



Buenos Aires, 01 de octubre de 2023.

A LA SEÑORA DIRECTORA
DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL
DE LA SEGURIDAD SOCIAL
LIC FERNANDA RAVERTA
S/D

Tenemos el agrado de dirigirnos a Ud a fin de completar con esta entrega los informes que han sido requeridos tanto en los convenios como sus adendas, efectuando en el primer capítulo un repaso de la situación del empleo en la pospandemia a nivel regional, luego un estudio sobre la protección social en el continente y qué medidas se podrían aplicar para su ampliación y consolidación, para finalmente concluir en una serie de recomendaciones de políticas públicas en la materia.

I HACIA LA CREACIÓN DE EMPLEO EN LA POSPANDEMIA

A. Análisis de los indicadores del mercado laboral en la transición hacia la pospandemia a nivel regional.

Tras la pandemia, la región ha experimentado una recuperación progresiva de las actividades económicas y una normalización de los indicadores laborales, logrando en 2022 niveles casi idénticos a los de 2019 en términos de PIB per cápita y tasa de ocupación.

Sin embargo, la recuperación ha sido desigual entre los países. Mientras que algunos superaron la tasa de ocupación de 2019, otros aún muestran rezagos importantes, destacando Belice y Panamá como los más afectados.



Las mujeres enfrentaron una menor reducción de las tasas de ocupación en 2020 en comparación con los hombres, y su recuperación ha sido más rápida. En 2022, la tasa de ocupación femenina superó los niveles pre pandemia.

En cuanto a la reincorporación de los Jóvenes al Mercado Laboral, la tasa de ocupación de los jóvenes (entre 15 y 24 años) sobrepasó los niveles anteriores a la pandemia en 2022, mientras que la tasa para los de 25 años o más aún se encuentra rezagada.

Por el lado de la evolución de la desocupación: Las tasas de desocupación para hombres y mujeres presentaron incrementos similares en 2020, pero la disminución en 2022 fue más acentuada entre los jóvenes, lo que redujo la brecha de desocupación entre los grupos de edad.

Estos párrafos iniciales representan aspectos centrales en relación con la economía y el mercado laboral en la región tras la pandemia de COVID-19.

Podemos ver en la evolución del PIB y el Mercado Laboral que la región ha vivido una fase de recuperación económica tras la crisis sanitaria provocada por la pandemia.

Esta recuperación no ha sido inmediata, pero ha mostrado progresos significativos en términos de PIB per cápita y tasa de ocupación. En 2022, estos indicadores alcanzaron niveles casi idénticos a los observados en 2019.

Antes de observar una recuperación, la región experimentó una contracción notable, especialmente en 2020, donde tanto el PIB real per cápita como la tasa de ocupación sufrieron caídas más fuertes en comparación con los años previos a la pandemia.

Ahora bien, la recuperación posterior a la caída ha tenido efectos dispares. Por ejemplo en términos de colectivos vulnerables, ha sido progresiva, pero inicialmente mostró rezagos en determinados grupos.

Esto indica que aunque los indicadores generales mejoraron, ciertos grupos dentro de la población pudieron haber enfrentado desafíos más grandes en la recuperación de sus niveles de empleo y bienestar económico.

En el mismo sentido ha habido diferencias entre países, entendiéndose por tal a que se apunta a que hubo una recuperación incompleta en algunos países, con siete países superando la tasa de ocupación de 2019 y otros mostrando rezagos. Esto refleja una disparidad entre países en términos de capacidad para recuperarse de los efectos económicos de la pandemia.

Estos efectos dispares se manifiestan en una recuperación variada en Tasas de Ocupación. En efecto, esta tasa no ha sido uniforme en todos los países. En 2022, siete países han superado la tasa de ocupación de 2019, mostrando una recuperación sólida y rápida. Sin embargo, otros países aún están luchando para volver a sus niveles previos a la pandemia.

En particular, Belice y Panamá pueden destacarse como países con rezagos importantes en su recuperación. Esto significa que en estos países, la proporción de personas empleadas aún no ha vuelto a los niveles que tenían antes de la pandemia, lo que puede indicar problemas económicos continuos o desafíos en ciertos sectores de la economía.

También se observa que si bien los países más afectados al inicio de la crisis sanitaria han presentado mejoras en sus tasas de ocupación, todavía están por debajo del promedio regional.

Es decir, algunos países que fueron duramente golpeados en 2020 han hecho progresos, pero aún no están al nivel que deberían en comparación con otros países de la región.



Algunos países, como Trinidad y Tabago y Nicaragua, sufrieron un impacto inicial relativamente menor en 2020, pero su tasa de ocupación en 2022 empeoró o no registró mejora significativa. Esto podría señalar problemas únicos en estos países que requieren atención y análisis adicionales.

En cuanto al impacto y recuperación laboral por género, está claro que la pandemia tuvo un impacto diferenciado en la tasa de ocupación de hombres y mujeres.

En 2020, durante el auge de la pandemia, los hombres sufrieron una mayor reducción en las tasas de ocupación en comparación con las mujeres.

Esto podría deberse a varias razones, como las diferencias en los sectores en los que hombres y mujeres tienden a trabajar, con algunos sectores siendo más vulnerables a los cierres y restricciones relacionados con la pandemia.

También a que es más probable que las mujeres por razones culturales y de cuidado sean más propensas a aceptar trabajos en la informalidad, y de este modo, en tanto la pandemia golpeó más a los sectores informales, probablemente, pueda tratarse de este fenómeno.

Lo que es notable, y quizás sorprendente, es que la recuperación de la tasa de ocupación de las mujeres fue más rápida que la de los hombres. En 2022, la tasa de ocupación femenina incluso superó los niveles anteriores a la pandemia por 0,6 puntos porcentuales.

Por contraste, la tasa de ocupación masculina aún estaba rezagada en 0,5 puntos porcentuales con respecto a 2019.

En cuanto a la participación en la fuerza laboral, la tasa de participación de las mujeres en 2022 prácticamente alcanzó los niveles pre pandemia, mientras que los hombres aún estaban rezagados en 1,5 puntos porcentuales. Esto significa que un mayor

porcentaje de mujeres en comparación con los hombres ha regresado o ingresado a la fuerza laboral.

Las tasas de desocupación (personas que buscan activamente trabajo pero no pueden encontrarlo) aumentaron de manera similar para hombres y mujeres en 2020, y luego disminuyeron en 2022. Sin embargo, la brecha de desocupación por género aumentó ligeramente de 1,4:1 en 2019 a 1,5:1 en 2022.

Este patrón de recuperación más rápida para las mujeres es interesante y podría apuntar a varios factores, como un cambio en los tipos de trabajos disponibles, una mayor flexibilidad en las condiciones laborales que podrían beneficiar a las mujeres, o políticas laborales específicas dirigidas a apoyar la empleabilidad femenina.

Jóvenes.

Un análisis detallado de la reincorporación de los jóvenes al mercado laboral muestra que durante la pandemia, muchos jóvenes enfrentaron desafíos particulares en el mercado laboral.

En muchos casos, estaban empleados en sectores más afectados por las restricciones y cierres, como la hostelería y el comercio minorista.

Sin embargo, el estudio estadístico indica que en 2022, la tasa de ocupación para el grupo de edad de 15 a 24 años superó los niveles anteriores a la pandemia.

Esta recuperación ha sido notablemente más rápida para los jóvenes en comparación con los adultos de 25 años o más.

Mientras que la tasa de desocupación para el grupo de 25 años y más estaba 0,3 puntos porcentuales por debajo de los niveles de 2019, en el grupo de 15 a 24 años, el indicador estaba 3,1 puntos porcentuales por debajo de ese nivel. Esto sugiere que



los jóvenes se han reincorporado al mercado laboral de manera más eficiente y rápida.

La brecha de desocupación entre estos dos grupos de edad también se redujo, de 3,2 a 2,8 veces entre 2019 y 2022. Esto indica una disminución en la disparidad en las oportunidades de empleo entre los jóvenes y los adultos mayores.

Varios factores podrían explicar esta recuperación más rápida entre los jóvenes.

Podría estar relacionada con la naturaleza de los trabajos que están dispuestos a aceptar, una mayor flexibilidad, o una mayor adaptabilidad a las nuevas condiciones del mercado laboral, como el trabajo remoto o en sectores en crecimiento como la tecnología.

En cuanto a las implicaciones a largo plazo de esta situación, la rápida reincorporación de los jóvenes al mercado laboral es una señal positiva para la economía en general, ya que ayuda a evitar problemas a largo plazo asociados con el desempleo juvenil, como la deserción laboral y las habilidades obsoletas.

También puede ayudar a establecer una trayectoria de carrera más sólida para muchos jóvenes que podrían haber enfrentado desafíos significativos debido a la pandemia.

Aunque estos datos son alentadores, es fundamental reconocer que no todos los jóvenes han experimentado esta recuperación por igual. Pueden existir diferencias significativas basadas en la educación, la ubicación, el sector y otros factores.

Los factores detrás de estas tendencias pueden ser complejos e incluir diferencias en los tipos de empleo y sectores en los que trabajan diferentes grupos, políticas gubernamentales, cambios en la demanda laboral, y la adaptabilidad y flexibilidad de diferentes grupos de edad y género.

B. Incremento de la participación de los trabajadores asalariados, en particular de las mujeres, tres años después del inicio de la pandemia

Tal como destacan los organismos a nivel regional, venimos mencionando que ha habido un incremento de asalariados, especialmente mujeres: Entre 2019 y 2022, ha habido un aumento en la ocupación asalariada, especialmente en mujeres (2,0 puntos porcentuales), y una disminución en las categorías más informales.

La participación de las mujeres en el empleo asalariado en el sector privado superó la de los hombres, en efecto, entre 2019 y 2022, la participación en la ocupación total de los asalariados en el sector privado aumentó en 1,0 punto porcentual.

Esto sugiere una tendencia hacia una mayor formalización y estabilidad en el empleo, con un cambio hacia empleos asalariados con mayor probabilidad de ofrecer beneficios y protecciones laborales.

La participación de las mujeres en la ocupación asalariada en el sector privado aumentó más significativamente (2,0 puntos porcentuales) en comparación con los hombres (0,3 puntos porcentuales).

Esto podría reflejar un cambio en las oportunidades de empleo para las mujeres y una mayor inclusión en roles formales y posiblemente mejor remunerados, aunque como veremos más adelante también podría resultar que el aumento proviene de la reincorporación al mercado laboral cuantitativamente de mujeres que estaban indisponibles para el trabajo, pero que poseían medias o altas calificaciones.

En efecto, si observamos las categorías de empleo que suelen presentar condiciones de mayor informalidad, como los familiares auxiliares y quienes se desempeñan en el servicio doméstico, éstos perdieron representatividad.

La caída fue más acentuada en el caso de las mujeres, disminuyendo en 1,0 punto porcentual en el servicio doméstico y 1,2 puntos porcentuales en el empleo como familiares auxiliares.

El incremento en la ocupación asalariada y la reducción en las categorías informales están interconectados. La disminución de la informalidad, particularmente entre las mujeres, podría estar relacionada con este aumento en la ocupación asalariada pero quizá por el tipo de empleo formal que se ha sumado, no son las mismas mujeres que estaban previo a la pandemia en actividades del servicio doméstico.

En muchos países el camino de formalización puede provenir del aumento en el empleo público, de manera tal que es preciso establecer de manera más concluyente frente a qué fenómeno estamos.

Dentro de este carril de ideas, al observar por composición del empleo las cifras regionales que ofrece CEPAL, se nota un aumento en la participación del sector de servicios en el empleo total en comparación con 2019, mientras que la agricultura y la industria han perdido peso.

Los sectores de servicios más afectados por la pandemia, como restaurantes y hoteles, han disminuido su participación.

Otro dato relevante resulta el de la tasa de informalidad laboral en 2022 (50,7%) fue casi idéntica a la de 2019 (50,6%), aunque hubo una disminución inicial debido a la pandemia.

Durante la recuperación en la desescalada de los confinamientos, el empleo informal creció más rápidamente que el formal, pero se observan cambios en la composición de la informalidad.



Hay cambios notables en la informalidad según género y ubicación. La informalidad entre los hombres aumentó, mientras que disminuyó entre las mujeres.

En las áreas rurales, la informalidad disminuyó, pero aumentó ligeramente en las zonas urbanas. Estos cambios se explican por el aumento del empleo asalariado en mujeres y las variaciones en la composición de los sectores.

Al mismo tiempo se registra una caída en Empleos de Servicio Doméstico.

En comparación con 2019, la participación del sector de servicios en el empleo total ha aumentado, creciendo en 1,0 punto porcentual. Esto incluye una expansión en diversos subsectores de servicios, excepto aquellos más afectados por la pandemia.

Los sectores de la agricultura y la industria han perdido participación en el empleo total, disminuyendo en 1,0 y 0,1 puntos porcentuales respectivamente. Esto podría reflejar un cambio en la economía hacia un enfoque más centrado en los servicios y menos en la producción y manufactura tradicionales.

La pandemia ha tenido un impacto directo en ciertos subsectores de servicios como el comercio, restaurantes y hoteles, donde la participación disminuyó en 0,1 puntos porcentuales. Las restricciones de viaje y la menor demanda de estos servicios durante la pandemia podrían haber llevado a esta disminución.

A pesar del declive en algunos subsectores de servicios, el resto de los sectores de servicios, en conjunto, incrementaron su participación. Además, el sector de la construcción creció en 0,2 puntos porcentuales. Estos cambios pueden reflejar una adaptación y una recuperación económica en áreas menos afectadas o más resilientes durante la pandemia.

En la evolución del empleo entre hombres y mujeres en diferentes sectores, los hombres vieron una caída significativa en la agricultura y un aumento en los servicios,



mientras que las mujeres experimentaron una recomposición dentro de los sectores de servicios.

Este aumento en los servicios no es un fenómeno aislado, sino que continúa un proceso de crecimiento en el sector que ha sido constante en las últimas décadas.

La pandemia parece haber acelerado este cambio, incluso con un efecto de recomposición relacionado con los sectores de servicios más afectados.

El análisis de la tasa de informalidad laboral, que fue casi idéntica en 2022 (50,7%) en comparación con 2019 (50,6%), revela una interesante dinámica que requiere una exploración más profunda.

Vamos a desglosar esto en varias partes para entender mejor las razones detrás de esta estabilidad:

Disminución Inicial en la Pandemia: Al inicio de la pandemia, la tasa de informalidad experimentó una disminución. Esto puede deberse a que los trabajos informales suelen ser más vulnerables a las fluctuaciones económicas y las restricciones de movilidad que se implementaron para controlar la pandemia. La pérdida de trabajos informales durante esta etapa pudo haber conducido a una tasa de informalidad más baja temporalmente.

Recuperación rápida del Empleo Informal: Según CEPAL, durante el proceso de recuperación económica entre fines de 2020 y 2022, el empleo informal creció relativamente más rápido, empujando las tasas de informalidad al alza. Esto puede explicarse por varios factores:

Flexibilidad: Los trabajos informales suelen ser más flexibles y fáciles de entrar y salir, lo que puede haber facilitado su rápido crecimiento durante la recuperación.



Demanda en Sectores Específicos: La recuperación económica puede haber generado una demanda en sectores donde el empleo informal es común, como el comercio y los servicios.

Presión Económica: La necesidad de ingresos tras un período de desempleo o subempleo puede haber llevado a más personas a buscar trabajo en el sector informal.

