brasil y Paraguay crearon nuevas medidas en concepto de “refuerzo”: el refuerzo nutricional y Ñangareko. El primer caso fue un refuerzo destinado especialmente a la población destinataria del Bolsa Familia. En cambio, el Ñangareko funcionó como una medida con mayor transversalidad, aunque estuvo destinada especialmente a receptores del

Tekoporã. Cabe destacar que, en líneas generales, estas medidas fueron esporádicas y se implementaron en meses específicos o períodos acotados. El único caso en el que una medida de este tipo se mantuvo en el tiempo es el de la Prestación Alimentar en Argentina, que se integró al esquema nacional de transferencias monetarias y se consolidó como política alimentaria dentro del repertorio de medidas de protección social.

Si bien los dos conjuntos de transferencias antes mencionados son diferenciables entre sí por sus objetivos y por las características del consumo permitido en cada caso, es evidente que presentan similitudes entre sí y que han funcionado de forma articulada, manteniendo el foco de las transferencias en las infancias y adolescencias. En cambio, se puede distinguir un tercer conjunto de PTM, que surge del *diseño y la implementación de transferencias monetarias de emergencia*. A diferencia de los dos grupos anteriores, este conjunto responde a medidas creadas específicamente en el contexto de la pandemia y destinadas a un conjunto más amplio de la población. Estas transferencias estuvieron diseñadas para aquellas personas ocupadas en la economía informal que vieron su actividad laboral y/o sus ingresos afectados por la contracción económica y de los mercados de trabajo. Este es el caso del Ingreso Familiar de Emergencia, el Auxilio de Emergencia, el Pytyvõ (1.0 y 2.0) y la Canasta de Emergencia Alimentaria, implementados en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay respectivamente.

En el caso de Argentina y Brasil, el Ingreso Familiar de Emergencia y el Auxilio de Emergencia tuvieron una amplia cobertura poblacional: el Ingreso Familiar de Emergencia duplicó la cobertura de la Asignación Universal por Hijo (8.8 millones vs. 4.3 millones), brindando cobertura a aproximadamente el 20% de la población total; y el Auxilio de Emergencia alcanzó los 70 millones de destinatarios, vs. los 57.5 millones del Bolsa Familia, cubriendo aproximadamente al 32% de la población total. En gran medida, esto se debe al alcance de ambas medidas y a la superposición de destinatarios/as. En cambio, el Pytyvõ (1.0 y 2.0) implementado en Paraguay no superó la cantidad de destinatarios/as del Tekoporã; y la Canasta de Emergencia Alimentaria no superó el umbral de cobertura de del Plan de Equidad, y fue superado ampliamente por la cobertura de la Tarjeta Uruguay Social.

Para comprender mejor el rol de estas medidas, es necesario tener en consideración la capacidad de respuesta de los sistemas de la seguridad social. Si se tiene en cuenta la cobertura de la seguridad social para el período 2020, en base a cotizantes como proporción de la población ocupada por país, encontramos importantes diferencias.

Mientras que en Uruguay la cobertura fue del 78,1%, en Brasil fue del 64,7% y en Argentina del 54%. Aún menor fue la cobertura en Paraguay, registrada en torno al 30%(OIT, 2021). Esto da cuenta de las diferencias sustantivas que han tenido las medidas de PTM para brindar protección social. En este sentido, no es casual que el único país que no recurrió a una medida de tipo ingreso familiar y que optó por medidas más focalizadas en el tiempo haya sido Uruguay, con mejores niveles de cobertura de la seguridad social.

Los casos de Brasil y Argentina son relativamente análogos, ya que si bien existe una diferencia relevante en términos de cobertura de la seguridad social, ambos países optaron por estrategias similares de adaptación de medidas preexistentes (como la expansión del Bolsa Familia y la Asignación Universal por Hijo) y la adopción de nuevas medidas (como el Auxilio de Emergencia y el Ingreso Familiar de Emergencia), financiadas por un aumento del gasto público, en torno al 5% del PIB. Aún más, se evidencia cierta similitud si se tiene en cuenta que, en ambos casos, el gasto social fue del 19,7% (Brasil) y 16,9% (Argentina) del PIB, los más altos de toda la región (OIT, 2021). No obstante, un punto interesante a destacar es el hecho de que la expansión de la protección social se haya dado de forma tan contundente en ambos países, considerando que se trató de gobiernos federales de signo político absolutamente contrarios: Alberto Fernández, de extracción peronista, gobernando en Argentina; y Jair Bolsonaro, de extracción liberal y conservadora, gobernando en Brasil. Para el caso de Brasil, resulta relevante que a pesar de la postura inicial del presidente Bolsonaro de abierta oposición a los programas sociales y de transferencia monetaria, haya aprobado no sólo su expansión, sino la creación de programas adicionales durante la pandemia. Esto da cuenta, sin lugar a duda, de la necesidad y la relevancia de este tipo de medidas en un contexto crítico.

