



## “Questão Social, Pandemia e Serviço Social: em defesa da vida e de uma educação emancipadora”

**Eixo temático:** Política Social e Serviço Social

### PANORAMA GERAL DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA MONETÁRIA NA AMÉRICA LATINA E CARIBE

SÍLVIA GABRILA FERNANDEZ SOTO <sup>1</sup>

#### RESUMEN

En el presente trabajo presentamos un panorama de los programas de transferencias monetarias (PTM) en América Latina y el Caribe. Los PTM constituyen un mecanismo de intervención gubernamental que emerge en la región en la década del noventa y se extienden por toda América Latina y el Caribe. Transfieren dinero a la población en situación de pobreza y pobreza extrema. Desde su emergencia hasta el 2022, han incrementado su cobertura poblacional y se han institucionalizado como una respuesta a la creciente cantidad de población que no alcanza a reproducir sus condiciones materiales de existencia.

Palabras claves: Programas de transferencias monetarias. América Latina. Caribe. Pobreza.

#### ABSTRACT

In this paper we present an overview of cash transfer programs (CTP) in Latin America and the Caribbean. The PTMs constitute a mechanism of government intervention that emerged in the region in the 1990s and spread throughout Latin America and the Caribbean. They transfer money to the population living in poverty and extreme poverty. From their emergence until 2022, they have increased their population coverage and have been institutionalized as a response to the growing number of the population that is unable to reproduce their material conditions of existence.

Keywords: Cash transfer programs. Latin America. Caribbean. Poverty.

## 1. INTRODUCCIÓN

El trabajo que presentamos se inscribe en el marco del proyecto de investigación

---

<sup>1</sup> Professor com formação em Serviço Social. Facultad De Ciencias Humanas De La Universidad Nacional Del Centro De La Provincia De Buenos Aires

internacional “PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA FOCALIZADOS E DE RENDA BÁSICA UNIVERSAL NO CONTEXTO DA PANDEMIA E DA PÓS-PANDEMIA DA COVID-19: acompanhamento e análise da realidade internacional na América Latina e Caribe” (CNPq), que articula las prácticas científicas de diversos equipos de investigación de Brasil, Uruguay y Argentina.

Los programas de transferencias monetarias (PTM) constituyen un mecanismo de intervención gubernamental que emerge en la región en la década del noventa y se extienden por toda América Latina y el Caribe. Transfieren dinero a la población en situación de “pobreza” y “pobreza extrema” e incorporan en su emergencia la exigencia de condicionalidades para la obtención de los beneficios, centralmente vinculadas a salud y educación de las personas menores de 18 años.

Desde su surgimiento hasta el 2022, han incrementado su cobertura poblacional y se han institucionalizado como una respuesta a la creciente cantidad de población que no alcanza a reproducir sus condiciones materiales de existencia. Si bien mantienen una estructura similar, expresan características particulares y heterogéneas en relación a las trayectorias de cada país.

En el marco de la pandemia, adquieren protagonismo en los países latinoamericanos y caribeños, asumen el formato de “transferencias monetarias de emergencia” frente al drástico deterioro de los ingresos laborales y los procesos de empobrecimiento. Abordaremos la realidad de los programas de transferencia monetaria en el contexto de la pandemia por Covid-19 en ALyC durante 2020-2021; en un contexto regional regresivo, de expansión e intensificación de la pobreza y precarización social.

En el desarrollo de la investigación se ha desarrollado un mapeamiento de las propuestas y programas de transferencias monetarias preexistentes a la pandemia y programas encaminados a atender las consecuencias sociales y económicas derivadas del Covid-19 en la población objetivo de estos programas, compuesta en su mayoría por personas desempleadas, personas que han perdido los ingresos necesarios para su subsistencia; trabajadores informales, que viven de trabajos

inestables, con salarios bajos y sin protección social. Se utilizaron fuentes documentales de organismos internacionales, de los diferentes gobiernos, y estadísticas oficiales.