Cambios en la composición de la informalidad: A pesar de la tasa global constante, hubo cambios en la composición de la informalidad entre hombres y mujeres, así como entre zonas urbanas y rurales.

La tasa de informalidad entre los hombres aumentó, mientras que la de las mujeres disminuyó. Esto se relaciona con el aumento del empleo asalariado entre las mujeres en el sector privado y público y la caída del empleo en áreas como el servicio doméstico.

Los cambios en la tasa de informalidad en diferentes grupos y áreas se contrarrestan entre sí. Por ejemplo, mientras las tasas de informalidad disminuyeron en las áreas rurales, especialmente entre las mujeres, aumentaron ligeramente en las zonas urbanas, especialmente entre los hombres.

C. Una mirada a la respuesta de política laboral en la transición hacia la pospandemia: análisis de los efectos de las políticas implementadas

La mayoría de los gobiernos de la región que tuvieron espacio fiscal, o se lo procuraron con medidas expansivas monetarias, desarrollaron estrategias de mantenimiento laboral, generaron incentivos para la creación de empleo formal, desarrollaron programas públicos de empleo aunque hubo muy poca atención especializada del empleo en los sectores de trabajo doméstico.

1. Estrategias de Mantenimiento Laboral: Se enfocaron en proteger el empleo formal y la seguridad económica de los desempleados, adaptando criterios en países con seguro de desempleo. También se permitió el teletrabajo para reducir la pérdida de empleos.

2. Incentivos para la Creación de Empleo Formal: Hubo una transición hacia políticas que incentivaron la creación de empleo formal, con incentivos tributarios y subsidios para empresas, enfocándose en grupos vulnerables como mujeres y jóvenes.

3. Programas Públicos de Empleo: En 2021-2022, algunos países aprovecharon programas de empleo público para mitigar los efectos de la crisis, principalmente en construcción.

4. Políticas de Seguridad Económica: Se continuaron las transferencias monetarias a trabajadores informales, primero como fuente de ingresos durante el confinamiento y luego como compensación por el aumento de la inflación.

5. Dinámica de Género en el Empleo: Se señala una falta de enfoque en sectores informales como el servicio doméstico, lo que afectó la participación de las mujeres en el mercado laboral, mientras que las políticas de contratación se centraron en las asalariadas en empresas privadas.

Estos puntos resumen las políticas y estrategias implementadas en América Latina y el Caribe durante la pandemia, destacando sus impactos en el empleo formal e informal, así como en grupos demográficos específicos.

La aplicación de mecanismos de seguro de desempleo permitió minimizar la destrucción de puestos de trabajo durante el primer año de la pandemia.



Los países que ya tenían estos instrumentos políticos vieron un menor impacto en términos de pérdida de empleo entre los grupos más formales (hombres, trabajadores mayores de 25 años, asalariados públicos) en comparación con los más informales (mujeres, jóvenes entre 15 y 24 años, sectores de servicios, trabajadores por cuenta propia). Esto contribuyó a la reducción de las tasas de informalidad al inicio de la pandemia.

La adaptación a la pandemia llevó a la aprobación de leyes o la activación de regulaciones previas que permitieron el teletrabajo. Esto ayudó a mantener la operación de empresas cuyos trabajadores no podían estar físicamente en el lugar de trabajo.

Antes de la pandemia de COVID-19, países como Colombia, Perú, Brasil y Costa Rica ya tenían legislación sobre el teletrabajo, y durante 2020 otros países (Argentina, Chile, El Salvador, México, Panamá y Uruguay) avanzaron en su implementación. En 2021, se sumaron Paraguay y Colombia con nuevas leyes. Estos ajustes permitieron que entre el 20% y el 30% de los asalariados pudieran trabajar desde sus hogares durante las restricciones de confinamiento.

Todas estas medidas contribuyeron a atenuar el impacto en la pérdida de empleos formales durante la crisis sanitaria. Por ejemplo, el hecho de que entre el 20% y el 30% de los trabajadores pudieran realizar sus labores desde casa fue sin duda un factor crucial para mantener una cierta continuidad en las operaciones laborales.

Inicialmente, el enfoque estuvo en la protección de la relación laboral y el mantenimiento de los empleos existentes. Pero hacia fines de 2020 y especialmente en 2021, cuando comenzó el proceso de vacunación y se redujeron las medidas de confinamiento, la atención se dirigió hacia la creación de empleo formal dependiente.



Los gobiernos adaptaron sus políticas para facilitar la contratación general de asalariados y posteriormente priorizaron la contratación de aquellos más afectados por la pandemia, como mujeres y jóvenes.

Además, algunos países aprovecharon la existencia de programas públicos de empleo para mitigar los efectos de la crisis en el empleo. Aunque estas medidas fueron temporales, su implementación en 2021 y gran parte de 2022 ayudó en la recuperación del empleo en sectores económicos relativamente más afectados por la crisis sanitaria.

En esencia, esta transición representó una evolución en la respuesta de la política pública a la pandemia, adaptándose a las necesidades cambiantes del mercado laboral y buscando promover la recuperación económica a través de la creación de empleo formal, con un enfoque particular en aquellos grupos más vulnerables y afectados por la crisis.

Las políticas de seguridad económica que incluyeron transferencias monetarias a trabajadores informales representaron una respuesta clave a las condiciones cambiantes durante la pandemia, adaptándose a las diferentes etapas de la crisis.

Si bien como hemos anticipado, se destaca la recuperación de los niveles de ocupación a niveles pre pandémicos en 2022, señalamos que los problemas estructurales, como la informalidad y la brecha de género, siguen siendo desafíos significativos.

El salario en términos globales.

En la última edición del Informe Mundial sobre Salarios de OIT se constata que los salarios y el poder adquisitivo de los hogares han sufrido un menoscabo considerable durante los tres últimos años, debido primero a la pandemia de COVID-19 y



después, cuando la economía mundial empezaba a recuperarse de esa crisis, al aumento mundial de la inflación.

Los datos de 2022 disponibles hasta la fecha indican que “el aumento de la inflación está situando el crecimiento de los salarios reales en cifras negativas en muchos países, lo que reduce el poder adquisitivo de la clase media y golpea con mayor dureza a los grupos de ingresos bajos. La crisis del costo de la vida se suma a las importantes pérdidas de masa salarial soportadas por los trabajadores y sus familias durante la crisis de la COVID-19, en particular los grupos de ingresos bajos, que recibieron el peor varapalo en muchos países”.

OIT advierte que, a falta de respuestas de política adecuadas, en un futuro próximo podríamos presenciar una profunda erosión de los ingresos reales de los trabajadores y sus familias junto a un aumento de las desigualdades, lo que pondría un freno a la recuperación económica y posiblemente, avivará aún más el malestar social.

El mundo se ha enfrentado a varias crisis superpuestas: la pandemia de COVID-19, el estallido de la guerra en Ucrania en febrero de 2022 y el aumento del costo de la vida que comenzó en 2021 y se ha intensificado rápidamente durante 2022 en todos los países y regiones.

No es de extrañar que, en ese clima de incertidumbre, el Fondo Monetario Internacional rebajó su proyección de crecimiento mundial para 2022 del 3,6 por ciento previsto en abril de 2022 al 3,2 por ciento estimado en julio, mientras que las previsiones de octubre auguraron una desaceleración del crecimiento mundial de entre el 2 y el 2,7 por ciento en 2023:



Para Argentina, CEPAL ha sido más pesimista aún previendo una caída del 3%, mientras que para el resto de Latinoamérica un crecimiento de 1% del PBI.

Esto quiere decir que a diferencia de 2022, para muchas personas, 2023 se percibirá como un año de recesión, fenómeno que podría extenderse durante 2024.

Por lo que respecta a los mercados de trabajo, en el segundo trimestre de 2022 se habían recuperado (en algunos casos superado) los niveles de ingresos medianos y bajos el empleo se mantenía en torno a un dos por ciento por debajo del nivel anterior a la pandemia, con una tendencia ascendente más acusada en la economía informal que en la economía formal.

Actualmente, una de las principales preocupaciones es el rápido aumento de las tasas de inflación en todo el mundo. Las presiones sobre los precios durante los dos últimos trimestres de 2022 resultaron bastante persistentes a pesar de la respuesta mundial de endurecimiento de la política monetaria desde mediados de 2022.

Las proyecciones y datos indican que la inflación mundial alcanzará el 8,8 por ciento a finales de 2022; y a partir de ahí, descenderá al 6,5 por ciento en 2023 y al 4,1 por ciento en 2024, por efecto de políticas de ajuste.

Estos números desde luego son promedios, ya que lamentablemente en Argentina superamos dichos números anuales mensualmente



A menos que los salarios y otros tipos de ingresos laborales se ajusten a la inflación, es probable que disminuya el nivel de vida de muchos trabajadores y de sus familias.

En este contexto inflacionista, los datos preliminares del primer semestre de 2022 ponen de manifiesto para OIT “una brusca caída de los salarios reales mensuales”. Según las estimaciones de la Organización, los salarios mensuales a nivel mundial disminuyeron en términos reales un 0,9 por ciento en el primer semestre de 2022, lo que supone el primer descenso de este tipo desde la primera edición del Informe Mundial sobre Salarios en 2008.

Si se excluye de los cálculos a China, donde el crecimiento salarial es mayor que en la mayoría de los países, la caída estimada de los salarios reales durante el mismo periodo es de un $-1,4$ por ciento.

Entre los países del G20, que representan alrededor del 60 por ciento de los trabajadores asalariados del mundo, se estima que los salarios reales en el primer semestre de 2022 disminuyeron un $-2,2$ por ciento en las economías avanzadas, mientras que en las economías emergentes el crecimiento salarial se desaceleró, pero mantuvo un valor positivo del 0,8 por ciento.

Esto indica claramente que los salarios nominales de muchos países no se han ajustado lo suficiente en el primer semestre de 2022 para compensar el aumento del costo de la vida.

La erosión de los salarios reales ha venido a agravar algunas pérdidas salariales importantes sufridas por los trabajadores y sus familias durante la crisis de la COVID-19. Aunque los salarios medios a nivel mundial aumentaron un 1,5 por ciento en 2020 y un 1,8 por ciento en 2021, el incremento registrado en 2020, durante la etapa más virulenta de la pandemia, se debió en gran medida a la pérdida de puestos de trabajo y al cambio en la composición del empleo en algunos grandes países, como los Estados Unidos de América.

En esos países, la mayoría de los trabajadores que perdieron el empleo y, por ende, su fuente de ingresos durante la pandemia eran empleados con salarios bajos, mientras que sus homólogos mejor remunerados siguieron trabajando, lo que empujó al alza el salario medio estimado.

Como resultado del «efecto de composición» observado en algunos países, el promedio del salario real en las economías avanzadas del G20 se disparó un 1,7 por ciento en 2020, el mayor crecimiento salarial registrado en muchos años, mientras que en 2021 se incrementó en una tasa mucho menor, del 0,4 por ciento.

En América del Norte (Canadá y Estados Unidos) el efecto de composición fue muy acentuado en 2020, cuando se produjo un aumento repentino de los salarios reales medios del 4,3 por ciento. A partir de ese año, el crecimiento salarial se redujo al 0 por ciento en 2021 y cayó al -3,2 por ciento en el primer semestre de 2022.

En la región de América Latina y el Caribe el efecto de composición fue también muy visible, ya que los salarios reales aumentaron un 3,3 por ciento en 2020. Posteriormente, el crecimiento salarial se situó en valores negativos del -1,4 por ciento en 2021 y del -1,7 por ciento en el primer semestre de 2022.

Entre los países de la Unión Europea, donde los planes de mantenimiento del empleo y los subsidios salariales protegieron en gran medida los puestos de trabajo y los niveles salariales durante la pandemia, el crecimiento del salario real se ralentizó hasta situarse en el 0,4 por ciento en 2020, repuntó hasta el 1,3 por ciento en 2021 y volvió a caer, esta vez un $-2,4$ por ciento, durante el primer semestre de 2022.

En Europa Oriental el crecimiento del salario real se desaceleró, cifrándose en el 4,0 por ciento en 2020 y el 3,3 por ciento en 2021, tras lo cual se desplomó hasta el $-3,3$ por ciento en el primer semestre de 2022.

La región de Asia y el Pacífico, muestra según OIT que el crecimiento del salario real se desaceleró hasta alcanzar el nivel del 1,0 por ciento en 2020, ascendió al 3,5 por ciento en 2021 y volvió a decrecer en el primer semestre de 2022, al 1,3 por ciento.

Por lo que se refiere a Asia Central y Occidental, el crecimiento del salario real sufrió una disminución del $-1,6$ por ciento en 2020, se recuperó con fuerza en 2021 y se ralentizó hasta el nivel del 2,5 por ciento en el primer semestre de 2022.

Mientras tanto, en África los datos indican una brusca caída del crecimiento del salario real del $-10,5$ por ciento en 2020, seguida de una etapa ascendente todavía en valores negativos, a saber, del $-1,4$ por ciento en 2021 y del $-0,5$ por ciento en el primer semestre de 2022.



Las tendencias salariales en los Estados Árabes son provisionales, pero las estimaciones apuntan a un bajo crecimiento salarial del 0,8 por ciento en 2020, del 0,5 por ciento en 2021 y del 1,2 por ciento en 2022.

En cuanto al crecimiento de la productividad, como sabemos es un importante factor que condiciona el crecimiento del salario real.

La OIT ha señalado en su Informe Mundial sobre Salarios, que el crecimiento medio de los salarios ha ido a la zaga del crecimiento medio de la productividad laboral desde principios de la década de 1980 en varias grandes economías desarrolladas.

En el mencionado informe se muestra que, desde el año 2000, el crecimiento del salario real ha sido inferior al de la productividad en 52 países de ingresos altos sobre los que se tienen datos.

Pese a que por efecto de las medidas de confinamiento, la diferencia se redujo momentáneamente a raíz del brusco descenso del crecimiento de la productividad laboral durante 2020, la erosión del salario real en la primera mitad de 2022, junto con un crecimiento positivo de la productividad, ha vuelto a ensanchar la distancia entre productividad y crecimiento salarial.

En efecto, así lo sostiene la OIT cuando afirma que “la brecha alcanzó en 2022 su punto de mayor amplitud desde el inicio del siglo xxi, pues el crecimiento de la productividad se situó 12,6 puntos porcentuales por encima del crecimiento de los salarios.”



Esto quiere decir que la productividad del trabajo no está siendo remunerada al mismo tiempo que la inflación erosiona el salario, es decir, una doble derrota de la sociedad salarial.

A menudo se evalúan los efectos de la inflación partiendo de la premisa de que el aumento del costo de la vida es el mismo para todos los hogares.

Sin embargo, el informe de OIT pone de manifiesto que la “inflación puede repercutir más en el costo de la vida de los hogares con menores ingresos. Ello es así porque esos hogares dedican la mayor parte de sus ingresos a la adquisición de bienes y servicios esenciales, que suelen estar sujetos a mayores subidas de precios que los artículos no esenciales”

El reporte trae distintos ejemplos. En México, uno de ellos, los hogares del decil inferior de la distribución de ingresos (es decir, el 10 por ciento de los hogares con ingresos más bajos) gastan el 42 por ciento de su renta en alimentos, mientras que los del decil superior solo dedican el 14 por ciento de sus ingresos a ese gasto.

La comparación de la evolución de los precios de distintos grupos de artículos con la del índice de precios al consumo (IPC) general de un centenar de países de todos los grupos regionales indica que los precios de los alimentos, la vivienda y el transporte han aumentado más rápidamente que el IPC general.