El caso de Paraguay es bien diferente al de los antes mencionados, ya que no solo presenta niveles de cobertura de la seguridad social mucho más bajos, sino que además tanto el gasto público como el gasto social con relación al PIB fue menor. Por ejemplo, el gasto social para 2020 fue de 9% sobre el PIB, siendo el más bajo del bloque y de los más bajos de toda Sudamérica. En este sentido, las medidas de protección social y las PTM tienen en Paraguay un rol inclusive mayor, ya que fue el principal instrumento de cobertura social para garantizar un piso mínimo de ingresos en un contexto que impactó particularmente en la actividad informal o no registrada. No obstante, la cobertura fue bastante menor si se compara con los casos de Brasil o Argentina, ya que el programa



Pytyvõ brindó cobertura a aproximadamente el 15% de la población en la primera ronda, y apenas el 5% en la segunda ronda, a pesar de tener mayor proporción de trabajadores/as en la informalidad.

Para los casos de Uruguay, Brasil y Argentina, la implementación de estrategias de expansión y adopción de transferencias monetarias da cuenta en qué medida las PTM, en tanto medidas de protección social, se integran a la cobertura de la seguridad social y funcionan como paraguas de cobertura ciudadana y no contributiva, garantizando un piso mínimo de protección social. En este sentido, resulta evidente que la mayor parte de estas medidas se concentraron en trabajadores/as no registrados e informales, que son quienes sufrieron en mayor medida el impacto de la pandemia en la actividad económica y productiva (Mera et al., 2020).

En cuanto a los resultados de estas medidas, puede mencionarse que su impacto ha sido positivo, pero insuficiente. Por un lado, según estimaciones de la CEPAL y de la OIT para el año 2020, la cobertura de protección social en el cono sur fue de en torno al 60% y representó un gasto total regional del 1,55% del PIB. A su vez, previno que las consecuencias socioeconómicas de la pandemia fueran mayores, especialmente en cuanto a niveles de pobreza e indigencia, y en menor medida de desigualdad medida por ingresos (CEPAL, 2021; OIT, 2021). No obstante, también se registran limitaciones.

Para el caso de Argentina, se estimó que el impacto conjunto de las PTM resultó en una reducción de 8,2 puntos porcentuales en la tasa de indigencia y de 6,6 puntos porcentuales en la tasa de pobreza (Bonfiglio & Robles, 2021). Adicionalmente, de acuerdo con una evaluación realizada por el Ministerio de Economía de la Nación (2020), la combinación del Ingreso Familiar de Emergencia con las asignaciones familiares a la niñez brindó cobertura al 89% de la población ubicada en el primer decil que, sin ella, hubiera sido de aproximadamente el 61%. Por lo tanto, para el caso argentino se destaca especialmente una alta cobertura de las PTM. Sin embargo, como contrapartida, la amplia cobertura se vio limitada por la baja adecuación de los montos, en un contexto nacional signado por una elevada inflación y la caída sostenida de los salarios reales.

En Brasil se registraron resultados positivos en cuanto a cobertura e impacto de las PTM. La combinación de estas medidas -especialmente el Auxilio de Emergencia- contribuyó a reducir el impacto negativo de la contracción económica y brindó un piso de ingresos entre las poblaciones de los deciles más bajos de las unidades federativas (De Moraes et al., 2023). De acuerdo con Nazareno & de Castro Galvao (2023), el impacto de las

transferencias monetarias durante la pandemia fue tal que redujo la desigualdad medida por el índice de Gini a niveles históricos y previno un aumento mayor de la pobreza. A su vez, se han destacado otros resultados positivos en la conducta de la población en términos de prevención y reducción de contagios (de Leon et al., 2023).

En el caso de Uruguay, también se ha destacado el rol de las PTM para brindar pisos de protección social. Se destaca especialmente la rápida implementación de medidas de transferencia económica, articuladas con otras medidas de carácter sanitario para hacer frente a la pandemia (Haldane et al., 2022). No obstante, en el caso puntual de Uruguay las evaluaciones hacen referencia a mayores limitaciones e insuficiencias de las transferencias monetarias, producto de las bajas asignaciones y montos otorgados (Baráibar Ribero, 2023) y debido al hecho de que estas medidas tuvieron un efecto limitado en la reducción de la pobreza (Brum & De Rosa, 2021).

Por último, en Paraguay las transferencias monetarias también tuvieron efectos positivos. Según estimaciones del Fondo Monetario Internacional (2023), la combinación de los programas Pytyvöy y Tekoporã redujo las tasas de pobreza moderada y extrema, que habrían llegado al 30,1% y al 6,4% respectivamente, lo cual habría representado un 60% más de personas en situación de pobreza extrema. En términos de desigualdad medida por el índice de Gini, si bien el impacto fue menor, la implementación de estas medidas previno que la desigualdad alcanzara brechas mayores.

Desde una perspectiva transversal, la homogeneidad de las medidas caracterizadas da cuenta de una tendencia general dentro del bloque regional a responder a la pandemia en base a dispositivos institucionales y herramientas preexistentes. Si bien durante el inicio de la pandemia se dieron debates regionales en torno a la posibilidad de poner en marcha nuevos esquemas de protección social no contributiva, como por ejemplo diseños de ingreso o renta básica<sup>9</sup>, finalmente las respuestas en materia de PTM fueron únicamente a nivel nacional y funcionaron como extensión o expansión del repertorio existente de medidas.