Organizamos el trabajo en tres partes. En la primera identificamos sintéticamente el proceso de emergencia e institucionalización de los programas de transferencias monetarias en América Latina y el Caribe, desde la década del noventa y las dos primeras décadas del siglo XXI. En la segunda parte observamos la complejización de la crisis en el contexto de la pandemia por COVID-19, profundizando drásticamente los procesos de empobrecimiento, precarización y desigualdad social. Caracterizamos la multiplicación de medidas de transferencias monetarias que se producen en este contexto, entendiendo que expresa cambios estructurales de la dinámica de la sociedad capitalista y de los mecanismos de respuestas a los problemas emergentes. Por último, presentamos algunas reflexiones finales.

## **2. EL PROCESO DE EMERGENCIA E INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.**

El escenario socioeconómico de América Latina tiene como característica aspectos coyunturales y reformas estructurales que se vienen procesando desde mediados de la década del setenta. Sobresalen las reformas económicas y transformaciones societarias derivadas de la crisis económica y de las medidas de ajuste, que, desde una perspectiva relacional, establecen alteraciones en los sistemas de protección social.

Desde la década del noventa, con el impulso neoliberal, se han desplegado una multiplicación de políticas y programas focalizados en la población en situación de pobreza. Las mismas han estado orientadas por organismos internacionales, a partir de una narrativa fiscalista de gestión de los gastos públicos sociales, apelando al mismo tiempo a procesos de individualización y a la exaltación de “la activación” de los sujetos en la resolución de sus condiciones de existencia.

Es en el proceso global de redimensionamiento de los Sistemas de Protección Social por los cambios sociales generales y las nuevas exigencias colocadas al Estado, que se inscribe la emergencia y ampliación de los PTM, dirigidos a los contingentes de trabajadores desocupados, empobrecidos, precarios e informales que no alcanzan a reproducir sus condiciones materiales de existencia<sup>2</sup>. Su proceso de institucionalización es dinámico y tensionado, con argumentaciones y sentidos distintos y con mayores y menores niveles de garantías materiales en relación a las pujas distributivas más amplias que se procesan en la sociedad. En este sentido, la emergencia, expansión y consolidación se relacionan en términos amplios con el desplazamiento de la Intervención Social del Estado hacia la pobreza y junto con esto la expansión de la asistencia. Al mismo tiempo y en relación a la creciente conflictividad y cuestionamiento social a las políticas de ajuste neoliberal y a las consecuencias sociales generadas por estas, también expresan respuestas construidas por los gobiernos emergentes y organismos internacionales en el desarrollo del siglo XXI, procurando reconstruir legitimidad en un contexto de crisis. (Fernández Soto, 2015)

Los PTM se han colocado en el repertorio de políticas sociales desarrollados por la mayoría de los países en América Latina. Son programas de “subsidio a la demanda” por medio de transferencias monetarias directas a las familias de ingresos insuficientes para garantizar su reproducción, en tal sentido mantienen la focalización en la población pobre y/o extremadamente pobre, y definen como objetivo apoyar a las familias para que puedan “mejorar” sus condiciones de vida y “salir de la pobreza” y/o superar una “crisis de ingreso”. Estos objetivos se colocan en términos temporales en el “corto plazo”, a los cuales se agregan en sus fundamentos estrategias a mediano y largo plazo a partir de acrecentar la “inversión en capital humano”, lo cual en su futuro impactará en la superación inter-generacional de la pobreza.

---

<sup>2</sup>Los PTM, se ubican en el movimiento de ensanchamiento del sistema de protección social no contributivo. Los programas no contributivos muestran un aumento sostenido entre los años noventa y la década de los 2000, habiendo llegado a un total de 30 programas de protección social no contributiva en ejecución para el año 2017, junto con 72 programas de inclusión laboral y productiva y 34 programas de pensiones sociales para el mismo año. El aumento del número de programas no contributivos supuso una ampliación de la cobertura de los hogares más empobrecidos. OIT, 2021.