Al estimar en el informe la variación del costo de la vida entre 2021 y 2022 en cada decil de la distribución de ingresos de los hogares, se constata que el aumento del costo de la vida en los hogares de ingresos bajos puede ser entre 1 y 4 puntos porcentuales superior al que soportan los hogares de ingresos altos.

Esto es muy importante a los efectos de este informe puesto que significa que, aun en el supuesto de que se ajustaran los salarios para compensar el aumento del costo medio de la vida medido por el IPC, los hogares de ingresos bajos seguirían sufriendo una erosión del poder adquisitivo de los salarios de los trabajadores en muchos países.

La inflación merma el poder adquisitivo del salario mínimo que es uno de los parámetros que utilizamos en Argentina para la protección social, desde que en cierto sentido se usa como unidad de medida.

No solo en Argentina, el salario mínimo es un instrumento muy utilizado en todo el mundo para proteger los ingresos y el poder adquisitivo de los trabajadores peor remunerados y de sus familias.

Sin embargo, debido al efecto acelerado de la inflación, en varios países el salario mínimo ha disminuido en términos reales, incluso si se calcula en relación con el IPC medio. Por ejemplo, dice OIT durante el periodo 2020-2022, el salario mínimo disminuyó en términos reales debido al aumento de la inflación en Bulgaria, España, los Estados Unidos, el Reino Unido, la República de Corea y Sri Lanka.



Estas tendencias indican que la crisis del costo de la vida perjudica especialmente a los trabajadores peor remunerados.

Sin embargo, es preciso decir que la erosión del salario real debida a la inflación se suma a las importantes pérdidas salariales soportadas por los trabajadores y sus familias durante la crisis de la COVID-19, que no se aprecian en los datos relativos al salario medio.

Así es que OIT analiza también la evolución de la masa salarial en términos reales (esto es, la suma de todos los salarios percibidos por los empleados, ajustados a la inflación) desde 2019.

El análisis pone de manifiesto que la combinación de las pérdidas de puestos de trabajo, la reducción de horas trabajadas y los ajustes en los salarios por hora durante la crisis se tradujo en una acumulación de pérdidas de ingresos para los asalariados y sus familias en muchos países.

A partir de los datos de 28 países representativos de diferentes regiones y grupos de ingresos, OIT concluye que en 20 de esos países la masa salarial disminuyó entre un 1 y un 26 por ciento durante el año 2020.

La reducción media del total de la masa salarial en la muestra de 28 países fue del 6,2 por ciento, lo que equivale a la pérdida de tres semanas de salario, en promedio, por cada asalariado. Entre los 21 países sobre los que se tienen datos correspondientes a 2020 y a 2021, la disminución de la masa salarial equivale a cuatro semanas de salario en 2020 y a dos semanas en 2021, lo que supone una pérdida acumulada de seis semanas de salario en esos dos años.

La reducción de la masa salarial en términos reales fue más abrupta en los países de ingresos bajos y medianos que en los de ingresos altos, donde los planes de mantenimiento del empleo y los subsidios salariales sostuvieron los niveles de empleo asalariado y de salarios nominales durante los periodos de confinamiento, incluso cuando disminuyó el número de horas trabajadas.

Al analizar las contribuciones de los distintos componentes –a saber, los cambios relativos a la situación en el empleo (incluidos los puestos de trabajo y las horas trabajadas), la variación del salario nominal y los cambios debidos a la inflación– se observa que la pérdida de empleo fue el factor que más influyó en la variación de la masa salarial durante 2020. Esas pérdidas se debieron naturalmente a las medidas de confinamiento y la doble crisis de oferta y demanda que éstas causaron.

Ahora bien, según lo aclara OIT en muchos países el porcentaje de disminución de la masa salarial fue menor que la caída del empleo, porque las personas que perdieron sus puestos de trabajo tendían a ser trabajadores peor remunerados.

En 2021, el segundo año de la pandemia, los resultados agregados del empleo empezaron a mejorar, pero la descomposición muestra la fuerte irrupción de la crisis inflacionaria como factor que sepulta el efecto benéfico del crecimiento de la masa salarial.

Las estimaciones de una treintena de países indican que la contribución de la inflación al descenso del total de la masa salarial osciló entre el 1 y el 18 por ciento.

En 2022, no solo en nuestro país, sino en el resto de los países utilizados para la muestra del organismo laboral de Naciones Unidas, la inflación ha pasado a ser el factor dominante que empuja a la baja la masa salarial.

Así, en los países sobre los que OIT consiguió datos comparables de 2022, la inflación ha erosionado el total de la masa salarial en términos reales, con una contribución que oscila entre el 2,2 y el 18,2 por ciento.

Cuando se examina el total de la masa salarial de mujeres y hombres por separado, las estimaciones indican que las pérdidas de empleo (incluidos los puestos de trabajo y las horas trabajadas) entre 2020 y 2022 fueron mayores para las mujeres, especialmente en 2020, aunque los niveles de empleo durante los dos últimos años se recuperaron para los trabajadores de uno y otro género.

Al mismo tiempo, y especialmente durante 2020, el incremento del salario medio fue mayor en el caso de las mujeres. Este dato indicaría que la concentración de la pérdida de empleo en el grupo de trabajadoras con baja remuneración fue aún más marcada que entre sus homólogos de género masculino, lo que provocó un mayor efecto de composición y, por lo tanto, un salto más brusco en la evolución del salario medio de las mujeres.



Es consistente este informe de OIT, con los datos que mencionaba CEPAL y nuestras conclusiones al respecto: hay más mujeres, pero habrían cambiado el tipo de mujeres integradas al mercado.

Así pues, a pesar de perder un mayor número de puestos de trabajo que los hombres en casi todos los países, sobre todo durante el año 2020, las mujeres sufrieron una menor disminución de la masa salarial.

Asimismo, el análisis de OIT muestra una incidencia desproporcionada de ambas crisis tanto en el empleo como en los salarios de los trabajadores con niveles retributivos más bajos y de los trabajadores de la economía informal.

En el informe que venimos reseñando se clasifica a los trabajadores asalariados según sus ingresos mensuales en cinco grupos: uno que representa el 20 por ciento inferior de la distribución salarial, otro que corresponde al 20 por ciento superior y tres grupos intermedios del 20 por ciento cada uno. En 8 de los 11 países, la pérdida de puestos de trabajo en 2020 fue mayor en los dos primeros grupos peor remunerados, mientras que en 7 de los 11 países los trabajadores del grupo peor remunerado percibieron salarios nominales y reales más bajos en relación con 2019.

De manera análoga, la pérdida de puestos de trabajo entre los asalariados del sector informal fue mayor que entre los asalariados del sector formal. Esto evidencia cómo se entrelazan las economías formales e informales, y evidencia un nuevo nexo: ante una crisis simultánea de oferta y demanda, se recorta lo informal, mientras que en las crisis clásicas, hay un pase de formalidad a informalidad que en éstos casos actúan como amortiguador.

En cuanto a desigualdad salarial, en cambio, para OIT no hay una respuesta única y tras una primera observación de diversas estimaciones de la desigualdad basadas en datos de países pertenecientes a diferentes regiones y grupos de ingresos, no cabe dar una respuesta general.

En efecto, los datos muestran tendencias contradictorias, en 10 de los 22 países estudiados la desigualdad de los salarios mensuales aumentó, mientras que disminuyó en los 12 países restantes.

El sentido del cambio en la desigualdad de los salarios mensuales (positivo o negativo) concuerda con el sentido del cambio en la desigualdad de los salarios por hora en la mayoría de los países, con muy contadas excepciones.

OIT trata de explicar este fenómeno aludiendo a que “la reducción de la desigualdad salarial en algunos países puede deberse, al menos en parte, a un efecto de composición. Si la mayoría de los trabajadores que perdieron el empleo durante la crisis de la COVID-19 tenían bajos niveles retributivos, es posible que los indicadores de desigualdad salarial muestren una evolución descendente como resultado de una distribución salarial más comprimida entre los empleados restantes.”

A fin de investigar esta hipótesis, en el informe de OIT se desglosan las variaciones de la desigualdad salarial entre las que se deben a efectos de composición y las que tienen su origen en un componente «estructural» (compresión salarial resultante, por ejemplo, de un salario mínimo más alto).

Los resultados según el organismo de Naciones Unidas no son concluyentes, pues aproximadamente la mitad de los países muestran un aumento de la desigualdad estructural, en tanto que la otra mitad presenta una disminución.

Sin embargo, el ejercicio de descomposición pone de manifiesto en algunos países la presencia de desigualdades salariales estructurales que pueden acentuarse con el tiempo, a medida que se recuperan los niveles de empleo y desaparece paulatinamente el efecto de composición de los datos. A menos que se aborden estos aspectos estructurales, existe el riesgo de que la crisis de la COVID-19 deje una «cicatriz» en forma de mayor desigualdad salarial en los mercados de trabajo.

En este punto, conviene señalar que una disminución de la desigualdad salarial no conlleva necesariamente una disminución de la desigualdad general de los ingresos.

Esto ocurre porque cuando un efecto de composición comprime la distribución salarial –por ejemplo, cuando los trabajadores de baja remuneración pierden sus puestos de trabajo– puede aumentar el desempleo en los hogares de bajos ingresos, lo que acrecienta la desigualdad de los ingresos.

En cuanto a la brecha de género, las diferencias salariales entre hombres y mujeres no presentan variaciones sustanciales desde los años inmediatamente anteriores al comienzo de la pandemia.

Las estimaciones expuestas en el Informe Mundial sobre Salarios 2018/19 indicaban una brecha salarial media mundial entre hombres y mujeres de aproximadamente el 20 por ciento, según los datos de 80 países.

En cambio en la presente edición se examina la evolución de la brecha salarial de género en una muestra más reducida de países y se observan muy pocos cambios entre 2019 y 2021-2022. En el conjunto de los 22 países objeto de estudio, la brecha salarial de género ponderada por factores aumentó en 9 países y disminuyó en 13. Por lo general, la crisis de la COVID-19 no tuvo una gran repercusión en las diferencias salariales entre hombres y mujeres.

Lo que está claro en términos globales es que cuando apenas empezaba a consolidarse la recuperación de la crisis de la COVID-19, el creciente impacto de una grave crisis inflacionaria generalizada, junto con una desaceleración mundial del crecimiento económico (debida en parte a la guerra de Ucrania y a la crisis energética mundial), ha empujado el crecimiento del salario real a cifras negativas en muchos países y regiones.

En este contexto, se hace más necesario que nunca adoptar medidas destinadas a mantener el nivel de vida de los trabajadores asalariados y de sus familias.

Esta conclusión que vale para países de economías de avanzada a la vez que para los de nuestra región, se acentúa con la necesidad de que los trabajadores informales, y aquellos desplazados a la indisponibilidad laboral por motivos de cuidado, u otras situaciones personales (incapacidades no indemnizadas, segregados por otras razones, etc) ponen de manifiesto la necesidad de sistemas de protección social integrados con políticas laborales que acompañen a los ciudadanos desde la infancia a la vejez, lo que en sí constituye el objetivo central de nuestro informe a la ANSES.

A partir del segundo trimestre de 2022, la respuesta de los bancos centrales y demás autoridades monetarias de todo el mundo a la presente crisis inflacionaria ha



consistido, sobre todo, en subir los tipos de interés para evitar que la inflación alcance cotas aún más elevadas.

Sin embargo, como es obvio existe con ello el riesgo de que la política monetaria restrictiva provoque resultados adversos para determinados segmentos demográficos y, a la vez, desencadene un periodo de recesión.

Aunque los bancos centrales son conscientes de ese riesgo, el escenario alternativo de presión inflacionaria continuada se considera aún más indeseable.

Una cuestión fundamental a este respecto es si cabe prever una espiral de precios y salarios. Sobre una base empírica, en el informe se constata que los salarios nominales no están compensando la inflación cuantificada por el IPC y que la diferencia entre el crecimiento salarial y el crecimiento de la productividad laboral en los países de ingresos altos sigue en aumento, con un incremento de la productividad laboral en el primer semestre de 2022 y una caída de los salarios en términos reales.

Por lo tanto, como anticipamos más arriba parece que en muchos países hay margen para aumentar los salarios sin temor a generar una espiral de precios y salarios.

Dado que 327 millones de asalariados antes de la pandemia, es decir, el 19 por ciento de todos los asalariados del mundo, percibían unos ingresos equivalentes o inferiores al salario mínimo por hora, un ajuste adecuado del salario mínimo ayudaría a mejorar significativamente el nivel de vida de los hogares con ingresos bajos en la presente crisis del costo de la vida.



El hecho de que el 90 por ciento de los Estados Miembros de la OIT cuenten con sistemas de salario mínimo pone de relieve la importancia de este mecanismo como herramienta de justicia social.

El salario mínimo puede proteger a los trabajadores peor remunerado, máxime en casos como el de nuestro país donde es una unidad de medida de la protección social, de asignaciones familiares, y de la negociación colectiva.

Esto es, frente a la pérdida de poder adquisitivo en épocas de alta inflación, para que el salario mínimo resulte eficaz, es necesario ajustarlo periódicamente teniendo en cuenta, además de los factores económicos, las necesidades de los trabajadores y de sus familias.

Este proceso de ajuste debe llevarse a cabo con el concurso de los interlocutores sociales en el marco de un diálogo social fundamentado en datos empíricos, de conformidad con el Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131).

En este sentido pensamos que hay espacio para ampliar el diálogo social para que sea más sólido, que incluya procesos de negociación colectiva, que pueda ser decisivo para aplicar ajustes salariales en tiempos de crisis y al mismo tiempo en caso de la normalidad haya una institucionalidad laboral permanente.

Otras políticas que pueden aliviar el impacto de la crisis inflacionaria en los hogares van desde las medidas dirigidas a grupos específicos, como los vales que se



conceden a los hogares de bajos ingresos para que puedan adquirir bienes esenciales, hasta intervenciones más generales destinadas a reducir el costo de la vida para todos los hogares, como la reducción (a menudo temporal) de los impuestos indirectos sobre bienes y servicios.

Por ejemplo, muchos gobiernos proporcionan a los hogares de bajos ingresos vales de energía o subsidios para ayudarles a afrontar la actual crisis energética. Los recortes del impuesto sobre el valor añadido también pueden mitigar la carga inflacionaria de los hogares y contribuir al control de la inflación. Algunos países gravan a las empresas del sector petrolero y gasista con impuestos extraordinarios para sufragar el costo de esas medidas.

A pesar de esta incertidumbre generalizada que tenemos por las sucesivas crisis, es importante perseverar en los esfuerzos de financiación mundial y en la movilización de recursos destinados a avanzar en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible.

Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible tratan de construir un mundo sin pobreza extrema y con igualdad de oportunidades.

En consecuencia, el Secretario General de las Naciones Unidas presentó en 2021 una agenda de propuestas clave, agrupadas en 12 compromisos, que en conjunto tratan de reafirmar la solidaridad mundial como forma de superación de las crisis.



Una de las propuestas clave, es la de reforzar el trabajo decente y la integración de medidas de protección social y laboral para contribuir de forma vital al logro de la justicia social.

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

I. Ingreso básico: elementos conceptuales y sobre su debate

En el último tiempo distintos organismos internacionales hemos examinado la idea de un ingreso básico universal, como una medida que colabore a aunar los esfuerzos de protección social y las políticas laborales.