A diferencia de los grupos de medidas de transferencias a las infancias y las adolescencias y de consumo de alimentos y bienes básicos, las PTM de ingreso de emergencia supusieron cierta ruptura con los criterios y condiciones. Por un lado, estuvieron orientadas a un segmento poblacional usualmente descubierto, que es la

---

<sup>9</sup><https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-propone-avanzar-un-ingreso-basico-ayudar-la-poblacion-mas-vulnerable-superar>

población económicamente activa. Por otro lado, estas medidas apuntaron a cubrir -al menos parcialmente- las pérdidas económicas producidas por la pandemia a través de la asignación de un ingreso monetario directo y de gasto discrecional. Adicionalmente, la transferencia no estaba condicionada por el posterior cumplimiento de determinados requisitos.

El Ingreso Familiar de Emergencia, por ejemplo, supuso cierta innovación en términos de administración pública, debido a la amplia cobertura poblacional de la medida y el hecho de que incorporó al sistema de protección social a millones de personas que previamente no estaban registradas, siendo la primera experiencia de protección social para muchas de ellas (D'Alessandro, 2022). Sin embargo, su implementación se topó con diversos obstáculos, como el hecho de que la cobertura se vio limitada por desigualdades de género y una fuerte estratificación social, sumado al hecho de que las transferencias monetarias desplegadas en su conjunto fueron insuficientes para absorber las consecuencias socioeconómicas de la pandemia, especialmente la pérdida de ingresos (Kaplan & Delfino, 2021). En este sentido, no puede afirmarse que el caso del Ingreso Familiar de Emergencia constituya una ruptura de las formas de intervención de la política social, sino más bien una continuidad (Baliña, 2023).

Algo similar sucedió en el caso del Auxilio de Emergencia en Brasil. Si bien la implementación de la medida supuso innovaciones específicas en el terreno de la administración pública y la gestión de las políticas sociales -como por ejemplo la incorporación de millones de personas al registro federal de políticas sociales, siendo una de las medidas de protección social más ambiciosas de la historia del país- también presentó continuidades a nivel burocrático y de la cobertura, ya que la implementación se realizó a costas de instituciones, registros y métodos previamente utilizados para otras PTM (Cardoso, 2020). Es por ello que, a pesar de las particularidades mencionadas que hacen de estas medidas de emergencia casos de innovación técnica y la flexibilización de ciertos requisitos, las transferencias de emergencia supusieron también una continuidad de la política social, fundamentalmente debido a su focalización y condicionalidades de acceso, limitadas por criterios de vulnerabilidad social y económica, y por su carácter esporádico.

Una perspectiva teórica desde la cual es posible abordar el grado de persistencia de las transferencias de emergencia son las teorías de ingreso ciudadano (IC) o renta básica universal. De acuerdo con la teoría expuesta por el autor belga (Van Parijs, 2004; Van

Parijs & Vanderborcht, 2020), el IC debe cumplir con 5 características: en primer lugar, debe ser *individual*, lo cual implica que la transferencia es realizada a cada persona y no a familias u hogares. En segundo lugar, es *incondicional*, por lo cual no se establece ningún tipo de restricción, requisito ni contraprestación para acceder a la transferencia ni para su sostenimiento en el tiempo. En tercer lugar, es *universal* en tanto es brindado a todas las personas por igual y sin distinción de clase, género, etnia, religión o condición personal. En cuarto lugar, se otorga de forma *periódica* en el sentido de que su pago es mensual o en intervalos breves y continuos. Finalmente, se estipula que el pago se debe realizar *en efectivo*, de modo tal que se garantice el acceso al dinero para su consumo según la persona considere oportuno.

En base a resultados obtenidos previamente (Baliña, 2022), si se analizan a la luz de estas cinco características, las cuatro medidas de transferencia monetaria de emergencia implementadas durante la pandemia, se aprecia una baja adecuación y una gran similitud entre las medidas en cuanto a las características que asumieron para cada uno de las características. El Ingreso Familiar de Emergencia, el Auxilio de Emergencia y el Pytyvõsolo presenta adecuación en relación con el componente de transferencia en efectivo, dado que consistió en una transferencia monetaria cuyo gasto quedaba a discreción del destinatario. Para el resto de las características no es posible encontrar mayor adecuación, ya que se trató de transferencias esporádicas, basadas en criterios de focalización y condicionalidad que limitaron tanto su universalidad como incondicionalidad; y dado que estuvo destinada a un titular por hogar, no se trató de una transferencia individual.

A diferencia de estos casos, la Canasta de Emergencia Alimentaria presenta algunas diferencias: por un lado, presenta mayor adecuación en cuanto al componente de individualidad, ya que se ha diseñado como una transferencia monetaria personal, sin restricción de cantidad por hogar y sin mediación por titulares. Sin embargo, la adecuación para el componente del efectivo fue parcial, ya que esta medida estuvo destinada exclusivamente al consumo de alimentos. En cambio, al igual que el resto de las medidas observadas, la medida no presenta adecuación alguna en cuanto a los criterios de incondicionalidad, universalidad y periodicidad. La falta de adecuación para este último componente viene dada por ser una medida de carácter transitorio y excepcional, que al no apoyarse en otras medidas previas, no se sostiene de forma regular en el tiempo.

En la **Tabla 4** se presentan de forma acotada las principales características de cada una de estas medidas de transferencia monetaria de emergencia según las 5 características.