En este proceso de reorientación de la Intervención Social del Estado, se produce la institucionalización y consolidación de los PTMC como uno de los ejes centrales de los sistemas de protección social emergentes. Al mismo tiempo los propios organismos internacionales reconocen el agravamiento de la cuestión social, el aumento de los índices de la pobreza y confirman la necesidad estratégica de afrontar medidas que superen los acuerdos del “consenso de Washington”, habilitando un conjunto de recomendaciones teóricas prácticas y políticas que favorezcan la legitimidad del orden y la “cohesión social”. Las mismas apuntan a introducir reformas institucionales duraderas que “atiendan” en términos de “alivio” la extensa desprotección social desarrollada por la erosión estructural de las formas históricas de seguro y seguridad social de cada país. Junto con la erosión, retracción y debilitamiento del formato del seguro, se da la ampliación de formas de transferencia de renta de raíz “no contributiva”. (Fernández Soto, 2016)

Los PTM se ubican en este movimiento general de recomposición de la protección social, sus dimensiones materiales y simbólicas, en un contexto de transformaciones radicales de la lógica de acumulación capitalista. (Fernández Soto, 2016, 2018)

Se observa en la región un proceso de institucionalización de los PTM, que implicó en cada país dinámicas particulares que parten del desarrollo de programas puntuales y de emergencia en contextos de crisis aguda, a programas que pretenden constituirse en permanentes vinculados a las estrategias globales de combate a la pobreza estructural más allá de situaciones de emergencia económica y social. Al mismo tiempo sus procesos de institucionalización implicaron la extensión y masificación de la asistencia, desbordando los estrechos límites de la hiper-focalización de la década del noventa. También este proceso de extensión de la asistencia a partir de los PTM, implicó la ampliación de los programas sociales “no contributivos”, estableciéndose arreglos institucionales específicos en cada experiencia nacional en función de sus trayectorias históricas particulares<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup>Los PTC alcanzan para el 2013 a 30 millones de familias, equivalente a cerca de 127 millones de latinoamericanos y caribeños (Cecchini: 2013, 5). Los programas con mayor número absoluto de beneficiarios son: Bolsa Familia, en Brasil (13,8 millones de familias, 56,4 millones de personas), cobertura equivalente a 46% del total en la región; y , Oportunidades, de Mexico (6,5 millones de familias, 31,2 millones de personas), Familias en Accion, de Colombia (2,8 millones de familias, 11,7 millones de personas) y Bono de Desarrollo, en Ecuador (1,2 millones de familias, 6,4 millones de personas).

Su institucionalización y la regularidad de la distribución del beneficio monetario constituye “un “alivio” en las condiciones materiales de existencia de familias trabajadoras que no disponen de forma regular de otras rentas. “Dada la inestabilidad e insuficiencia de los ingresos laborales del sector de la clase trabajadora al cual va dirigido, las transferencias monetarias del programa constituyen la principal (y/o única) protección “estable” y previsible para las familias involucradas. Si bien los ingresos son insuficientes, son “seguros” en un contexto de inestabilidad, informalidad y precarización estructural. Se construye paradójicamente una “seguridad precaria” (Fernández Soto: 2013).

Los PTC en América Latina emergen como un mecanismo de enfrentamiento de la pobreza, sobre las recomendaciones de los organismos internacionales, adquiriendo cierta maleabilidad según cada trayectoria histórico-institucional y el despliegue de demandas y conflictividad social. Con bajo costo en relación al PBI y condicionalidades para mantener los beneficios monetarios, alcanzan una importante cantidad de la población<sup>4</sup>. Los cambios institucionales que expresan, se inscriben en movimientos más generales de monetarización y financierización de las políticas sociales, en tanto se implementan proveyendo recursos monetarios administrados por instituciones bancario-financieras, en un contexto global capitalista de predominio de capital financiero. Es en este contexto que se va gestando una nueva forma y contenido de la política social, imbricada al proceso global de reproducción de la acumulación capitalista, los PTRC. Participan en la reproducción de una parte de la clase trabajadora que no reproduce plenamente sus condiciones materiales de existencia a través del salario. La provisión regular de dinero a través de procesos de tarjetización, supone la bancarización de esta población, instrumentando al mismo tiempo mecanismos crediticios y financieros definidos por grandes instituciones bancarias.