Entre estos organismos, nos contamos la CEPAL, el Banco Mundial y por supuesto, la OISS. En este documento, vamos a analizar distintos aspectos, para lo cual señalamos en principio los temas principales:

1. Ingreso Básico Universal (IBU): Exploramos el concepto de IBU, examinando distintos modelos y características que definen este tipo de apoyo de ingresos.
2. Experimentos e Implementaciones a nivel Mundial: Se detallan experimentos y políticas relacionados con IBU en varios países y regiones, incluyendo Canadá, Irán, Mongolia, Alaska, Maricá (Brasil), Kenia, Alemania, Corea del Sur, Reino Unido y Estados Unidos.
3. Resultados e Impacto: Se destacan los efectos observados de estas políticas en aspectos como la salud mental y general, consumo de alcohol y tabaco, reducción de la pobreza y del crimen, aumento de salarios, transición laboral, viviendas estables y más.



4. Desafíos y Consideraciones: Se discuten también algunos desafíos y limitaciones de estos programas, como el impacto en el consumo de los hogares en Irán y el aumento de la desigualdad de ingresos en Alaska.

5. Futuras Direcciones y Discusión Amplia: Enfatizamos que el IBU no desincentiva necesariamente la participación laboral y puede tener el efecto contrario. También señala los beneficios del IBU en el bienestar general y en la autonomía económica de las mujeres.

Estos puntos ofrecen una visión general del enfoque en la protección social y en particular en el concepto de Ingreso Básico Universal.

Una exploración profunda del concepto de Ingreso Básico Universal (IBU), requiere una propuesta de política económica, que para la mayoría de los países no pasa de meras especulaciones teóricas, pero que ha sido objeto de experimentación y análisis en algunas partes del mundo.

En una primera aproximación al concepto, hay dos facetas a destacar. Para que hablemos de IBU deberíamos estar pensando en su naturaleza incondicional y periódica, así como su potencial para reducir la pobreza y mejorar el bienestar general de las personas.

En cuanto a que se ha entendido por tal, tal vez la definición más aceptada es aquella que dice que la renta básica universal (RBU) o ingreso básico universal (IBU) es un mecanismo de sostén de ingresos que normalmente abarca a la totalidad o una gran parte de la población sin condiciones previas.

El objetivo es establecer una base de ingresos para que todas las personas tengan un ingreso garantizado para cubrir sus necesidades básicas. El IBU es un proyecto que busca que los ingresos públicos (mayoritariamente los impuestos) subsidien un ingreso garantizado para todas las personas que son residentes legales de un país.



El IBU es diferente de los programas sociales porque no tiene condiciones previas, mientras que los programas sociales están dirigidos a grupos específicos de la población.

También es diferente del Ingreso Mínimo Vital (IMV), porque en este segundo se elimina el carácter universal. En lugar de abarcar a toda la población, el IMV sólo lo reciben algunos grupos en particular como los pobres, los que no tienen empleo o los que presentan alguna otra carencia.

El debate sobre el Ingreso Básico Universal es complejo, y hay economistas y especialistas en desarrollo social y otras ciencias sociales que aseguran que un IBU puede ser una herramienta efectiva para reducir la pobreza y la desigualdad

Se destaca en ese debate la complejidad y la ambigüedad del término "universal" en el contexto de la política social, y cómo puede interpretarse y aplicarse de diferentes maneras.

A continuación, se describen algunos de los aspectos más destacados de este debate:

En cuanto a condiciones de categoría y condiciones de circunstancias: No existe un consenso único alrededor de qué quiere decir universalismo y en este sentido las "condiciones de categoría" se refieren a políticas que se dirigen a grupos específicos, como niños, jubilados, o personas con discapacidad, y son universales dentro de esa categoría.

Las "condiciones de circunstancias" son aquellas que aplican pruebas de medios o riqueza para determinar la elegibilidad, y son, por lo tanto, no universales.



En cuanto a variaciones del concepto de IBU se presentan tres variaciones principales del IBU: una solo para adultos, una renta básica uniforme para adultos y niños, y un ingreso básico diferenciado donde los niños reciben menos que los adultos. Cada variante tiene consideraciones y aplicaciones distintas.

Muchos de los tópicos debatidos giran también en cuanto a la prueba de medios de supervivencia y cuáles son los desafíos y problemas asociados con esas pruebas de medios, incluyendo su naturaleza estigmatizante, la complejidad administrativa, la propensión a errores y demoras, y las "trampas sociales" que pueden impedir la movilidad económica.

El IBU se presenta como beneficioso proporcionalmente para los que están en la parte inferior de la distribución del ingreso. A través de una aplicación universal sin comprobación de medios, el IBU introduce un piso de seguridad económica que evita brechas de cobertura y puede ser más valioso para las personas en situación de vulnerabilidad.

La discusión también aborda las razones éticas y prácticas para considerar el IBU, destacando la necesidad de políticas que apunten a la pobreza y la vulnerabilidad sin los desafíos y limitaciones de las pruebas de medios.

Una visión completa y compleja del IBU muestra cómo su definición y aplicación pueden variar ampliamente dependiendo de la interpretación de "universalidad" y las necesidades y circunstancias específicas de diferentes grupos dentro de la población.

La discusión actual al respecto refleja un reconocimiento de los beneficios potenciales del IBU, así como una comprensión de los desafíos y controversias que rodean su implementación.

Algunos de los países que realizaron experimentos con el IBU fueron Namibia e India: estas naciones desarrollaron pilotos entre 2007 y 2012 y en su evaluación, mostraron



mejoras en condiciones de vida, educación, reducción de la pobreza, salud, y reactivación de la economía local.

Finlandia por su parte entre 2017 y 2018 buscó comprobar con una muestra nacional de desempleados su hipótesis de que el ingreso básico no reducía los incentivos a buscar empleo.

En los Países Bajos corrió un experimento en Utrecht en 2017 con personas en asistencia social que mostró un aumento de la participación laboral.

España, en la ciudad de Barcelona demostró un mayor bienestar, salud física y mental, y menor preocupación por acceder a alimentos básicos, con una población objetivo similar a Utrecht.

Canadá por su parte, mediante tres experimentos entre 1974 y 2018 en diferentes regiones, dice haber logrado mejoras en salud, menos consumo de sustancias, reducción de la pobreza y crimen, y acceso a viviendas más estables.

Corea del Sur en cambio apuntó con su piloto sobre IBU a los jóvenes, indicando que logró efectos positivos en felicidad, salud mental, dieta, percepción de género y actividad económica.

Irán y Mongolia realizaron experiencias cercanas a un ingreso básico universal basadas en dividendos de recursos naturales que habrían mostrado reducción de desigualdades, y en Mongolia, también inclusión financiera y reducción de la pobreza.

Alaska viene realizando un programa de transferencias incondicionales desde 1982, con efectos positivos en disminución de la pobreza y mejoras en salud y educación.



Kenia registra el experimento más grande a nivel mundial, en curso desde 2017, siendo la comunicación oficial de sus resultados bastante optimista indicando que se ha logrado garantía en acceso a salud y alimentos durante la pandemia.

El ingreso básico universal en Kenia se implementó a través de un plan de acción desplegado en el territorio por la organización benéfica GiveDirectly.

El experimento beneficia a más de 20,000 personas que viven en zonas rurales y se espera que dure 12 años. Los participantes reciben una cantidad de dinero que es casi el doble de sus ingresos normales.

El objetivo del experimento es evaluar cómo el IBU afecta a la calidad de vida, la igualdad de género y otros factores. Los resultados del experimento aún no están disponibles, pero se espera que puedan transformar la forma en que los gobiernos de todo el mundo piensan sobre el bienestar social

Sin embargo, hay algunos estudios preliminares que sugieren que el IBU ha tenido un impacto positivo en la economía de Kenia.

Por ejemplo, un estudio de Innovations for Poverty Action encontró que el IBU mejoró la salud y el bienestar de los participantes, así como su capacidad para invertir en pequeñas empresas y mejorar la productividad agrícola.



Además, el IBU también ha ayudado a los participantes a hacer frente a los impactos económicos de la pandemia de COVID-19, proporcionándoles un colchón financiero para hacer frente a la pérdida de ingresos.

Alemania, Corea del Sur, Reino Unido y Estados Unidos por su parte, han desarrollado pilotos a nivel municipal. En general, la mayoría de estas experiencias y experimentos han mostrado resultados positivos en diversos aspectos como salud, educación, y economía local, sin generar desincentivos significativos en la participación laboral.

La evidencia comparada indica que el ingreso básico puede tener efectos positivos, aunque su implementación y resultados pueden variar según el contexto específico.

A partir de lo que has descrito, se puede inferir algunos temas clave que podrían ser de interés para aquellos que estén considerando la implementación o expansión del IBU:

Universalidad y Condiciones: Aunque se han realizado muchos experimentos y pilotos, pocos han cumplido con todos los criterios de un IBU "puro".

Esto significa que aún hay trabajo por hacer para entender cómo funcionaría un IBU que es verdaderamente universal y no condicionado.

Muchos de los estudios muestran mejoras en la salud, nutrición, educación y seguridad económica. Estos resultados son alentadores y podrían ser utilizados como argumentos fuertes en favor de la implementación de IBU en más contextos.

Aunque hay preocupaciones comunes acerca de cómo el IBU podría desincentivar el trabajo, la evidencia hasta ahora parece indicar que esto no es necesariamente el caso. En algunos experimentos, incluso se ha observado un aumento en la participación laboral.



La financiación de un IBU puede ser un desafío significativo, especialmente si se quiere implementar a una escala grande y de manera permanente. Los modelos basados en dividendos de recursos naturales, como los de Alaska, Irán y Mongolia, ofrecen un enfoque interesante pero pueden no ser aplicables en todos los contextos.

El concepto de dividendo de ciudadanía o ingreso de ciudadanía se basa en la idea de que los recursos naturales son propiedad común de todas las personas y no pueden ser privatizados y apropiados individualmente.

Este concepto es una forma de renta básica, donde cada ciudadano recibe un dividendo del ingreso que tiene el estado por el alquiler, venta o leasing de los recursos naturales para uso privado.

El valor del dividendo de cada ciudadano depende del valor de los recursos naturales o bienes comunes, como la tierra, el señoreaje, el espectro electromagnético, el uso industrial del aire (producción de CO), etc.

En algunos países, como Estados Unidos, (Alaska) los ingresos por regalías de recursos naturales, como el petróleo y el gas, se gravan como ingresos ordinarios y se gravan a la tasa impositiva correspondiente.

En otros países, como Noruega, los ingresos por recursos naturales se utilizan para financiar un fondo soberano que invierte en nombre del gobierno y de la población. Los ingresos del fondo se utilizan para financiar programas sociales y otros proyectos gubernamentales.



Estas experiencias, que podrían asimilarse al uso argentino de las retenciones agropecuarias, han dado pie a la propuesta para un Dividendo sobre Recursos Globales, que busca establecer un fondo global para financiar proyectos de desarrollo sostenible en todo el mundo.

El fondo se financiaría mediante un impuesto sobre los recursos naturales, como el petróleo, el gas y los minerales. El impuesto se aplicaría en el país donde se extraen los recursos y los ingresos se distribuirían a nivel mundial.

En resumen, el concepto de dividendo de ciudadanía se basa en la idea de que los recursos naturales son propiedad común de todas las personas y que los ingresos generados por su uso deben ser distribuidos equitativamente.

Aunque no se ha implementado a nivel mundial, algunos países han utilizado los ingresos por recursos naturales para financiar programas sociales y otros proyectos gubernamentales.

Los efectos de un IBU pueden variar según el contexto económico, social y cultural en el que se implementa. La cuidadosa consideración de estos factores es probablemente esencial para diseñar un IBU que sea eficaz y aceptable en un lugar particular.

Dado que la mayoría de los experimentos y pilotos han sido a corto plazo y/o limitados en alcance, hay una necesidad continua de investigación y evaluación más rigurosa para entender completamente los posibles impactos a largo plazo de un IBU.



La experiencia de Maricá en Brasil es un caso de estudio valioso, pero la falta de experimentos a nivel nacional en la región indica una oportunidad para más investigación y posiblemente la implementación en otros países de América Latina y el Caribe.

La ciudad brasileña de Maricá está experimentando con un ingreso básico universal para combatir la pobreza.

La medida propuesta por organismos como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) busca abarcar a la totalidad de la población y se empeña en establecer una base de ingresos para que todas las personas tengan un ingreso garantizado para cubrir sus necesidades básicas.

El programa de Maricá se financia con los ingresos del petróleo y el gas natural que se extraen de la región. El ingreso básico universal se paga en una moneda local y se puede utilizar para comprar bienes y servicios en la ciudad.

Se implementó a través de un proyecto de economía solidaria que incluye una renta básica progresiva. El Municipio anunció la expansión, a partir de agosto de 2019, del programa “Renta Básica de Ciudadanía”, cuyo objetivo es proporcionar un ingreso básico a todos los ciudadanos de Maricá que estén inscritos en el Registro Unificado del Gobierno Federal, y no solo para los más pobres entre ellos, como se hacía antes.

Este cambio aumentó el número de beneficiarios de cerca de 30.000 a 52.000 ciudadanos, aproximadamente un tercio de la población del municipio. La cantidad recibida por cada familia también se puede aumentar dependiendo de la composición familiar: en la nueva configuración, las familias reciben 130 Reais (equivalente a cerca



de 30 Euros) mensuales por cada miembro de la familia que vive en el municipio durante al menos tres años.

Aunque los resultados hasta ahora son en su mayoría positivos y alentadores, aún hay muchas preguntas sin respuesta y consideraciones complejas en torno al IBU.

En cuanto a los impactos, los experimentos de IBU en diferentes partes del mundo han mostrado una serie de impactos significativos en diversas áreas.

En términos de salud mental y general, los beneficiarios en Finlandia y Corea del Sur informaron una mejora en su bienestar, mientras que Canadá mostró mejoras en la salud mental y una reducción en el consumo de sustancias.

El consumo de alcohol y tabaco ha sido una área de interés, y aunque Canadá informó una disminución, los datos en otros contextos han sido mixtos y no concluyentes, lo que podría sugerir la necesidad de más investigación en este campo.

La reducción de la pobreza es quizás uno de los logros más notables del IBU, con Kenia, Namibia e India mostrando una reducción significativa de la pobreza en las comunidades beneficiadas. Además, Canadá observó una disminución en las tasas de crimen en Dauphin.

El impacto en los salarios ha sido menos claro, sin evidencia de un aumento generalizado, aunque podría haber impactos indirectos en la negociación laboral y las condiciones de trabajo.

La transición laboral, sin embargo, ha mostrado resultados positivos en Finlandia, donde no se encontró desincentivo para buscar empleo, y en los Países Bajos, con una mayor participación laboral entre los beneficiarios.

En cuanto a las viviendas, Canadá encontró que el IBU llevaba a viviendas más estables, lo que representa otro impacto positivo en la vida de los beneficiarios.

Enfocándonos en los impactos en el consumo de los hogares en Irán y el aumento de la desigualdad de ingresos en Alaska, el primero de ellos implementó su programa de IBU para compensar la eliminación de ciertos subsidios a los combustibles y alimentos.

Aunque esta medida fue diseñada para ayudar a los hogares a manejar la transición, algunos informes sugieren que el impacto en el consumo de los hogares fue mixto dentro de la opacidad de la comunicación gubernamental iraní..

En algunos casos, el dinero adicional no se gastó en bienes esenciales como alimentos o vivienda, sino en bienes no esenciales.