**Tabla 4 | Características de las PTM de emergencia según características del IC**

PTM	Evaluación según características del IC
<b>Ingreso Familiar de Emergencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Individualidad: la transferencia se realiza al grupo familiar.</li> <li>✓ Incondicionalidad: se establecen criterios y condiciones de acceso.</li> <li>✓ Universalidad: focalización en un sector específico de la población.</li> <li>✓ Periodicidad: transferencias esporádicas, sin regularidad.</li> <li>✓ Efectivo: el dinero se transfiere directamente al titular para su gasto a discreción.</li> </ul>
<b>Auxilio de Emergencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Individualidad: la transferencia se realiza al grupo familiar.</li> <li>✓ Incondicionalidad: se establecen criterios y condiciones de acceso</li> <li>✓ Universalidad: focalización en un sector específico de la población.</li> <li>✓ Periodicidad: transferencia mensual de corto plazo.</li> <li>✓ Efectivo: el dinero se transfiere directamente al titular para su gasto a discreción.</li> </ul>
<b>Pytyvõ (1.0 y 2.0)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Individualidad: otorgamiento a través de titulares con limitaciones</li> <li>✓ Incondicionalidad: se establecen criterios y condiciones de acceso.</li> <li>✓ Universalidad: focalización en un sector específico de la población.</li> <li>✓ Periodicidad: transferencias esporádicas, sin regularidad.</li> <li>✓ Efectivo: el dinero se transfiere directamente al titular para su gasto a discreción.</li> </ul>
<b>Canasta de Emergencia Alimentaria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Individualidad: otorgamiento personal</li> <li>✓ Incondicionalidad: se establecen criterios y condiciones de acceso.</li> <li>✓ Universalidad: focalización en un sector específico de la población.</li> <li>✓ Periodicidad: transferencia mensual durante un período acotado.</li> <li>✓ Efectivo: el dinero se transfiere directamente al titular para su gasto en alimentos.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia

En función de lo antes mencionado, si bien puede afirmarse que las experiencias de transferencia monetaria que tuvieron lugar durante la pandemia podrían servir como base para la ampliación de estas transferencias hacia medidas de carácter más universal, como sostienen en Brasil et al. (2021), la distancia con este tipo de medidas es aún considerable. Por un lado, si bien las PTM analizadas contribuyeron a reducir el impacto socioeconómico de la pandemia y evitaron que los niveles de desigualdad medida por ingresos fuera aún mayor, no funcionaron como pisos mínimos de ingresos estables ni como mecanismos de distribución del ingreso monetario, que son dos funciones básicas del IC.

Por otro lado, si bien es cierto que los cuatro países pertenecen a regímenes de bienestar diferentes en términos de exclusión (Filgueira, 1998) o de desarrollo (Mesa-Lago, 2016), los mercados laborales de la región, y los sistemas de seguridad social asociados, están atravesando un proceso de profunda transformación, cuyo impacto a mediano y largo plazo es incierto. ¿Se trata de una situación pasajera? ¿O estas transformaciones son el anuncio de un nuevo escenario? Es por esto que los intentos más recientes por clasificar los regímenes de bienestar se han centrado en el viraje hacia nuevas configuraciones de bienestar que, en el caso de Argentina y otros países originalmente catalogados como universalistas, actualmente se los caracteriza a partir de una estructura de bienestar híbrida (Filgueira, 2007).

En este sentido, tanto la expansión como las limitaciones de las PTM y de los sistemas de protección social se explican, al menos, por dos motivos. Por un lado, por las características de los mercados de trabajo y la consecuente reducción de cobertura de los sistemas de la seguridad social. Esto requiere de una expansión de los mecanismos de protección social, producto de la restricción contributiva de la seguridad social y la necesidad de brindar un piso mínimo de protección y bienestar. Asociado a ello, por otro lado se explica por el auge de crisis globales, que son a la vez más recurrentes e impactantes. En este escenario, los países se ven también en la obligación de desplegar esquemas de protección social para sus poblaciones, a los fines de reducir sus riesgos sociales.

## **CONCLUSIONES**

A lo largo del artículo se abordó el fenómeno de los riesgos y las crisis globales desde una perspectiva de la sociología política internacional. Más concretamente, se presentó una perspectiva desde la cual analizar la producción de riesgos globales, su impacto en la cuestión social, y el rol de la protección social para abordar sus consecuencias socioeconómicas. En base a ello, se analizó el caso de la pandemia y se caracterizaron las principales PTM implementadas en los países miembro del MERCOSUR.

En esta línea, se demostró que las PTM constituyen una de las principales medidas de protección social en América Latina y el Caribe, y que los países del MERCOSUR no son la excepción. Se aprecia que toda la región multiplicó la cantidad y extensión de transferencias monetarias durante la pandemia, y en el caso del MERCOSUR, esto se evidenció a partir de una doble dinámica de refuerzo de medidas preexistentes (especialmente aquellas destinadas a la infancia y la adolescencia), y la creación de

nuevas medidas orientadas especialmente a trabajadores/as de la economía informal. Adicionalmente, se estableció que la expansión de las transferencias monetarias orientadas a las infancias y adolescencias implicó una continuidad de los arreglos de protección social. No obstante, se afirmó que si bien la creación de nuevas medidas transferencia de emergencia supuso innovaciones en términos de administración pública y población alcanzada, ello no implicó una ruptura con los esquemas tradicionales de la protección social a través de PTM.