---

4 El gasto social que mostraba América Latina y el Caribe antes de la pandemia era heterogéneo entre países y subregiones. Por ejemplo, el nivel mínimo alcanzaba un 5,2 por ciento del PIB, la mayoría de los países se ubicaba entre un 8,7 por ciento y 13,5 por ciento del PIB, con una mediana respectiva de 11 por ciento del PIB y una media del 11,3 por ciento, mientras que el máximo regional alcanzaba el 17,7 por ciento del PIB. En Cono Sur la situación oscilaba entre 9,5 por ciento y 17,7 por ciento del PIB, con un promedio de 15 por ciento. En Centroamérica y México el promedio de gasto social fue de 9 por ciento del PIB, con extremos de 7,6 por ciento y 12,4 por ciento del PIB. En el Caribe la mayoría de los países se encontraba entre 7,6 por ciento, y 13,7 por ciento del PIB, con una media de 10,8 por ciento del PIB, mientras que, en los Países Andinos, con una mediana similar de 11,75 por ciento del PIB, se encontraba entre 10,5 por ciento y 12,4 por ciento del PIB. OIT, 2021.

El análisis situado desarrollado nos permite comprender los fundamentos históricos-concretos de la emergencia de los PTRC y la centralidad que adquieren en los actuales formatos de protección social.

### **3. POBREZA Y DESIGUALDAD EN EL CONTEXTO DE PANDEMIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. LA MULTIPLICACIÓN DE MEDIDAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS DE EMERGENCIA.**

América Latina y el Caribe sigue siendo a fines de la segunda década del siglo XXI, la región más desigual del mundo, por sobre el África Subsahariana (la segunda región más desigual), y presenta un índice de Gini promedio casi un tercio superior al de Europa y Asia Central. Después de 12 años en que las tasas de pobreza y pobreza extrema de la región se redujeron<sup>5</sup>, en 2015 se registraron incrementos sucesivos de ambas tasas, manteniéndose el deterioro hasta el 2020. Los datos nos indica 32 millones más de personas viviendo en pobreza extrema en el 2020 en relación a 2014 y 47 millones más de personas en situación de pobreza considerando el mismo período. (CEPAL, 2019, 2020). Es en este contexto de empobrecimiento que se inicia la pandemia por covid-19, en un escenario de disputas donde ya se exhibían regresiones sociales.

La pandemia ha intensificado la crisis socio-económica en la región generando, multiplicando, intensificando una diversidad de expresiones sociales. En el año 2020 se contrajo profundamente el Producto Bruto Interno (PBI) de AL y el Caribe, agudizándose las desigualdades sociales, económicas, ambientales. La contracción del PBI que se experimentó (6,8%) fue la más importante desde 1900 (CEPAL, 2021). Esta profunda retracción en un contexto de estancamiento

---

5 En la región, se produjo entre 2002 y 2014 un significativo proceso de reducción de la pobreza y la pobreza extrema, así como de diversos indicadores de la desigualdad social. Este proceso estuvo asociado a un contexto económico más favorable, y a una propuesta política que perseguía la “erradicación de la pobreza y la disminución de la desigualdad social”, así como ampliar la inclusión social. Se amplió la agenda de derechos, se fortaleció la acción del Estado y la institucionalidad social, se expandió la inversión en lo social y se implementaron políticas de carácter redistributivo en el ámbito social y del mercado de trabajo. Se impugnó la política social que había marcado los años ochenta y noventa de inspiración neoliberal (una focalización reduccionista y una selectividad negativa) y se reinstaló una narrativa de la universalización, en contraposición a las tendencias de privatización que habían caracterizado las décadas anteriores, en especial en los ámbitos de la protección social, particularmente la educación, la salud y las pensiones (CEPAL, 2017, 2019). Esto generó no solo ampliación de las coberturas de la intervención del estado, sino también otras narrativas argumentativas como fundamentos de las intervenciones.

económico regional de los últimos años de la segunda década del siglo XXI<sup>6</sup>, repercute en aumentos significativos del desempleo, caídas de los ingresos e incrementos de la pobreza<sup>7</sup> y la desigualdad que exacerbaban los problemas estructurales de la región. La contracción de la actividad económica generada por la pandemia, y las consiguientes pérdidas de puestos de trabajo y reducción de los ingresos laborales, se expresan en procesos de movilidad descendente en los estratos de ingreso medio, ensanchando y complejizando el universo de la pobreza, (CEPAL, 2020, CEPAL, 2021) y también las demandas de asistencia del Estado.