Esta situación plantea preguntas sobre la eficacia del programa en términos de alcanzar sus objetivos principales. Además, la inflación en Irán pudo haber mitigado los beneficios del IBU, haciendo que los precios de los bienes básicos aumentaran y anulando parte del impacto positivo previsto en el consumo de los hogares.

La Biblioteca del Congreso de Chile, a través de expertos que han estudiado el tema como Nicolás Martínez Aranguiz, indica que la evaluación reconoce el carácter relativamente duradero del programa iraní.

Esto, en palabras de dicho autor, “más allá del impacto de la inflación sobre las transferencias, la que el gobierno no ajustó, por lo que se verifica una pérdida de valor real. Además, las críticas que surgieron de que las transferencias reducen la mano de obra que ofrecen los estratos pobres son refutadas por un estudio de Salehi-Isfahani y Mostafavi Dehzoeei (2018), también referenciado en Banerjee et al (2019), quienes señalan que no encuentran: —(...) evidencia que apoye la idea de que las personas que reciben transferencias de efectivo se retiran de la fuerza laboral.”

Según el experto, algunos trabajadores incluso ampliaron sus horas y el programa de reemplazo del subsidio al consumo de energía y pan, por uno de transferencias universales, fue elogiado (Salehi-Isfahani & Mostafavi-Dehzooei 2018) “como innovador y, comparado con la energía subsidiada, considerado una forma mucho más eficiente y equitativa de distribuir los recursos naturales de la nación.”

Dado que el programa más que compensó a los pobres por los precios más altos del pan y la energía, la pobreza y la desigualdad disminuyeron después del primer año de implementación (Salehi-Isfahani 2016). Además, no se encontró que el programa afectara la oferta laboral de manera apreciable (Shiva & Matsu 2021:14).

Sin embargo, desde entonces, la pobreza ha aumentado y la situación ha empeorado drásticamente en 2018, aunque por razones vinculadas al casi colapso de la moneda y la aceleración de la inflación (UNICEF 2019: 2).

El experto menciona que esto puede deberse a las sanciones internacionales aplicadas al gobierno iraní, y que ello habría colaborado en que la inflación aumentara al 35% en 2013.

Según su visión esta sería la causa por la que se dañó sustancialmente la popularidad del programa y contribuyó al colapso del rial iraní. Aunque el programa sigue operativo, su futuro es incierto debido a tres problemas principales: financiación inadecuada; el valor nominal se mantuvo fijo, a pesar de que la alta inflación sostenida redujo en más de un 90% el valor real; y la política actual de abandonar la universalidad a favor de enfocarse en la población necesitada (UNICEF 2019:3).



En el período 2016-2017, algunos hogares acomodados –menos del 10 %– habían estado perdiendo su beneficio, a medida que el universalismo cedía terreno lentamente a la focalización, so pretexto de ahorrar costos..

Por otro lado, en Alaska, el Dividendo Permanente del Fondo (PFD) ha sido una forma de IBU financiada por los ingresos del petróleo del estado.

Aunque el PFD ha sido en gran medida popular y ha proporcionado ingresos adicionales a todos los residentes de Alaska, algunos análisis han señalado que este esquema ha contribuido a una mayor desigualdad de ingresos en el estado.

La razón detrás de esto podría ser que los ingresos adicionales pueden tener un impacto diferente en los hogares de diferentes niveles económicos. Por ejemplo, para los hogares más ricos, el PFD puede ser un bono adicional, mientras que para los hogares más pobres, puede ser una fuente vital de ingresos. La falta de escalado basado en la necesidad podría, por lo tanto, aumentar la desigualdad económica en lugar de reducirla.

Ambos casos ilustran la complejidad de implementar programas de IBU y cómo los impactos pueden variar ampliamente según el diseño del programa, la economía local y otros factores socioeconómicos.

Las lecciones aprendidas de Irán y Alaska subrayan la importancia de una planificación cuidadosa y una comprensión completa de los contextos locales al diseñar e implementar el IBU.

Pueden surgir desafíos imprevistos, y los responsables de la política deben estar preparados para adaptarse y ajustar el programa según sea necesario para garantizar que cumpla con sus objetivos previstos y no genere consecuencias no deseadas.

Futuras direcciones

Una visión general de las futuras direcciones y discusiones en torno al Ingreso Básico Universal (IBU) muestra que contrariamente a algunas opiniones, esta política no necesariamente desincentiva la participación laboral, y en algunos contextos puede tener el efecto contrario.

La razón de esto puede encontrarse en cómo el IBU afecta la toma de decisiones económicas de los individuos.

Al proporcionar un ingreso básico, se elimina la urgencia de aceptar trabajos mal remunerados o inadecuados por mera necesidad de supervivencia. Esto puede fomentar una búsqueda de empleo más reflexiva, permitiendo a las personas encontrar trabajos que se ajusten mejor a sus habilidades y aspiraciones.

Además, el IBU puede alentar la inversión en educación y formación, ya que reduce la presión financiera inmediata. Esto puede conducir a una mayor empleabilidad y, a largo plazo, a una mayor participación en la fuerza laboral.

En algunos casos, el IBU también puede incentivar el emprendimiento, ya que la seguridad financiera básica reduce el riesgo asociado con la creación de una nueva empresa.

Se ha dicho que puede tener un impacto significativo en el bienestar general de la sociedad. La seguridad de un ingreso garantizado puede reducir el estrés y la ansiedad asociados con la inseguridad financiera, lo que a su vez puede llevar a mejoras en la salud mental y física. La estabilidad que proporciona el IBU puede repercutir positivamente en las relaciones familiares, la cohesión social y la calidad de vida en general.



Uno de los aspectos más destacados del IBU es su potencial para fortalecer la autonomía económica de las mujeres.

En muchas sociedades, las mujeres enfrentan obstáculos para acceder al mercado laboral o tener trabajos bien remunerados. El IBU garantiza una base de ingresos que puede empoderar a las mujeres, permitiéndoles tomar decisiones más independientes sobre su educación, carrera, vida familiar y otros aspectos de la vida. Esto no solo contribuye a la igualdad de género sino que también puede tener efectos multiplicadores positivos en la economía y la sociedad en general.

CAPÍTULO 2

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

En el primer capítulo de esta parte del informe destinada a la protección social hemos visto las implicancias en términos generales sobre el IBU. Hemos señalado que pese al debate público y las experiencias piloto colectadas, existen dudas y desafíos, y asimismo alternativas a ese método.

Particularmente, en este capítulo vamos a analizar :

1. Las Prestaciones Universales por Hijo (PUH): Exploramos diferentes modelos de PUH, desde prestaciones incondicionales hasta modelos mixtos, destinados a asegurar el bienestar de los niños y jóvenes. La inversión en la infancia se destaca como una estrategia crucial para el desarrollo social y económico.

2. Las Pensiones No Contributivas Universales para Personas Mayores: Se destaca la importancia de garantizar un nivel básico de ingresos para las personas mayores, considerando factores como el aumento de la esperanza de vida y la



vulnerabilidad económica en la vejez. La universalización de la protección social para esta población es presentada como una medida fundamental.

3. Servicios Básicos Universales: Nuestra investigación aborda la necesidad de fortalecer los servicios públicos universales en áreas como la educación, la salud y la vivienda. Se enfatiza el diseño universal y se argumenta en contra de la fragmentación y privatización de estos servicios esenciales.

4. Equilibrio entre Ingresos y Servicios Básicos: Se enfatiza la necesidad de encontrar un equilibrio entre la provisión de ingresos y el acceso a servicios básicos universales. Ni los servicios ni los ingresos por sí solos son suficientes, y la solución no es renunciar a uno u otro, sino buscar el equilibrio óptimo en el contexto específico de protección social.

5. Ingreso Mínimo Garantizado: El ingreso mínimo garantizado es una política social que busca garantizar un ingreso mínimo a todas las personas que encajen en una categoría. En tal sentido puede estar condicionado a la situación económica de la persona o a su capacidad para trabajar. Algunos países han implementado programas de ingreso mínimo garantizado, como la Asignación Universal por Hijo en Argentina, que proporciona un beneficio mensual a las familias con hijos menores de 18 años que se encuentran en situación de pobreza.

En California, Estados Unidos, se ha aprobado un programa de ingresos garantizados financiado por el estado para jóvenes en hogares de crianza. En la India, se han creado programas de renta asegurada, por ejemplo entre artesanos de las grandes ciudades, y otros países, incluido Argentina, los tienen para trabajadores zafreiros, entre cosechas.

La renta básica universal y el ingreso mínimo garantizado son políticas que buscan garantizar un ingreso mínimo a todas las personas, pero difieren en su alcance y en las condiciones para recibir el beneficio



La idea de garantizar un nivel básico de ingresos está implícita en las discusiones sobre las pensiones no contributivas y las prestaciones universales, y se alinea con la perspectiva de avanzar hacia sistemas de protección social universales, integrales y sostenibles.

El análisis del concepto de Prestaciones Universales por Hijo (PUH) incluye prestar atención a la cantidad de modelos diferentes que pueden existir. Esto incluye prestaciones incondicionales dirigidas a todas las familias con hijos menores de 18 años, prestaciones de corto plazo o para una edad limitada, prestaciones condicionadas a la comprobación de medios y dirigidas a hogares de menores ingresos, y modelos mixtos.

Al centrarse en la infancia, nuestra mirada reconoce que la inversión en esta etapa de la vida no es solo una cuestión de justicia social, sino también una estrategia de desarrollo a largo plazo. La infancia es una etapa crítica en la que se forman las bases para la salud, la educación y el bienestar futuro.

La mención de que el costo promedio de las PUH es del 1% del PIB refleja una consideración cuidadosa de la eficiencia económica. Destacamos que este costo es comparable al gasto público promedio en prestaciones sociales dirigidas a niños y niñas, lo que sugiere que las PUH no son una propuesta económica irrazonable.

La idea de que las transferencias monetarias se potencian al ser complementadas con intervenciones adicionales (como capacitaciones, subsidios, transferencias en especie, etc.) demuestra una comprensión integral de cómo funciona la protección social.



No se trata solo de dar dinero, sino de proporcionar apoyo y recursos adicionales, sino que existe una fuerte necesidad de fortalecer la institucionalidad social y tener un registro social de hogares integrado en punto a que la implementación de las PUH no es solo una cuestión de política, sino que requiere una infraestructura sólida y eficiente.

México en este sentido, avanza en dirección opuesta al resto de América Latina en la aplicación de los programas sociales a partir de la asunción de Andrés Manuel López Obrador.

Mientras que el resto de la región continúa apostando por los planes de transferencias condicionadas de recursos, los programas de asistencia social para reducir la pobreza, el gobierno de Andrés Manuel López Obrador decidió dar un giro radical al eliminar el programa Prospera, uno de los más emblemáticos de los tres sexenio anteriores, y transfirió los recursos económicos al programa social de Becas para el Bienestar Benito Juárez.

El gobierno justificó su decisión al afirmar que el programa Prospera conformaba, en la práctica, una fuente de clientelismo y corrupción.

El programa de Becas para el Bienestar Benito Juárez, en términos administrativos y de implementación, está reemplazando a Prospera, pero sus características no son exactamente las mismas conforme lo han expresado distintos expertos.

Este programa de becas ofrece apoyo monetario a estudiantes desde educación inicial hasta nivel universitario. Pero los beneficiarios ya no recibirán los componentes



de la transferencia para alimentos, tampoco las consultas médicas preventivas, ni talleres de autocuidado que ofrecía Prospera.

En términos de educación, si bien el programa de becas tiene como requisito que los niños estén inscritos en la escuela, no monitorea la asistencia; y en salud, no obliga a que las familias tomen las charlas sobre la alimentación de sus hijos, ni que acudan a los servicios médicos preventivos.

México fue uno de los pioneros en toda América Latina en la implementación de los programas de transferencias condicionadas. Tan solo en 2018 había 150 programas sociales federales, de los cuales se eliminaron 18 y se crearon 14. Un total de 146 programas quedaron vigentes y activos en esta administración.

“La continuidad de los programas lograron que los hogares mexicanos mejoraran su alimentación, se redujera los niveles de la pobreza y se mejoraran los indicadores educativos y de salud de la población”, según el informe del Consejo Nacional de Evaluación de Políticas de Desarrollo Social (Coneval).

Sin embargo, los efectos positivos del programa demostraron tener límites. “Los impactos en el capital humano, en la inserción laboral de sus jóvenes beneficiarios y en su movilidad intergeneracional fueron menores a los esperados y ponen en duda la posibilidad de que se cumpliera con su finalidad: la ruptura de la herencia de pobreza”, señala el informe del Coneval.

Con esas asignaturas pendientes sobre la mesa, el gobierno de Andrés Manuel López Obrador emprendió un nuevo rumbo. “Más que en la condicionalidad, el énfasis ahora está puesto en la magnitud de las transferencias”, dice Simone Cecchini, Oficial



Superior de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), en Santiago de Chile. “El gobierno mexicano está haciendo un esfuerzo por expandir las transferencias monetarias a las familias más pobres, y, en ese sentido, sí hay mucho potencial”.

Desde que se puso en marcha el programa de Becas para el Bienestar Benito Juárez, se repartieron 7.5 millones de becas desde educación básica hasta universidad, lo que supera, incluso, el padrón que tenía Prospera al 30 de septiembre de 2018, cuando registró 6.7 millones de familias beneficiarias.

El programa originalmente tenía un presupuesto asignado de 41,652 millones de pesos (mdp), aunque se modificó hasta quedar en 25,499 mdp.

El giro de México sorprende aún más si se tiene en cuenta la tendencia de los programas sociales en América Latina. Según la Cepal, la cobertura de los programas de transferencias condicionadas aumentó de 3.6% de la población regional en 2000 a 20.7% en 2017. Eso implica que estos subsidios alcanzaban hace dos años a 133.5 millones de personas en 30.2 millones de hogares en la región.

A diferencia de lo que ocurre en México, estas iniciativas mantienen su protagonismo en una veintena de países. “Los programas de transferencias condicionadas fueron una transformación muy importante con relación a los anteriores”, dice Marco Stampini, especialista líder en la División de Protección Social y Salud del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en Washington.



Además, el especialista del BID afirma que todas las evaluaciones muestran que las transferencias monetarias contribuyen a reducir la pobreza en el mismo momento de la transferencia, “estos programas tienen rigurosas evaluaciones de impacto y utilizan tecnologías, tanto para el registro de beneficiarios como para la bancarización de los pagos”.

Uno de los casos más emblemáticos en América Latina es Bolsa Familia, en Brasil. Este se convirtió en el mayor programa de transferencia de ingresos condicionados del mundo, tanto por la cantidad de familias beneficiadas como por su presupuesto anual.

Según las cifras oficiales del Instituto de Investigación Económica Aplicada (Ipea, siglas en portugués), los subsidios que se distribuyeron desde su creación fueron de 8,000 mdd. Con ese monto, la Bolsa Familia fue responsable de reducir 15% de la pobreza y 25% de la pobreza extrema del país.

Por el tamaño de Brasil y por ser un programa que cubre 28% de la población, Bolsa Familia es, por lejos, el más grande de América Latina. Hasta su eliminación, el programa Prosera ocupaba el segundo lugar, con más de seis millones de beneficiarios. Los otros programas de alto impacto en Latinoamérica son el argentino Asignación Universal por Hijo, con cuatro millones de beneficiarios y el colombiano Familias en Acción, con 2.5 millones.