Por otro lado, se argumentó que la expansión de las PTM en los países del MERCOSUR se explica en gran medida por el desplazamiento de los esquemas tradicionales de la seguridad social hacia esquemas de protección social y no contributivos, producto de las transformaciones del mundo del trabajo y el impacto de crisis globales. En este escenario, se ha visto que los sistemas de protección social cumplen un rol central en el desarrollo de redes o pisos mínimos de bienestar, como ha sido durante la pandemia.

A futuro, de este análisis exploratorio surgen futuras líneas de investigación. Una de las más relevantes está relacionada con la necesidad de comprender más en detalle las consecuencias socioeconómicas de la pandemia, y cómo éstas fueron absorbidas entre la seguridad y la protección social. Un segundo punto por desarrollar está relacionado con las transformaciones del mundo del trabajo y los regímenes de bienestar. No resulta claro si los sistemas de la seguridad social se encuentran en proceso de contracción - debido a la transformación de los mercados de trabajo en términos de flexibilidad e informalidad- o si se trata de una situación pasajera y reversible. En todo caso, esto trae aparejado un gran signo de pregunta con respecto a cómo será factible y necesario diseñar regímenes de bienestar en el corto plazo. Por último, un tercer punto relacionado con los dos anteriores, se fundamenta en la necesidad de profundizar, desde una perspectiva comparada, en el análisis del despliegue de medidas de seguridad y protección social entre países periféricos y países centrales. Un abordaje de estas características permitiría comprender mejor, por un lado, el reparto de las crisis globales; y por el otro, la capacidad de los regímenes de bienestar para absorber sus consecuencias y el rol de los sistemas de seguridad y protección social en cada caso.

## **Bibliografía**

ABRAMO, L., CECCHINI, S., & MORALES, B. (2019). *Social Programmes, Poverty Eradication and Labour Inclusion. Lessons from Latin America and the Caribbean*. <https://hdl.handle.net/11362/44622>

ALVAREDO, F., CHANCEL, L., PIKETTY, T., SAEZ, E., & ZUCMAN, G. (2017). Global inequality dynamics: New findings from WID.world. *American Economic Review*, 107(5). <https://doi.org/10.1257/aer.p20171095>

AMARANTE, V., & SCALESE, F. (2022). La respuesta fiscal frente al COVID-19 en Uruguay. *Serie Documentos de Trabajo*; 17/22

ANSES. (2020). *Boletín IFE 2020. Caracterización de la población beneficiaria*. [https://www.anses.gob.ar/sites/default/files/2022-05/DT\\_Bolet%C3%ADn%20IFE%202020.pdf](https://www.anses.gob.ar/sites/default/files/2022-05/DT_Bolet%C3%ADn%20IFE%202020.pdf)

ARAÚJO, M. C., BOSCH, M., & NORBERT, S. (2017). ¿Pueden las transferencias monetarias ayudar a que los hogares escapen de una trampa intergeneracional de pobreza? *Documento de Trabajo Del BID*, 1st ed.

ARCIDIÁCONO, P., BARRENECHEA, V. C., & STRASCHNOY, M. (2011). Transformaciones en la *Política Social Argentina*, el caso de la Asignación Universal por Hijo. *Leviathan (São Paulo)*, 3. <https://doi.org/10.11606/issn.2237-4485.lev.2011.132290>

ATKINSON, A. B. (2017). Inequality: What can be done? In *Ekonomicheskaya Sotsiologiya* (Vol. 18, Issue 2). <https://doi.org/10.17323/1726-3247-2017-2-41-79>

ATUESTA, B., & VAN HEMELRYCK, T. (2022). *Protección social de emergencia frente a los impactos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe*.

BALIÑA, J. (2022). *Sistemas de protección social ante la crisis del COVID-19: un análisis de las políticas de transferencia monetaria en los países del MERCOSUR desde las teorías del ingreso ciudadano universal (2020-2021)*. [Tesis de maestría para obtener el título de magíster en sociología política internacional]. Universidad Nacional de Tres de Febrero.

BALIÑA, J. (2023). El Ingreso Familiar de Emergencia. ¿Innovación o persistencia de la protección social en tiempos de pandemia? . *Punto Seguido. Revista de Gestión Gubernamental*, 3(3), 9–24.

BARÁIBAR Ribero, X. (2023). La insuficiencia de la suficiencia: transferencias Monetarias en Uruguay durante la pandemia. *Polis. Revista Latinoamericana*, 22(65), 282–319.

BARRIENTOS, A. (2012). Dilemas de las políticas sociales latinoamericanas, ¿Hacia una protección social fragmentada? *Nueva Sociedad*, 239.

BECCARIA, L. A., Marina Filipetto, S., & Mura, N. (2022). Heterogeneidad en el sector informal y transiciones entre estados. Un análisis de largo plazo para el mercado laboral argentino. *Revista Desarrollo y Sociedad*, 92, 195–235. <https://doi.org/10.13043/DYS.92.6>

BECK, U. (1998). *La sociedad del riesgo global. Hacia una nueva modernidad*. Paidós.

BECK, U. (2016). Why Metamorphosis of the World, Why Not Transformation? In *The Metamorphosis of the World*.