Además, las dimensiones de la crisis ponen en evidencia las limitaciones de los sistemas de protección social y de salud en la región, al mismo tiempo que las divergencias en las diferentes experiencias nacionales. Se expresa la insuficiencia de los sistemas de protección alcanzados históricamente, los cuales no consiguen garantizar el acceso universal a la salud y la seguridad económica a lo largo del ciclo vital. Queda a la luz el despliegue contundente de los procesos de desprotección social, descubriéndose la dramática situación sobre la salud y la precarización de la vida de los sectores trabajadores. Una de las expresiones de los efectos de la COVID-19 es el derrumbe de los niveles de cobertura de la seguridad social, la caída de cotizantes acompaña las transformaciones regresivas ocurridas en el mundo del trabajo en el contexto de la pandemia, disminuye un 7,3 por ciento en relación a los niveles alcanzados en el 2019 (OIT, 2021). En este marco las prestaciones no contributivas, adquirieron mayor dinamismo, ensanchándose para contener el incremento de la pobreza y la pobreza extrema. El gasto destinado a mitigar la COVID-19 se ha direccionado centralmente en paliar el aumento de la pobreza, confirmando tendencias más generales del gasto social<sup>8</sup>. A junio de 2021

---

6 Entre 2014 y 2019 ALy C manifiesta una desaceleración tendencial de la actividad económica; caídas del PIB per cápita, la inversión, el consumo per cápita y las exportaciones, deterioro de la calidad del empleo, incremento del desempleo de 6.2% en 2015 a 8.1% en 2019 (CEPAL 2019, 12).

7 En 2020, se proyecta que la tasa de pobreza extrema se situaría en un 12,5% y la tasa de pobreza alcanzaría el 33,7%. Ello supondría que el total de personas pobres ascendería a 209 millones a finales de 2020, 22 millones de personas más que el año anterior. De ese total, 78 millones de personas se encontrarían en situación de pobreza extrema, 8 millones más que en 2019. CEPAL, 2020.

8El gasto social enfocado en enfrentar la crisis de la COVID-19, de acuerdo a datos de la CEPAL (2021), tuvo una media de 1,2 por ciento del PIB, donde la mayoría de los países fluctuaron entre 0,19 por ciento y 1,83 por ciento. La situación del Caribe se concentra por debajo de la mediana regional, en su mayoría entre 0,03 por

se habían implementado en la región 273 medidas no contributivas, de las cuales un 64 por ciento fueron programas nuevos y el resto adaptaciones de programas existentes. (OIT. 2021)

Según la CEPAL (2021) en 2020, 32 países de América Latina y el Caribe desarrollaron 263 medidas de protección social no contributiva con el objetivo de sostener el consumo y condiciones de vida básicas. Entre estas medidas adquieren protagonismo las transferencias monetarias y en especie y el aseguramiento del suministro de servicios básicos. Las transferencias de emergencia llegaron a 326 millones de personas, el 49,4% de la población de la región (CEPAL, 2021a). Este dato nos indica con claridad la profundidad de la crisis y la magnitud del deterioro de los ingresos laborales por la crisis socioeconómica, al mismo tiempo de indicarnos la extensión de trabajadores informales y precarios. Estas medidas, según la CEPAL, implicaron 86.214 millones de dólares (1,25% del PIB de 2019); en el promedio simple, serían equivalentes a 78 dólares por habitante. La implementación de las medidas para transferir ingresos de emergencia a los hogares actuó como contención acotada e insuficiente, en el aumento de la pobreza y la pobreza extrema en 2020.