Pensiones No Contributivas Universales para Personas Mayores

En el presente documento se ofrece una visión integral de cómo abordar los desafíos económicos y sociales asociados con el envejecimiento.



Las personas mayores enfrentan riesgos específicos debido a la falta de ingresos, la naturaleza de su inserción laboral y el acceso limitado a los sistemas de protección social.

Esto aumenta su vulnerabilidad, lo cual se ve exacerbado por cambios demográficos, como la mayor esperanza de vida. Las pensiones no contributivas se presentan como una solución, ya que no dependen de la historia laboral o las contribuciones previas.

La mención de garantizar una vejez digna indica un enfoque de derechos humanos en lugar de simplemente una respuesta económica. Esto resalta la importancia de la dignidad y la seguridad financiera en la vejez como derechos fundamentales.

La propuesta de hacer estas pensiones universales refleja una ambición de inclusión total, en lugar de limitar el apoyo a aquellos en pobreza extrema o con alguna otra calificación. Esto asegura que nadie quede fuera, incluso aquellos que pueden estar en riesgo de caer en la pobreza a medida que envejecen.

La Recomendación No. 202 (2012) y otros convenios y recomendaciones de la OIT, han puesto de relieve esta necesidad. Esta norma internacional sobre los pisos de protección social aporta pautas de orientación a los Estados Miembros para el establecimiento de sistemas de seguridad social integrales y la extensión de la cobertura de la seguridad social, dando prioridad a la puesta en práctica de pisos de protección social accesibles a todas las personas necesitadas.

La Recomendación sobre los pisos de protección social complementa los Convenios y Recomendaciones existentes. En particular, asiste a los Estados Miembros en la protección de las personas desprotegidas, de los pobres y de los más vulnerables, incluyendo a los trabajadores de la economía informal y a sus familias. De esta



manera, busca garantizar que todos los miembros de la sociedad gocen de al menos un nivel básico de seguridad social durante su ciclo de vida.

Reafirmando que la seguridad social es un derecho humano y una necesidad social y económica, la Recomendación brinda orientaciones a los países para establecer y mantener pisos de protección social como un elemento fundamental de los sistemas nacionales de seguridad social, y llevar a cabo estrategias de extensión de la seguridad social que aseguren progresivamente niveles más elevados de seguridad social para el mayor número de personas posible, según las orientaciones de las normas de la OIT relativas a la seguridad social.

Esta Recomendación establece una serie de principios que incluyen: la responsabilidad general y principal del Estado como principio global que enmarca a los demás; el derecho a las prestaciones prescrito por la legislación nacional; la consideración de la diversidad de métodos y de enfoques; la realización progresiva; la universalidad de la protección, basada en la solidaridad social; la adecuación y la previsibilidad de las prestaciones; el respeto de los derechos y la dignidad de las personas cubiertas; la no discriminación, la igualdad de género y la capacidad de responder a las necesidades especiales; la sostenibilidad financiera, fiscal y económica; la gestión financiera y la administración sanas, responsables y transparentes; así como la participación tripartita y la celebración de consultas con las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores.

Para asegurar que, durante el ciclo de vida, todas las personas necesitadas tengan acceso a una atención salud esencial y a una seguridad básica del ingreso, los pisos de protección social nacionales deberían comprender por lo menos las cuatro siguientes garantías de seguridad social, como se definen a nivel nacional:

- a) acceso a la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad;

- b) seguridad básica del ingreso para los niños, que asegure el acceso a la alimentación, la educación y los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios;
- c) seguridad básica del ingreso para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez; y
- d) seguridad básica del ingreso para las personas de edad.

Esta recomendación, especialmente en su último punto, pone la discusión en un contexto internacional y jurídico. Esto no sólo legitima la idea sino que también la coloca dentro de un marco global de derechos y normas.

Nuestra investigación también destaca la diferencia entre los sistemas contributivos y no contributivos, y cómo 36% de los países analizados dependen exclusivamente de esquemas contributivos. La comparación demuestra que los sistemas contributivos, aunque fundamentales, pueden dejar fuera a muchas personas mayores, especialmente a trabajadores informales y por cuenta propia.

La universalización, desde este punto de vista, se conecta con un enfoque más amplio de protección social, subrayando que este enfoque no es solo para las pensiones, sino parte de una red de seguridad más amplia y resiliente.

Servicios Básicos Universales

Bajo nuestra óptica una visión más amplia para una protección social integral enfatiza la necesidad de fortalecer los servicios públicos en áreas fundamentales como la educación, la salud y la vivienda, asegurando que sean accesibles para todos los residentes sin discriminación.

Se destaca la importancia de un diseño universal en la prestación de servicios básicos, lo que significa que estos servicios deben ser inclusivos y accesibles para



todos, independientemente de su origen socioeconómico, ubicación geográfica o cualquier otra consideración. La idea es que nadie debe quedar excluido de los beneficios de estos servicios esenciales.

Para ello es menester revertir una tendencia hacia la fragmentación y privatización de los servicios públicos.

La fragmentación podría llevar a una distribución desigual de los servicios, mientras que la privatización podría hacer que los servicios sean inasequibles para muchos.

Al mantener estos servicios bajo el control y la dirección del Estado, se asegura que sean gestionados con un enfoque en el bien común, en lugar de en la ganancia.

Para ello es preciso un compromiso del Estado que va más allá de simplemente financiar los servicios; implica una responsabilidad activa en asegurar que sean de alta calidad, eficientes y equitativos.

Bajo este orden de ideas, se resalta que los servicios básicos universales no pueden ser compensados simplemente con provisiones en efectivo. Si bien el apoyo financiero es importante, los servicios públicos juegan un papel único en satisfacer las necesidades básicas y en fortalecer la cohesión social.

En este sentido, existe un enlace con la solidaridad social en la medida en que el fortalecimiento de los servicios públicos universales se vincula con la renovación de un compromiso con la solidaridad pública y social. Representa una visión en la que el bienestar de cada individuo está interconectado y donde el Estado desempeña un papel activo en asegurar un piso de protección social para todos.

Un equilibrio entre la provisión de ingresos y el acceso a servicios básicos universales



Este es un tema central dentro de la visión de distintos organismos internacionales que compartimos la misma mirada, y refleja una comprensión sofisticada de las complejidades y desafíos de la protección social.

La posición establecida por OISS es que tanto los ingresos garantizados como los servicios básicos universales son componentes esenciales de un sistema de protección social eficaz.

Los ingresos por sí solos no pueden proporcionar acceso a la educación, la atención médica y otros servicios esenciales, mientras que los servicios sin un nivel adecuado de ingresos pueden dejar otras necesidades básicas sin cubrir. Ambos son necesarios para asegurar una vida digna y proteger contra la pobreza y la exclusión.

En este sentido hay que evitar la competencia entre Ingresos y Servicios. Nuestra organización advierte contra la posibilidad de que las propuestas de ingreso y servicios puedan competir por recursos financieros o capacidades administrativas.

Esto podría llevar a una situación en la cual el apoyo a una dimensión debilite a la otra. La solución, no es elegir entre ellas, sino encontrar una forma de armonizarlas sabiendo que no existe una talla única para todos, y las políticas deben ser diseñadas teniendo en cuenta las circunstancias y necesidades locales.

Una visión integral de la Protección Social enfatiza que ésta no es simplemente un conjunto de medidas paliativas, sino una estructura integral que tiene como objetivo promover la inclusión social y laboral. Esto significa reconocer las interconexiones entre diferentes aspectos de la protección social y trabajar para fortalecerlos de manera coordinada.

El enfoque en el equilibrio también refleja una preocupación por la resiliencia y la sostenibilidad. Un sistema que depende demasiado de una de estas dimensiones podría ser vulnerable a shocks económicos o cambios en las circunstancias sociales.



Un enfoque equilibrado es probablemente más robusto y capaz de adaptarse a cambios en el entorno.

En resumen, el énfasis en el equilibrio entre ingresos y servicios básicos universales no es simplemente una cuestión técnica, sino una reflexión sobre los principios y valores que deberían guiar la protección social.

Se trata de construir un sistema que sea inclusivo, equitativo y adaptado a las necesidades y realidades de las personas, reconociendo que los diferentes componentes de la protección social no son opciones mutuamente excluyentes, sino partes complementarias de un todo cohesivo.

El Ingreso Mínimo Garantizado (IMG) y el Impuesto Negativo sobre la Renta (INR)

Estas dos medidas representan dos enfoques distintos para proporcionar seguridad de ingresos a las personas, especialmente a aquellas en situación de vulnerabilidad.

Propuesto por Milton Friedman, el INR proporciona un suplemento de ingresos uniforme e incondicional, convirtiéndose en una deducción fiscal después de un punto de equilibrio.

Se ha impulsado como una propuesta de reforma fiscal que busca combatir la pobreza al mismo tiempo que se preservan los incentivos laborales.

La idea básica del impuesto negativo sobre la renta es que el Estado dé dinero a los ciudadanos a través del impuesto sobre la renta, y así garantizarles unos ingresos mínimos.



El impuesto negativo sobre la renta ha sido propuesto por economistas como Augustin Cournot, Juliet Rhys-Williams, el mencionado Milton Friedman y James Tobin.

Es diferente de la renta básica de ciudadanía, ya que el impuesto negativo sobre la renta está condicionado a la situación económica de la persona o a su capacidad para trabajar y en definitiva a su situación fiscal.

En España, el entonces ministro de Hacienda de la administración de Mariano Rajoy , Cristóbal Montoro, propuso la implementación de un impuesto negativo sobre la renta.

En su propuesta, en la declaración de la renta, una cifra negativa significaría que se tiene derecho a solicitar una devolución, mientras que una cifra positiva significa que se debe pagar impuestos adicionales

Si bien existen propuestas diferentes sobre esta forma de tributo, hay algunas características comunes.

Para todas las propuestas sería preciso medir el alcance de las necesidades del hogar de nuevos ingresos, por la cuantía en que los ingresos propios de esa unidad familiar resulten inadecuados respecto de un límite más alto, considerado adecuado.



En segundo lugar respecto de cada hogar se podrían establecer sus necesidades a efectos de la obtención de un subsidio por vía fiscal, en el cual los ingresos procedentes del trabajo, o de propiedades, etc., deberían ser incluidos para compararlos con el límite más elevado considerado como de pobreza.

En tercer lugar la Hacienda Pública pagaría los subsidios propuestos desde dos ópticas diferenciadas y según el plan determinado. Una sería garantizar el 100% (garantía completa) de la posibilidad de cubrir la suma por la que el ingreso resulte inferior al límite previamente elegido.

Otra sería dar una garantía fraccional del 50% de ese límite para una familia de ese tamaño. Las diferentes propuestas de Impuesto Negativo sobre la Renta parten de la base de que es necesaria una cantidad de renta anual X, que debe considerarse como nivel mínimo de subsistencia (vital) para toda la ciudadanía; ya sea para satisfacer las necesidades de un individuo, ya sea para satisfacer las necesidades de un núcleo familiar.

Aquellos ciudadanos que tengan una renta superior a ese nivel, están sometidos a un impuesto que, de esa manera, reduce su renta disponible. Consecuentemente, la recaudación correspondiente se destinará a financiar ese subsidio que el Estado concederá a los núcleos familiares o ciudadanos que estén por debajo del mínimo vital, incrementando, pues, sus recursos disponibles.

En el contexto latinoamericano, la mayoría de la población no paga impuestos, lo que limitaría su aplicabilidad, por lo que al menos inicialmente, y de no completar esta



propuesta con otras destinadas a la formalización total de la economía, no brindaría protección suficiente para las personas más vulnerables.

Ingreso Mínimo Garantizado (IMG):

En concepto esta idea gira en torno a garantizar un nivel de ingresos mínimo a las familias que se encuentren por debajo de un umbral determinado, buscando erradicar las peores formas de pobreza, con un costo presupuestario más acotado.

Contribuye a la promoción de capacidades humanas, reduce la aversión al riesgo y actúa como estabilizador contracíclico. Si bien puede ser diseñado para incentivar la participación laboral se ha dicho que puede introducir desincentivos al trabajo o a la productividad del trabajo si no se diseña cuidadosamente.

También se dice que puede ser administrativamente exigente, propenso a errores de exclusión, y percibido como intrusivo y estigmatizante.

La Unión Europea ha recomendado y promovido programas de IMG, y la mayoría de los países europeos tienen algún tipo de esquema alrededor de esta idea.

Esta medida combate la pobreza y la exclusión social coordinando las transferencias monetarias con políticas de empleabilidad.

De esta manera, el ingreso mínimo garantizado reúne en una misma instancia la eficiencia del mercado, la inclusión y la solidaridad. Los modelos de ingreso mínimo garantizado difieren entre los Estados miembros europeos en lo que concierne a las características de bienestar nacional, criterios de acceso, monto y duración de los abonos, métodos de administración y ubicación en las políticas sociales.



Recientemente, la Unión Europea ha tomado algunas iniciativas para sensibilizar a los Estados Miembros respecto a lo positivo de los esquemas de ingresos mínimos para beneficiar a los ciudadanos europeos.

Mediante los actos de soft law del Parlamento europeo, las instituciones europeas han enfatizado que el ingreso mínimo garantizado es una institución que permite la plena y libre participación del individuo en la realidad social y productiva de la comunidad a la que pertenece.

Sin embargo, en un contexto de crisis económica y un incremento de los grupos sociales en situación de vulnerabilidad, el ingreso mínimo garantizado ha perdido su eficacia y eficiencia.

Es ante esta situación, que deben reforzarse las medidas de inclusión social necesarias para asegurar un ingreso mínimo garantizado a aquellos ciudadanos que no tienen los recursos financieros para asegurarse una vida decente.

Naturalmente, existe una gran variación en componentes, montos, requisitos de acceso y duración. En cuanto al gasto promedio en apoyo a los ingresos fue equivalente al 3,42% del PIB en 35 países de Europa, con 1,07% destinado a programas como el IMG.

La suficiencia de los esquemas de IMG varía ampliamente entre los países. Algunos proporcionan prestaciones suficientes para un nivel de vida decente, mientras que otros ofrecen montos muy por debajo del umbral de riesgo de pobreza.



En el contexto latinoamericano de la pandemia en Colombia inicialmente surgió un programa de asistencia social para atender la emergencia causada por la pandemia del COVID-19 en el distrito capital, Bogotá, respondiendo a los choques económicos y como herramienta para la mitigación de los efectos negativos sobre el empleo y el ingreso de los hogares.

Ese programa se llamó Sistema Distrital de Bogotá Solidaria en Casa, SDBSC. Aunque las ayudas enmarcadas en SDBSC generaron una disminución en la incidencia de la pobreza monetaria y la incidencia en la pobreza extrema (Avendaño, et al., 2021), los choques negativos más allá de ser temporales vienen de problemas estructurales, lo que demandó una solución estructural en la reducción de la pobreza moderada y la pobreza monetaria extrema.

Es así como, la estrategia de un Ingreso Mínimo Garantizado en el distrito Bogotá surge del esquema de SDBSC, concebida como una estrategia estructural más integral.

Con el motivo de realizar una integración de los programas de asistencia social operantes en el Distrito, la estrategia de IMG se justifica desde dos ángulos: en primer lugar, permite centralizar y coordinar la oferta de programas sociales, conllevando a un gasto más eficiente de recursos públicos; y, en segundo lugar, permite a su vez una oferta integral de programas que permite a su vez, la confluencia de los mismos, que por su naturaleza, apoyan a los hogares en el mejoramiento de condiciones de vida.