BÉLAND, D., Foli, R., Howlett, M., Ramesh, M., & Woo, J. J. (2018). Instrumental constituencies and transnational policy diffusion: the case of conditional cash



transfers. *Review of International Political Economy*, 25(4).  
<https://doi.org/10.1080/09692290.2018.1470548>

BENZA, G., & KESSLER, G. (2022). ¿Qué nos enseñan las ciencias sociales sobre el impacto del COVID-19 en América Latina? *Cuestiones de Sociología*, 26.  
<https://doi.org/10.24215/23468904e138>

BERTRANOU, F., & MAURIZIO, R. (2012). Asignaciones familiares como transferencias semicondicionadas a niños y adolescentes en la economía informal en la Argentina. *Revista Internacional de Seguridad Social*, 65(1). <https://doi.org/10.1111/j.1752-1734.2011.01420.x>

BONFIGLIO, J. I., & ROBLES, R. (2021). *Efectos de la pandemia COVID-19 sobre la dinámica del bienestar en la Argentina urbana. Una mirada multidimensional acerca de impacto heterogéneo de la crisis tras una década de estancamiento económico (2010-2020)*. Pontificia Universidad Católica Argentina. Observatorio de la Deuda Social Argentina. Barómetro de la Deuda Social Argentina.

BRASIL, F. G., CAPELLA, A. C. N., & FERREIRA, L. T. (2021). Eventos focalizadores e a pandemia da COVID-19: a renda básica emergencial na agenda governamental brasileira. *Revista de Administração Pública*, 55(3). <https://doi.org/10.1590/0034-761220200619>

BRUM, M., & DE ROSA, M. (2021). Too little but not too late: nowcasting poverty and cash transfers' incidence during COVID-19's crisis. *World Development*, 140.  
<https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105227>

CARBALLEDA, A. J. M. (2019). Ensayo sobre la cuestión social. *Prospectiva*.  
<https://doi.org/10.25100/prts.v0i27.7271>

CARDOSO, B. B. (2020). A implementação do Auxílio Emergencial como medida excepcional de proteção social. *Revista de Administração Pública*, 54(4).  
<https://doi.org/10.1590/0034-761220200267>

CASTEL, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social*. Paidós.

CASTRO, L. G., & MEDIAVILLA, M. (2022). Políticas Públicas Focalizadas en Latinoamérica: Revisión de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas. *International Review of Economic Policy-Revista Internacional de Política Económica*, 4(2). <https://doi.org/10.7203/irep.4.2.25798>

CECCHINI, S., & Atuesta, B. (2017). Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión. *Serie Políticas Sociales*.

CECCHINI, S., & Madariaga, A. (2011). *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. CEPAL.

CECCHINI, S., Villatoro, P., & Mancero, X. (2021). El impacto de las transferencias monetarias no contributivas sobre la pobreza en América Latina. In *Cepal Review* (Vol. 2021, Issue 134). <https://doi.org/10.18356/16820908-2021-134-1>

CEJUDO, G., MICHEL, C., & DE LOS COBOS, P. (2020). *Respuestas para enfrentar la pandemia en América Latina y el Caribe: el uso de programas de transferencias monetarias y de sistemas de información de protección social*.

- CENA, R., & CHAHBENDERIAN, F. (2015). Government approach to poverty through Conditional Cash Transfer Programs. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 13(1), 123–136. <https://doi.org/10.11600/1692715x.1316260914>
- CEPAL. (2021). Panorama Social de América Latina 2020 [Social Panorama of Latin America 2020]. In *RDP Revista Digital de Posgrado* (Issue 3).
- CEPAL. (2022). *Panorama social de América Latina 2021*.
- COMISIÓN PERMANENTE DE LA MESA TÉCNICA DE MONITOREO, S. y E. (2021). *Informe de seguimiento del sistema de protección social*. [https://www.gabinetesocial.gov.py/archivos/documentos/INFORME\\_jx7v3qmq.pdf](https://www.gabinetesocial.gov.py/archivos/documentos/INFORME_jx7v3qmq.pdf)
- CORREIA, D., Fernanda dos Santos, A., Paula do Amaral Brito, K., Dias da Silva Guerra, L., José Vieira, K., & Leci de Souza Rezende, C. (2020). Auxílio emergencial no contexto de pandemia da COVID-19. *JMPHC | Journal of Management & Primary Health Care | ISSN 2179-6750*, 12. <https://doi.org/10.14295/jmphc.v12.1023>
- D’ALESSANDRO, M. (2022). *Ingreso Familiar de Emergencia. Una política pública a contrarreloj*.
- DELEON, F. L. L., MALDE, B., & MCQUILLIN, B. (2023). The effects of emergency government cash transfers on beliefs and behaviours during the COVID pandemic: Evidence from Brazil. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 208. <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2023.01.006>
- DEMORAIS, H. A. R., MONTEIRO, R. A., DEFIGUEIREDO, C. P., BRESCIANI, L. P., & GOMES, G. G. P. (2023). O reflexo do Auxílio Emergencial nas unidades federativas brasileiras como manutenção das receitas tributárias no período pandêmico. *Revista de Gestão e Secretariado (Management and Administrative Professional Review)*, 14(3). <https://doi.org/10.7769/gesec.v14i3.1852>
- DOWBOR, L. (2020). Inequality and politics in Brazil: Bolsa Familia and beyond. *Economics and Business Review*, 6(4). <https://doi.org/10.18559/ebr.2020.4.2>
- DURU-BELLAT, M. (2017). Branko Milanovic, Global Inequality. A New Approach for the Age of Globalization. *Lectures*. <https://doi.org/10.4000/lectures.22236>
- FILGUEIRA, F. (1998). El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina. Eficiencia, resodualismo y ciudadanía estratificada. In *Ciudadanía y política social*.
- FILGUEIRA, F. (2007). Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina. In *Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones* (pp. 149–169). Naciones Unidas .
- FITOUSSI, J. P., & ROSANVALLON, P. (1997). *La nueva era de las desigualdades* . Mantantial.
- GENTILINI, U. (2022). *Cash Transfers in Pandemic Times*. World Bank. <https://doi.org/10.1596/37700>
- GONZÁLEZ, J. D. (2015). Contribución del Programa Social Tekoporã en la formación de Capital Humano de niños, niñas y adolescentes beneficiarios del mismo en el Paraguay. Periodo 2005-2014. *Población y Desarrollo*, 21(41).