A fines de 2021, se habían anunciado 468 medidas de protección social no contributiva, que alcanzaron a 422 millones de personas; sin embargo, su cobertura experimentó un marcado descenso durante el 2021. A ello se suma un retroceso de casi 11 años en la cobertura de activos de los sistemas de pensiones y la caída considerable de la proporción de personas que están afiliadas o cotizan a los sistemas de salud (CEPAL, 2022). Esto opera en la producción de la desigualdad de coberturas y accesos. De las 468 medidas registradas por CEPAL (2022) entre el 1 de marzo de 2020 y el 31 de octubre de 2021, su desarrollo fue heterogéneo: 230 se implementaron en América del Sur, 128 se pusieron en marcha en los países del

---

ciento y 0,63 por ciento del PIB. Lo anterior contrasta con Centroamérica y México, donde el gasto se ubica sobre la mediana regional entre 1,18 por ciento y 1,78 por ciento del PIB entre el cuartil 1 y 3 respectivamente, y con un promedio de 1,38 por ciento del PIB. Países Andinos se caracteriza por una alta varianza, donde el promedio fue de 1,62 por ciento del PIB, con un mínimo de gasto social de 0,13 por ciento del PIB y un máximo de 2,83 por ciento del PIB. De igual forma, Cono Sur osciló entre 0,14 por ciento del PIB y 4,2 por ciento del PIB, con una mediana de 1,83 por ciento del PIB. OIT, 2021.

Caribe de habla inglesa y 110 se concretaron en Centroamérica, México, Cuba, Haití y la República Dominicana.

En 33 países de América Latina y el Caribe se han implementado 378 medidas de protección social no contributiva de emergencia, considerando la clasificación que realiza: i) transferencias monetarias, ii) transferencias en especie, que incluyen la entrega de alimentos, medicamentos<sup>19</sup> y materiales educativos, como computadoras y otros dispositivos electrónicos (tabletas y celulares), así como apoyos para la inclusión laboral y productiva, como becas de capacitación en línea o formación y entrega de insumos para el emprendimiento, y iii) aseguramiento y facilitación del acceso a los servicios básicos (agua, energía, teléfono e Internet) mediante la prohibición del corte de servicios, la reconexión por falta de pago y la postergación o los acuerdos para el pago de las facturas. Además, en 30 países se pusieron en marcha 90 medidas dirigidas a la contención y reducción del gasto de los hogares, tales como alivios tributarios (mediante exoneración de multas, suspensión de fechas de cobranza y remates por falta de pago, y postergación del pago de impuestos), medidas de fijación y control de precios de los productos de la canasta básica y alquileres, y facilidades de pago (por ejemplo, el aplazamiento del pago de cuotas de créditos e hipotecas, la readecuación y el refinanciamiento de préstamos, la exención de pagos o la suspensión de intereses de mora y multas) (CEPAL, 2022)

Las transferencias monetarias de emergencia desplegadas actuaron para aminorar la caída y contener a quienes iban cayendo en la pobreza. Si no se hubieran desplegado, se calcula que la tasa pobreza habría sido 3,5 puntos porcentuales mayor y la tasa de pobreza extrema 2,3 puntos porcentuales mayor (CEPAL, 2021a). Si bien en el 2021 se siguieron desarrollando medidas de emergencia, tal como se indicó su alcance y dinamismo disminuyó, en relación con las aperturas realizadas y el incremento de la actividad económica. En los primeros cuatro meses de 2021, en 20 países de América Latina se sostuvieron medidas de transferencias de emergencia equivalentes a cerca de 10.000 millones de dólares. Estas medidas cubren cerca de 60 millones de hogares en los que viven alrededor

de 231 millones de personas (29% de la población de los países de la región). Los recursos equivalen, en promedio simple, al 0,26% del PIB de 2020 (CEPAL, 2021).