Por lo anterior y de acuerdo con lo descrito, la transición de BSC a IMG se diseñó y se consolidó en el cuarto trimestre de 2020 y comenzó su operación efectiva en marzo de 2021.

Así, se diseñó una estrategia que integra los programas de transferencias monetarias. De esta forma, IMG pretende ser concebida en el futuro como una estrategia de confluencia de recursos que busca complementar el ingreso autónomo del hogar mediante transferencias monetarias no condicionadas (TMO), beneficios de la oferta sectorial de transferencias monetarias condicionadas (TMC), bonos canjeables o ayudas en especie y la complementariedad producto de estímulos económicos, asistencia a servicios públicos, créditos y/o financiación.

Se espera que la estrategia de IMG se constituya en una fase intermedia durante el paso gradual y escalonado, en el largo plazo, hacia una Renta Básica Universal (RBU).

El punto de referencia normativo para la estrategia de IMG es la Línea de Pobreza (LP), que para Bogotá y en pesos del 2020 tenía un valor \$448.749 mes/persona. La línea de pobreza extrema o Línea de Indigencia (LI) es de \$178.600 por mes/persona.

Asimismo, la brecha de ingresos de los pobres con respecto a la LP es de 19,1%.

En promedio una persona de un hogar pobre tiene un ingreso per cápita promedio/mes de \$238.000 pesos, así que una persona de un hogar pobre necesita alrededor de \$217.000 pesos para salir de la pobreza (Avendaño, et al., 2021).



La ficha de caracterización socioeconómica del Sisbén IV permite hacer una clasificación de los hogares en grupos determinando su capacidad de generación de ingresos a partir de sus condiciones socioeconómicas y su condición de pobreza multidimensional.

Esta clasificación se traduce en: i) Grupo A: pobreza extrema (población con menor capacidad de generación de ingresos); ii) Grupo B: pobreza moderada (población con mayor capacidad de generar ingresos que los del grupo A); iii) Grupo C: vulnerable (población en riesgo de caer en pobreza); y, iv) Grupo D: población no pobre, no vulnerable.

De acuerdo con lo anterior, la focalización del programa de IMG para el componente de TMO es: i. Tener puntaje de Sisbén III inferior o igual a 30,56, ello, para aquellos hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad y que aún no tienen Sisbén IV. ii. Ser parte de los grupos A, B (Solo estas clasificaciones corresponden a los ciclos 1, 2, 3, 4 y redistribución del 4) y/o C1 a C5 (A partir del ciclo 5 de 2021) de Sisbén IV.

La implementación de la estrategia de IMG concebida de manera escalonada parte de la unificación de las transferencias monetarias existentes culminando con la integración de la complementariedad de los programas sociales

La elección entre INR y IMG depende del contexto y de los objetivos de política específicos.

El INR podría ser más adecuado en países con un sistema impositivo fuerte y una población generalmente empleada. El IMG puede ser más apropiado en países con



altos niveles de pobreza y desigualdad, donde el objetivo es elevar los ingresos de las familias más vulnerables.

Ambos enfoques requieren una cuidadosa consideración de la elegibilidad, la suficiencia, los incentivos al trabajo y los aspectos administrativos.

La experiencia de Europa con el IMG muestra que el diseño cuidadoso y la suficiente financiación son clave para lograr el impacto deseado.

CAPÍTULO 3

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

En lo que hace a la materia, el consenso de organismos internacionales alrededor de cuáles materias involucra dicha garantía se sitúa en cinco puntos clave:

1. **Transferencias Monetarias durante la Pandemia:** se destaca la importancia de las transferencias monetarias como herramienta crucial para mitigar los efectos económicos adversos provocados por la pandemia en América Latina y el Caribe. Estas transferencias se implementaron con el objetivo de proporcionar apoyo financiero directo a las personas más vulnerables y afectadas por la crisis.

2. **Protección Social a lo Largo del Ciclo de Vida:** Se subraya la necesidad de establecer mecanismos de protección social que aseguren ingresos a lo largo del ciclo de vida de las personas. Esto implica no solo abordar situaciones de emergencia, como la pandemia, sino también garantizar una seguridad económica constante en otras circunstancias, como desastres naturales o situaciones de crisis económica.

3. **Mecanismos de Pensiones No Contributivas:** Se explora la implementación de sistemas de pensiones no contributivas y universales para personas mayores como una forma de garantizar ingresos básicos. Ejemplos como la "Renta Dignidad" en



Bolivia y la "Pensión Bienestar" en México demuestran cómo estos programas pueden tener un impacto positivo en la reducción de la pobreza y la inseguridad económica en la tercera edad.

4. Voluntad Política y Solidaridad Social: Se enfatiza que la voluntad política y el compromiso gubernamental son esenciales para la implementación exitosa de programas de protección social. Asimismo, se destaca la importancia de la solidaridad social en la promoción de estos programas, ya que contribuyen a reducir las brechas de desigualdad y a garantizar la dignidad de las personas en situaciones de vulnerabilidad.

5. Debates y Futuras Opciones: Existen debates y discusiones en curso en los países de la región sobre cómo avanzar en la implementación de programas de protección social más amplios y sostenibles incluyendo las opciones financieras para garantizar ingresos en la región

Durante la pandemia de COVID-19, América Latina y el Caribe enfrentaron una crisis económica y social sin precedentes. Las restricciones impuestas para frenar la propagación del virus tuvieron un impacto significativo en la actividad económica, lo que resultó en la pérdida de empleos, cierres de negocios y una disminución generalizada en los ingresos de la población.

En este contexto, las transferencias monetarias emergieron como una herramienta esencial para contrarrestar los efectos negativos de la crisis y brindar un apoyo financiero directo a las personas más afectadas y vulnerables.

Las transferencias monetarias durante la pandemia se diseñaron con el propósito de abordar dos aspectos críticos.

En primer lugar, buscaban proporcionar un alivio inmediato a las personas y familias que enfrentaban dificultades económicas debido a la pérdida de empleo o ingresos.



Muchos gobiernos implementaron pagos únicos o periódicos para garantizar que las personas pudieran cubrir sus necesidades básicas, como alimentos, vivienda y atención médica.

En segundo lugar, estas transferencias también tenían la intención de estimular la demanda agregada en la economía.

La pandemia provocó una contracción en el consumo y la inversión, lo que agravó la recesión. Al proporcionar ingresos adicionales a los hogares, las transferencias monetarias contribuyeron a mantener cierto nivel de gasto en la economía, lo que a su vez benefició a las empresas y ayudó a evitar una caída aún mayor en la actividad económica.

Uno de los desafíos principales al implementar estas transferencias fue la identificación precisa de las personas que necesitaban apoyo.

Los gobiernos utilizaron diversos enfoques para identificar a los beneficiarios, como el uso de registros fiscales, bases de datos de programas sociales existentes y plataformas digitales. La velocidad y eficacia de la entrega de las transferencias fueron factores cruciales para garantizar que el apoyo llegara a tiempo a quienes más lo necesitaban.

Si bien las transferencias monetarias resultaron efectivas para aliviar la crisis inmediata, también surgieron preguntas sobre su sostenibilidad a largo plazo. Los recursos necesarios para financiar estas transferencias provinieron de presupuestos gubernamentales ya ajustados y, en algunos casos, de endeudamiento. Además, la pandemia resaltó la importancia de abordar las desigualdades estructurales y la falta de protección social previa en la región.



En última instancia, las transferencias monetarias durante la pandemia resaltaron la importancia de contar con sistemas de protección social flexibles y adaptables.

Si bien la crisis puso de manifiesto la necesidad urgente de proporcionar apoyo financiero a corto plazo, también impulsó debates sobre cómo desarrollar sistemas de protección social más sólidos y amplios que aborden las vulnerabilidades económicas y sociales en el largo plazo, es decir, a lo largo del ciclo de vida.

La protección social a lo largo del ciclo de vida es una premisa fundamental para asegurar la seguridad económica y el bienestar de las personas en todas las etapas, desde la infancia hasta la vejez.

Si bien las transferencias monetarias durante la pandemia fueron un paso importante en esa dirección, su alcance se limitó principalmente a una respuesta de emergencia.

El enfoque de la protección social a lo largo del ciclo de vida implica un enfoque más amplio y sostenible, que abarque no solo las crisis repentinas, como la pandemia, sino también otros eventos disruptivos como desastres naturales o fluctuaciones económicas.

En este sentido, los sistemas de protección social deben estar diseñados para proporcionar una red de seguridad económica que cubra diversos escenarios.

Además de las transferencias en momentos de emergencia, es esencial contar con políticas y programas que respalden a las personas en situaciones de desempleo, maternidad, discapacidad y vejez. Esto puede incluir subsidios de desempleo, licencias por maternidad y paternidad remuneradas, y pensiones no contributivas para las personas mayores.

Un aspecto crucial de la protección social a lo largo del ciclo de vida es su impacto en la reducción de las desigualdades. Las personas que enfrentan condiciones de



vulnerabilidad, como mujeres, niños, personas con discapacidad y ancianos, son a menudo las más afectadas por las crisis y la falta de protección social.

Al garantizar que estas personas tengan acceso a ingresos y servicios básicos en todas las etapas de la vida, se puede contribuir significativamente a la disminución de las disparidades y a la construcción de sociedades más equitativas.

Sin embargo, es importante reconocer que la implementación y sostenibilidad de sistemas de protección social a lo largo del ciclo de vida requieren recursos financieros significativos y un compromiso político sólido.

Los gobiernos deben considerar fuentes de financiamiento sostenibles, como impuestos progresivos y contribuciones de empleadores y empleados, para respaldar estos programas a largo plazo.

Los momentos críticos de vulnerabilidad de la vida, como la niñez y la vejez, pueden ser cubiertos por mecanismos de pensiones no contributivas y universales los cuales representan estrategias clave en la búsqueda de asegurar ingresos básicos y una vida digna para las personas mayores en América Latina y el Caribe.

Estos sistemas son particularmente relevantes en una región donde la transición demográfica, el aumento de la esperanza de vida y las brechas de seguridad financiera han creado desafíos para el bienestar de los adultos mayores.

Un ejemplo destacado es la "Renta Dignidad" en Bolivia. Este programa, establecido mediante la Ley N° 3791/2007, brinda una transferencia monetaria a todos los bolivianos residentes mayores de 60 años.

La "Renta Dignidad" busca garantizar una pensión vitalicia, ya sea para aquellos que no reciben rentas o remuneraciones del Sistema de Seguridad Social de Largo Plazo, o para quienes sí lo hacen.



El impacto ha sido significativo: se ha reducido la tasa de pobreza y se ha proporcionado estabilidad económica a las personas mayores. Esto resalta que incluso en un país con un PIB per cápita más bajo, como Bolivia, es posible implementar programas que aborden la seguridad financiera en la tercera edad.

En México, el programa "Pensión Bienestar" (Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores) representa otro enfoque efectivo para abordar esta problemática.

Este programa proporciona una pensión no contributiva bimestral a personas jubiladas y pensionadas mayores de 65 años. En un movimiento significativo, el derecho a esta pensión se elevó a rango constitucional en 2020, demostrando un compromiso institucional con la seguridad económica de las personas mayores. Además, la pensión aumentará anualmente en un 20% hasta 2024, lo que destaca la intención de garantizar una mejora constante en los ingresos de los beneficiarios.

Chile también ha tomado medidas importantes en esta dirección con la creación de la "Pensión Universal Garantizada" (PUG). Esta pensión, que reemplaza al antiguo "Pilar Solidario," se otorga a todas las personas de 65 años y más dentro del 90% más vulnerable en términos de ingreso per cápita.

La PUG es un aporte monetario mensual y su introducción ha buscado mejorar la seguridad financiera de los adultos mayores, contribuyendo así a la reducción de la pobreza en este grupo demográfico.

En Colombia, se ha propuesto una reforma en el Sistema de Pensiones que busca unificar tres pilares: contributivo, no contributivo y de ahorro voluntario complementario.

Dentro del pilar no contributivo, se contempla establecer una pensión universal para aquellos pensionados y jubilados que no tienen derecho a una pensión. Esto muestra



cómo los países están reconociendo la importancia de abordar la inseguridad económica en la vejez y cómo las pensiones no contributivas pueden jugar un papel crucial en lograrlo.

La voluntad política y el compromiso gubernamental son factores fundamentales para el éxito y la sostenibilidad de los programas de protección social en América Latina y el Caribe.

Estos programas que venimos mencionando no solo se basan en la disponibilidad de recursos económicos, sino también en la determinación de los gobiernos de priorizar el bienestar de sus ciudadanos y de abordar las brechas de desigualdad social y económica.

La voluntad política se manifiesta en la asignación de recursos financieros, la creación de marcos legales sólidos y la implementación de políticas coherentes que respalden la protección social.

Los gobiernos que muestran un compromiso real con la seguridad económica de sus ciudadanos están dispuestos a tomar medidas audaces para establecer programas que garanticen ingresos mínimos y dignos en situaciones de vulnerabilidad. Esto implica superar barreras burocráticas y administrativas, así como sortear desafíos presupuestarios para asegurar que los programas se implementen de manera efectiva y se mantengan en el tiempo.

La solidaridad social también juega un papel esencial en la promoción de los programas de protección social.

Estos programas reflejan la creencia de que la sociedad en su conjunto tiene la responsabilidad de cuidar y apoyar a aquellos que enfrentan dificultades económicas y situaciones de vulnerabilidad. La solidaridad se traduce en la construcción de un



sistema en el que los ciudadanos se cuidan mutuamente y comparten la carga de garantizar que nadie quede atrás.

La implementación de programas de protección social no solo busca aliviar la pobreza y la inseguridad económica, sino que también tiene un impacto positivo en la cohesión social y la estabilidad.

Mediante la solidaridad social reduce la fragmentación de la sociedad y contribuye a crear un sentido de comunidad en la que todos tienen un papel que desempeñar en el bienestar colectivo. Los programas de protección social refuerzan la noción de que cada individuo merece dignidad y oportunidades, independientemente de su situación económica.

Además, la solidaridad social aborda las brechas de desigualdad al proporcionar un colchón financiero para aquellos que están en desventaja económica, lo que contribuye a nivelar el terreno de juego y a crear una sociedad más justa. Estos programas también fomentan la confianza en las instituciones gubernamentales, ya que demuestran que el gobierno está comprometido con el bienestar de sus ciudadanos y está dispuesto a actuar en su beneficio.

Además de los programas de pensiones no contributivas para personas mayores, nuestra investigación identifica otros tipos de programas y enfoques de protección social que se implementaron durante la pandemia en la región.

Estos programas abarcan una variedad de grupos y situaciones, y se diseñaron para brindar apoyo financiero en momentos de crisis.

En el rubro, Transferencias Monetarias a la Infancia el caso de la "Asignación Universal por Hijo" (AUH) en Argentina puede ser tomado como un ejemplo de un programa de transferencias monetarias condicionadas que ha logrado ampliar la



cobertura de beneficiarios y garantizar ingresos a las familias con niños y adolescentes, más allá de las crisis.

Este tipo de programa se implementó para garantizar que los niños y adolescentes tengan acceso a recursos económicos para su bienestar y desarrollo, lo que contribuye a reducir la pobreza infantil y promover la igualdad de oportunidades desde temprana edad.