GRONDONA, A. L. (2014). Entre los “límites” y las alternativas de “otro” desarrollo: el problema de las necesidades básicas. Un ejercicio genealógico. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 3(6). <https://doi.org/10.18294/rppp.2014.653>

HALDANE, V., MORALES-VAZQUEZ, M., JAMIESON, M., VEILLARD, J., MARCHILDON, G. P., & ALLIN, S. (2022). Learning from the first wave of the COVID-19 pandemic: Comparing policy responses in Uruguay with 10 other Latin American and Caribbean countries. In *Health Policy OPEN* (Vol. 3). <https://doi.org/10.1016/j.hopen.2022.100081>

HORNES. (2019). Expertos que diseñan el dinero: el caso de los programas de transferencias monetarias. *Estudios Sociológicos de El Colegio de México*, 38(112), 141–171. <https://doi.org/10.24201/es.2020v38n112.1756>

IMF. (2023). *Effectiveness of social assistance programs in Paraguay during COVID-19 times*.

INNERARITY, D., & SOLANA, J. (Eds.). (2013). *Humanity at Risk: The Need for Global Governance*. Bloomsbury Academic.

ISUANI, E. A., NIETO Michel, D. R., & NIETO, D. (2002). La cuestión social y el Estado de Bienestar en el mundo post-keynesiano. In *Reforma y Democracia* (Vol. 22, Issue 22).

KAPLAN, L. J., & DELFINO, A. (2021). Pandemia, políticas públicas y sectores vulnerables: un análisis del Ingreso Familiar de Emergencia en Argentina. *Revista Política*, 59(1). <https://doi.org/10.5354/0719-5338.2021.61815>

LADHANI, S., & SITTER, K. C. (2020). Conditional cash transfers: A critical review. *Development Policy Review*, 38(1). <https://doi.org/10.1111/dpr.12416>

LAVINAS, L. (2014). Políticas sociales en América Latina en el siglo XXI: los programas de transferencias monetarias condicionadas. *Desarrollo Económico*, 54(212).

LO VUOLO, R. M. (2011). Los programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y las perspectivas de la renta básica o ingreso ciudadano: un análisis en base a los programas “Bolsa familia” de Brasil y “Asignación universal por hijo para protección social” de Argentina. *Revista Internacional de Pensamiento Político*, 6, 193–222.

MARINS, M. T., RODRIGUES, M. N., SILVA, J. M. L. DA, SILVA, K. C. M. DA, & CARVALHO, P. L. (2021). Auxílio Emergencial em tempos de pandemia. *Sociedade e Estado*, 36(2). <https://doi.org/10.1590/s0102-6992-202136020013>

MERA, M., KARCZMARCZYK, M., & PETRONE, L. (2020). *El mercado laboral en Argentina: estructura, impacto del COVID-19 y lecciones para el futuro*. Documento de Trabajo N°198.

MESA-LAGO, C. (2016). Política y reforma de la seguridad social en América Latina. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, 2(2).

MILANOVIC, B. (2011). A short history of global inequality: The past two centuries. *Explorations in Economic History*, 48(4). <https://doi.org/10.1016/j.eeh.2011.05.001>

MINISTERIO DE ECONOMÍA DE LA NACIÓN. (2020). *Impacto del Ingreso Familiar de Emergencia en la pobreza, la indigencia y la desigualdad*.

MORALES, F. E., ESQUER, L. A. Z., &VELÁSQUEZ, L. M. G. (2021). *Impacto de la pandemia de Covid-19 en el desarrollo social* (Vol. 577). Editorial Fontamara SA de CV.

MOREIRA GREGORI, P. E. (2016). Políticas sociales en Uruguay: una década de cambios en las políticas sociales. *SOCIAL REVIEW. International Social Sciences Review / Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 5(1). <https://doi.org/10.37467/gka-revsocial.v5.377>

NAZARENO, L., &DE CASTRO GALVAO, J. (2023). The Impact of Conditional Cash Transfers on Poverty, Inequality, and Employment During COVID-19: A Case Study from Brazil. *Population Research and Policy Review*, 42(2). <https://doi.org/10.1007/s11113-023-09749-3>

OIT. (2021). *Panorama de la protección social en América Latina y el Caribe: Avances y retrocesos ante la pandemia*.