Las transferencias monetarias y en especie anunciadas son muy heterogéneas en términos de cobertura poblacional y suficiencia. En total, se estima que entre el 1 de marzo de 2020 y el 31 de octubre de 2021 se han cubierto unos 111,5 millones de hogares, a los que corresponden alrededor de 422 millones de personas. Durante esos 20 meses, las medidas implementadas por los países de América del Sur han llegado a alcanzar, a aproximadamente el 60% de la población, mientras en el Caribe de habla inglesa han llegado a cerca del 30% de los habitantes (CEPAL 2022)

CEPAL (2022) analiza la suficiencia de las medidas de transferencia monetarias de emergencia desarrolladas, comparando los montos de las transferencias con las líneas de pobreza y pobreza extrema. Entiende que para que sean efectivas, las medidas de emergencia deberían cubrir por lo menos las necesidades básicas de todas las personas en los hogares receptores. En el período de marzo a diciembre de 2021, sólo un país sobrepasa el valor de la línea de pobreza. Con relación a la línea de pobreza extrema, solamente 4 de 16 países de América Latina (Brasil, Chile, Panamá y República Dominicana) otorgan transferencias monetarias por un monto promedio mensual superior a dicha línea. De acuerdo con las estimaciones presentadas en CEPAL (2021a), a diciembre de 2020, el monto de las transferencias en seis países era suficiente para cubrir las necesidades básicas de los receptores. Esta tendencia regresiva obedece a la discontinuidad de varias medidas y podría estar participando también los procesos inflacionarios en la región (CEPAL, 2022).

El análisis de la cobertura y suficiencia de las transferencias de emergencia desarrollados por los países en el contexto de la pandemia pone a la luz la temporalidad acotada de las medidas, la desaceleración en el 2021 y las insuficiencias en la construcción de seguridad económica al conjunto de la población; con el consecuente deterioro del bienestar de la población.

Como fue señalado, la crisis generó la necesidad del fortalecimiento de las políticas de protección social en favor de la población en edades de trabajar, observándose especialmente en medidas como aportes al ingreso y/o protección del empleo<sup>9</sup>, reforzando al mismo tiempo políticas y programas de transferencias monetarias en marcha en las diferentes experiencias nacionales.

#### **4. CONCLUSIONES**

Sin dudas, la pandemia de la COVID-19 ha significado el agravamiento de las tendencias expresadas en el marco del despliegue de los procesos neoliberales en la región. Desde el 2015, con inflexiones y regresiones neoliberales en la región latinoamericana, se expresan el deterioro de los indicadores sociales, y en particular la pobreza y la desigualdad de ingresos. En un contexto de crisis económica, política, y social en marzo de 2020 se desencadena en América Latina la pandemia del covid-19, agudizando todas las dimensiones de la crisis.

La pandemia por COVID-19 no solo exhibe los niveles de desigualdad y pobreza, sino que expresa los límites de los procesos de protección social alcanzados en América Latina y el Caribe. Este proceso no es homogéneo, tal como se indicó en el trabajo. Es necesario identificar elementos comunes y elementos diferenciales en los países de la región.

La gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe desarrollo medidas de protección social no contributivas para mitigar los efectos de la crisis provocada por la pandemia, entre las cuales adquieren protagonismo las transferencias monetarias a los sectores trabajadores que vieron caer sus ingresos laborales. Estas medidas se desplegaron rápidamente durante el primer semestre de 2020, adquirieron transferencias mínimas, con esquemas familiaristas y acotadas temporalmente, desacelerándose en el 2021.

---

<sup>9</sup> Este tipo de medidas alcanza el 49 por ciento del total de medidas, junto con otras de protección frente al desempleo (33 por ciento del total de medidas). Del total de políticas para protección de la población activa, un 30 por ciento corresponde a medidas contributivas, un 60 por ciento no contributivas centralmente bajo la modalidad de transferencias monetarias y un 10 por ciento no están especificadas. OIT, 2021.

Los PTC se han constituido antes y durante la pandemia en un “soporte”, necesario, aunque insuficiente de amplios sectores de la población. En el contexto de la pandemia participan ya sea dando continuidad a sus desarrollos preexistentes, en muchos casos reforzándose y/o extendiéndose. O generando nuevas medidas, de carácter emergencial, con una temporalidad acotada, con el objetivo de contener la pérdida de ingresos de trabajadores desocupados e informales. Estos mecanismos ya integraban las estrategias de los sistemas de protección social en la región desde fines del siglo XX, expandiéndose y consolidándose en el desarrollo del siglo XXI. La existencia de este instrumento permitió montar medidas con celeridad en el contexto de la pandemia, actuando frente a la pérdida de ingresos.