ORTIZ, L., Rojas, S., & Goetz, K. (2022). Las políticas públicas ante la incertidumbre: contingencia e indeterminación en cinco localidades paraguayas en el escenario de la emergencia sanitaria. *ACADEMO Revista de Investigación En Ciencias Sociales y Humanidades*, 9(2). <https://doi.org/10.30545/academo.2022.jul-dic.6>

PARSONS, K. (2021). Beyond cash transfers: The hijacking of social assistance. In *Handbook of BRICS and Emerging Economies*. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198827535.001.0019>

PIKETTY, T. (2015). *The Economics of Inequality*. Harvard University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctvjnrk1>

PIKETTY, T., &SAEZ, E. (2014). Inequality in the long run. In *Science* (Vol. 344, Issue 6186). <https://doi.org/10.1126/science.1251936>

PRAKASH, D., &KLOTZ, A. (2008). Qualitative Methods in International Relations: A Pluralist Guide. *Palgrave*.

PUELLO-SOCARRÁS, J. F., &GUNTURIZ, M. A. (2013). ¿Social-neoliberalismo? Organismos multilaterales, crisis global y programas de transferencia monetaria condicionada. *Política y Cultura*, 40.

RAMÍREZ, B., &ROCAFUERTE, L. (2018). Revisión histórica de los programas de transferencias condicionadas de ingresos en América Latina. *Revista Observatorio de La Economía Latinoamericana*.

RIEDER, C. M. (2023). The social question and the transnational constitutional space. *Global Constitutionalism*, 12(1). <https://doi.org/10.1017/S2045381722000089>

RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, C. (2011). *Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género: ¿por dónde anda América Latina?* CEPAL.

ROSANVALLON, P. (1995). La Nueva Cuestión Social. Repensar el estado providencia. In *Ediciones Manantial S.R.L.*

SALAS, M., &LOPRESTI, L. (2014). Proceso de legitimación y homogenización de programas de lucha contra la pobreza en América Latina. Estudio de casos de Programas de Transferencias de Ingresos Condicionadas. *Anuario de Investigación USAL*, 1.

SARA GORDON, R. (1993). La política social y el Programa Nacional de Solidaridad. *Revista Mexicana de Sociología*, 55(2). <https://doi.org/10.2307/3541116>

SARAVÍ, G. (2006). *De la pobreza a la exclusión. Continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina* (G. Saraví, Ed.). Prometeo.

SAVAGE, M. (2021). *The Return of Inequality*. Harvard University Press. <https://doi.org/10.4159/9780674259652>

SKOUFIAS, E., Davis, B., & Vega, S. (2001). Targeting the poor in Mexico: An evaluation of the selection of households into PROGRESA. *World Development*, 29(10). [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(01\)00060-2](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(01)00060-2)

SOARES, F. V., RIBAS, R. P., &OSÓRIO, R. G. (2010). Evaluating the impact of Brazil's Bolsa Família: Cash transfer programs in comparative perspective. *Latin American Research Review*, 45(2). <https://doi.org/10.1017/s0023879100009390>

STAMPINI, M., IBARRARÁN, P., ROBLES, M., &RIVAS, C. (2021). *A daptable, pero no por diseño: Transferencias monetarias en América Latina y el Caribe antes, durante y después de la pandemia del COVID-19*.

VALENCIA LOMELÍ, E. (2008). Las Transferencias Monetarias Condicionadas Como Política Social en América Latina. Un Balance: Aportes, Límites y Debates. *Annual Review of Sociology*, 34(1), 499–524. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.052708.074708>

VALLONE, M. (2019). La cuestión social en América Latina: lecturas, itinerarios y paradigmas. *Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*, 9(17), 141–158.

VAN PARIJS, P. (2004). Basic Income: A Simple and Powerful Idea for the Twenty-first Century. *Politics and Society*, 32(1). <https://doi.org/10.1177/0032329203261095>

VAN PARIJS, P., &VANDERBORGHT, Y. (2020). Basic income: A radical proposal for a free society and a sane economy (excerpts). *Ekonomicheskaya Sotsiologiya*, 21(1). <https://doi.org/10.17323/1726-3247-2020-1-44-59>

VÁSQUEZ RUSSI, C. M., & Uribe Gómez, M. (2019). Los estudios sobre los programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina: trayectorias, enfoques y perspectivas sobre la pobreza. *OPERA*, 25. <https://doi.org/10.18601/16578651.n25.11>

VECINDAY, L. (2013). La reconfiguración del campo asistencial: el caso del plan de equidad de Uruguay. *Serviço Social & Sociedade*, 116. <https://doi.org/10.1590/s0101-66282013000400007>

VILLATORO, P. (2005). Programas de transferencias monetarias condicionadas: Experiencias en América Latina. *Revista de La CEPAL*, 2005(86). <https://doi.org/10.18356/383c898c-es>

ZVALETA HERNÁNDEZ, S. K., &RICO BECERRA, C. I. (2021). La pandemia del SARS-CoV-2 como riesgo global: desigualdad e inseguridad humana. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 31. <https://doi.org/10.17141/urvio.31.2021.4985>