Como vimos los beneficios monetarios a los cuales se accede a través de los PTC (tanto los permanentes como los de emergencia y acotados en el contexto de la pandemia), son insuficientes para revertir las situaciones de pobreza, aunque, como hemos mostrado, existen algunas diferencias entre ellos en relación a la definición e impacto de la transferencia monetaria. Participan como políticas compensatorias que amortiguan los efectos que generan políticas económicas que mantienen una desigualdad estructural, tanto en la producción como en la distribución de la riqueza socialmente producida. Se desenvuelven en un contexto de disputas y tensiones, donde los despliegues de los procesos de neo liberalización han acentuado una organización de la sociedad basada en una desigualdad social de carácter estructural, en donde la población subsidiada pareciera constituir un rasgo permanente.

## **REFERÊNCIAS**

CECCHINI, S. (2013) Los programas de transferencias condicionadas, Taller regional de capacitación: políticas orientadas a las familias para la reducción de la pobreza y la conciliación de la vida laboral y familiar en América Latina. Santiago de Chile.

CEPAL (2020 a) América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID – 19. Efectos económicos y sociales. <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>

CEPAL (2020 b) El desafío social en tiempos del COVID – 19.

<https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>

CEPAL (2020 c) Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID – 19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones.  
<https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>

CEPAL (2020): Panorama Social de América Latina. Santiago de Chile, 2020.  
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020#:~:text=La%20pandemia%20ha%20evidenciado%20y,largamente%20postergada%20en%20la%20regi%C3%B3n.>

CEPAL (2021) Panorama Social de América Latina 2020.  
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>

CEPAL (2022) Panorama Social de América Latina 2021.  
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/47718-panorama-social-america-latina-2021>

CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2020), “El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19)”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 22 (LC/ TS.2020/46), Santiago.  
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/45557-coyuntura-laboral-america-latina-caribe-trabajo-tiempos-pandemia-desafios-frente>

CEPAL/OPS (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Panamericana de la Salud) (2020), “Salud y economía: una convergencia necesaria para enfrentar el COVID-19 y retomar la senda hacia el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe”, *Informe COVID-19 CEPAL-OPS*, Santiago, julio.

Fernández Soto S. (2013) “La política social y la recomposición material del consenso. La centralidad de los programas de Transferencia de Renta Condicionada: el caso argentino”, en Revista *Serviço social & sociedade*, N° 113, marzo de 2013. Cortez Editora. San Pablo, Brasil.  
<https://www.scielo.br/j/ssoc/a/m9rqJv5BdqXq7qsTzVJnLKj/abstract/?lang=es>

Fernández Soto S. (2016) Desarrollo y actualidad de la protección social en América Latina Revista de Políticas Públicas, 2016, pp. 217-225 Universidade Federal do Maranhão São Luís, Brasil. <https://www.redalyc.org/pdf/3211/321149304021.pdf>

Filgueira, F. y otros (2020), “América Latina ante la crisis del COVID-19: vulnerabilidad socioeconómica y respuesta social”, *serie Políticas Sociales*, N° 238 (LC/TS.2020/149), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

OIT, 2021. Serie Panorama Laboral en América Latina y el Caribe 2021 Panorama de la protección social en América Latina y el Caribe: Avances y retrocesos ante la pandemia.  
[https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS\\_823638/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_823638/lang--es/index.htm)

OPS (2021) Aumentan los casos de COVID-19 en muchos países de las Américas.

En línea. <https://www.paho.org/es/noticias/14-7-2021-aumentan-casos-covid-19-muchos-paises-americas>. Acceso 3 de agosto 2021.

Silva y Fernández Soto, S. (2018) Mito y realidad en el enfrentamiento e la pobreza en América Latina. Estudio comparado de los programas de Transferencia de Renta en Brasil, Argentina y Uruguay. Edit. Espacio. Buenos Aires.