Otros países de la región también cuentan con programas que consisten en un apoyo financiero mensual a las familias con niños y adolescentes. Por ejemplo, Perú y Ecuador, adaptaron sus programas de transferencias condicionadas para incluir nuevos programas temporales de transferencias monetarias no condicionadas en respuesta a desastres naturales o emergencias.

Hemos mencionado el caso del distrito Bogotá, más arriba, y Chile está yendo por el mismo camino.

Esta tendencia muestra que en el contexto de América Latina y el Caribe, los debates y discusiones en curso sobre programas de protección social abarcan una serie de aspectos clave que son cruciales para el diseño, la implementación y la sostenibilidad de dichos programas.

Estos debates son relevantes tanto para las políticas públicas actuales como para las futuras opciones de protección social en la región. Algunos de los temas que están siendo discutidos incluyen cómo financiar de manera sostenible los programas de protección social a lo largo del tiempo.

Esto involucra cuestiones como la asignación de presupuestos, la búsqueda de fuentes de financiamiento adecuadas y la evaluación de los costos y beneficios a largo plazo de estos programas. Los gobiernos están considerando diferentes enfoques, como la revisión de políticas fiscales, la redistribución de recursos y la búsqueda de



fuentes de ingresos adicionales para garantizar que los programas sean financieramente viables y no comprometan la estabilidad económica.

Del mismo modo persiste el debate sobre si los programas de protección social deben ser universales, es decir, disponibles para todos los ciudadanos sin importar su situación económica, o si deben estar focalizados en los grupos más vulnerables.

La universalidad puede promover la cohesión social y evitar la estigmatización, pero también puede ser más costosa. Por otro lado, los programas focalizados pueden llegar de manera más efectiva a las personas que realmente necesitan el apoyo, pero podrían dejar fuera a aquellos que se encuentran en situaciones precarias pero no cumplen con los criterios de elegibilidad.

En cuanto a amplitud de cobertura los debates también involucran cómo expandir la cobertura de los programas de protección social para llegar a un mayor número de personas en situación de vulnerabilidad.

Esto implica considerar la inclusión de nuevos grupos de beneficiarios, como trabajadores informales, desempleados o personas en situaciones de emergencia. Debe analizarse con categorías nuevas, los trabajadores pobres, los migrantes, jubilados que no alcanzan la línea, como nuevos sujetos alcanzados.

También resulta un reto la coordinación y articulación entre diferentes programas y sistemas de protección social. Los países están buscando formas de evitar la duplicación de esfuerzos y asegurar que los programas funcionen de manera complementaria, especialmente en situaciones de emergencia.

Las discusiones también se centran en la medición del impacto y la efectividad de los programas de protección social. Se están evaluando tanto los resultados económicos como los sociales, como la reducción de la pobreza, la desigualdad y la mejora en la calidad de vida.

La retroalimentación constante y la adaptación de los programas en función de los resultados son componentes esenciales de estos debates.

CAPÍTULO 4 CONCLUSIONES.

La pandemia ha intensificado la discusión sobre la protección de los ingresos en América Latina y el Caribe. La región ha experimentado déficits estructurales en la cobertura de la seguridad social debido a la informalidad laboral.

A pesar de las medidas como los programas de transferencias condicionadas, la protección social ha sido insuficiente, y se proyecta que la pobreza extrema seguirá aumentando .

Se ha generado un impulso en la discusión sobre el ingreso básico universal como una forma de entregar certezas en tiempos de inestabilidad y acceder a un nivel de protección social garantizado.

La CEPAL ha planteado que esta política podría formar parte de un nuevo régimen social de derechos, otorgando un piso de seguridad económica básica, especialmente para jóvenes y mujeres .

Por su parte OIT ha manifestado que los múltiples detractores niegan el funcionamiento de un IBU, al afirmar que ningún país puede permitirse el lujo de repartir dinero con regularidad a cada ciudadano y de este modo crear déficits insostenibles que no pueden ser costeados.

Si bien el organismo laboral de Naciones Unidas reconoce que esa es una afirmación válida, sin embargo sigue sosteniendo que la alternativa resultará en un aumento de



la desigualdad que incrementaría las tensiones sociales suponiendo un mayor costo para los Gobiernos y expondría a los países a un mayor riesgo de conflicto civil.

La pandemia, sostiene OIT, ha hecho estragos en todas las regiones dejando en evidencia las desigualdades y vulnerabilidades regionales de enormes grupos de población.

Entre ellas encontramos a los trabajadores del sector informal -cuyo número se estima en 1300 millones de personas o dos tercios de la mano de obra de Asia y el Pacífico-, así como a los migrantes, con casi 100 millones de personas desplazadas únicamente en la India.

Si gran parte de toda una generación pierde sus medios de subsistencia y la red de protección los costos sociales serán insostenibles. La inestabilidad económica seguirá al estallido de las tensiones sociales.

Por ello en su opinión, la OIT manifiesta que en momentos en los que tenemos que reactivar unas economías que se encuentran en plena erosión, el beneficio que reportaría la estabilidad social sería enorme, lo que constituye un argumento aún más convincente en favor de la Renta Básica Universal.

Le apunta a que surja un nuevo contrato social de esta crisis que reequilibre las profundas desigualdades que prevalecen en todas las sociedades. Para decirlo sin rodeos: la cuestión ya no debería ser si se pueden encontrar recursos para una



protección social efectiva, sino cómo se pueden encontrar. La Renta Básica Universal se presenta como un instrumento útil en ese marco.

Pero OIT entiende que debemos plantearlo de un modo diferente al del pasado. No deberíamos verlo ni como una limosna ni como una solución complementaria a las ya existentes. .

Necesitaremos una carga tributaria justa. Los países tendrán que trabajar conjuntamente e intercambiar datos para evitar que las personas y las empresas evadan impuestos. Todos debemos pagar la parte que nos corresponde. El planteo entonces es que ya no podemos privatizar las ganancias y socializar las pérdidas.

Junto con ello propone acabar con las subvenciones, en particular las de los combustibles fósiles, que impiden el logro de los ODS especialmente en las metas relativas al cambio climático. Esta medida supondría un beneficio común, al tiempo que generaría recursos económicos para un ingreso básico, pero también para apoyar a las empresas de combustibles fósiles.

También le apunta a una mayor carga impositiva para grandes fortunas y multinacionales, y menciona el hecho de que Warren Buffet y Bill Gates, dos de las personas más ricas del planeta, han defendido la postura de que los ricos han de pagar más impuestos, ya que su escasa aportación tributaria ha dado lugar a una creciente y enorme disparidad.

Según el Informe sobre la Riqueza Global que elabora la empresa de servicios financieros Credit Suisse, el 10% de las personas más ricas del mundo poseen el 85% de la riqueza.



Las multinacionales tampoco pagan la parte que les corresponde. Apple, Amazon, Google y Walmart, por nombrar sólo algunas, generan beneficios estratosféricos y, después de aprovechar todas las lagunas de los sistemas fiscales, pagan cantidades limitadas.

Si las primeras 1000 corporaciones de todo el planeta pagaran una justa cantidad de impuestos, permitiría la distribución de una modesta Renta Básica Universal en todo el mundo. Hay algo que simplemente va mal y no funciona cuando se priva a los gobiernos de los fondos que deberían tener de un modo legítimo para crear un mejor estado.

Para que los detractores no piensen que se trata de una teoría de la izquierda, la idea de la competencia fiscal se viene tratando desde hace años por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos cuyos miembros incluyen a los Estados Unidos, Canadá y los países de Europa Occidental.

Según los expertos en política fiscal de la Organización: "para trabajar de forma eficaz, toda economía global necesita algunas reglas básicas para guiar a los gobiernos y a las empresas. Ese marco puede ayudarles a movilizar el capital a lugares donde puedan mejorar su rendimiento, sin obstaculizar el objetivo de los gobiernos nacionales de satisfacer las expectativas legítimas de sus ciudadanos de participar equitativamente en los beneficios y los costos de la globalización".

Pero lograr unas "reglas básicas aceptables" y "una participación justa en los beneficios y los costos" requerirá una coordinación mundial; porque si un país



comienza a cobrar impuestos de este modo, el capital con alta capacidad de movilidad huirá a los países que no lo hagan.

Sin duda la Renta Básica Universal será difícil de poner en marcha. Es importante considerar imparcialmente los pros y los contras, las razones por las que no se ha aplicado de forma generalizada hasta ahora y los motivos que podría hacerla viable.

Más allá de su costo, un factor clave que complica es que no aparecería de la nada. Tendría que encajar y complementar los programas de asistencia social existentes y se necesitarían normas para evitar cobrar una doble prestación.

El cambio a este tipo de sistema debería garantizar que se mantengan intactos los beneficios para conseguir un empleo. Eso es relativamente sencillo de conseguir: la Renta Básica Universal debería bastar para mantener a una persona con un salario mínimo modesto, permitiendo que existan suficientes incentivos para trabajar, ahorrar e invertir.

Por último, se pueden aducir razones de peso para vincularlo a condiciones muy concretas, algunas de ellas relacionadas con intereses públicos, como vacunar a todos los niños y asegurar que asistan a la escuela. Estas situaciones puntuales no desvirtuarían el propósito principal de eliminar la pobreza y permitirían a las personas de bajos ingresos correr riesgos calculados para tratar de salir de la pobreza.

La alternativa a no disponer de una Renta Básica Universal es el incremento de probabilidad de que se produzcan disturbios sociales, conflictos, migraciones masivas incontrolables y la proliferación de grupos extremistas que se aprovechan y agitan la frustración social. Es en este contexto que debemos considerar seriamente la



posibilidad de aplicar una Renta Básica Universal bien diseñada, de modo que las crisis puedan golpear, pero no destruir.

El FMI por su parte, a través de su economista principal, en los momentos previos al G20 argentino planteaba que muchos gobiernos pagan pensiones a los ancianos, o prestaciones de desempleo o asignaciones familiares por hijos a cargo.

Esto lo decía para resaltar que las transferencias monetarias a las familias son comunes en la mayoría de los países.

El ingreso básico universal para el FMI entonces es un mecanismo de sostén de ingresos que normalmente abarca a la totalidad (o una gran parte de la población) sin condicionamientos o con condiciones mínimas.

Resalta este organismo financiero que no hay una única interpretación consolidada. A menudo, a programas muy diferentes de ayuda económica se los conoce como “ingreso básico universal”, aun cuando tengan poco en común o no apunten al mismo objetivo.

Muchos experimentos al respecto, en curso o previstos a nivel mundial, se refieren a intervenciones muy distintas, como las transferencias monetarias a un grupo seleccionado de personas desempleadas durante un corto tiempo en Finlandia, a adultos durante 12 años en Kenya, y a familias elegidas al azar en California.

Esta diversidad para el FMI refleja la ausencia de una definición y una metodología de evaluación unificadas tanto en las investigaciones como en el discurso político.

Los interrogantes que se plantea este organismo van por el lado de indagar si una eventual renta básica universal ¿Reemplaza o complementa otros programas de



protección social? ¿Es el beneficiario un individuo o una familia? ¿Cómo se define el conjunto de beneficiarios? ¿En qué momento se realiza el pago? ¿Hay condiciones conexas?

Según el organismo, cómo se elijan y combinen esas características fundamentales dará la respuesta de qué tipo de IBU estamos determinando.

La discusión no es nueva, nos recuerdan los economistas del FMI en tanto por ejemplo la “renta del suelo” de Thomas Paine (1797) se asemejaba a una subvención de capital categórica (por ejemplo, una asignación de fondos por única vez a un grupo específico de personas) orientada a evitar que la pobreza se transmita de una generación a otra.

Milton Friedman (1968) veía el “impuesto negativo sobre la renta” como una forma de reemplazar todo el sistema de asistencia social de Estados Unidos para superar las ineficiencias administrativas. Philippe Van Parijs (1992) abogaba por una transferencia monetaria regular, universal, no condicionada y generosa. La “renta condicionada a la participación” de Anthony Atkinson (1996) complementaba los programas sociales existentes y el salario mínimo y estaba condicionada a alguna forma de participación “social”: contribuir a la sociedad mediante trabajo, educación, cuidado infantil u otras actividades.

En todo este amplio espectro, sin embargo, dos rasgos comunes caracterizan los programas de ingreso básico universal y los diferencian de otros: • Cobertura universal, o muy amplia, de los integrantes de una sociedad • Incondicionalidad, condiciones definidas con criterio muy amplio, como en el caso de la “renta condicionada a la participación en la sociedad” de Atkinson.

En teoría, los programas simples de ingreso básico universal podrían reducir los costos administrativos y aumentar la transparencia de los sistemas de transferencias, haciendo que estén menos sujetos a la discrecionalidad administrativa y la corrupción.

Los defensores también pregonan su utilidad como instrumento estratégico para respaldar reformas estructurales, por ejemplo la eliminación de programas ineficientes como los subsidios a la energía (Coady y Prady, 2018).

Los programas de ingreso básico universal pueden mejorar la eficiencia al evitar que cesen abruptamente las prestaciones cuando aumentan los ingresos laborales, un problema común en muchos programas sujetos a la verificación de recursos, que tiende a desalentar la participación en el mercado de trabajo.

En cuanto a qué argumentos destaca el FMI entre los detractores, menciona a aquellos que tienden a focalizarse en la sostenibilidad: los altos costos fiscales, dado que todas las familias reciben la prestación, incluidas las familias de ingresos medianos y altos que no necesitan apoyo.

A los escépticos les preocupa la eficiencia y el derroche de recursos, ya que todas las familias —incluidas las de ingresos medios y altos que no necesitan apoyo público— reciben el beneficio. Y advierten que socava la ética del trabajo.

Una evaluación de los méritos de tales programas debería tomar en cuenta las características propias del país y las preferencias de la sociedad, y además debería basarse en una comprensión cabal de lo que se gana y se pierde al elegir un tipo de diseño antes que otro.

El análisis empírico puede arrojar luz sobre la eficacia redistributiva relativa de las redes de protección social existentes, un ingreso básico universal y otras posibles alternativas.

Dado que tanto las partidas presupuestarias de gasto público como de impuestos determinan los resultados distributivos, un análisis exhaustivo debería evaluar si se

garantiza la progresividad, o un aumento gradual de la carga neta sobre los hogares más acomodados y mayores prestaciones para hogares más vulnerables.

Según el análisis del FMI también se debe considerar la sostenibilidad fiscal. Generalmente, las autoridades enfrentan disyuntivas en torno a los siguientes aspectos fundamentales:

- Cobertura en el extremo inferior de la distribución del ingreso frente al desvío de recursos hacia hogares más ricos.
- Generosidad de las transferencias frente a incentivos y distorsiones económicas, tales como las relativas a la decisión de participar en el mercado laboral y la cantidad de horas trabajadas.
- Costo fiscal frente al uso alternativo de recursos fiscales escasos. Las autoridades también deben considerar un cuarto aspecto: cómo conciliar los objetivos y las dificultades de implementación; por ejemplo, la capacidad del gobierno para recaudar recursos de manera equitativa

El FMI muestra en su reporte sobre el IBU que existe una discrepancia también sobre para qué tipo de país puede resultar bueno tener una renta universal. ¿Es más apropiado para los países con redes de protección limitadas cuyo funcionamiento es deficiente o para los países ricos que pueden costearlo?.

Una capacidad administrativa limitada justifica el cambio hacia programas de transferencias más universales en las economías en desarrollo. Pero una preocupación es que queden relegadas otras prioridades (como educación y salud) allí donde la movilización de ingresos fiscales es problemática, particularmente en el corto plazo.

En las economías avanzadas, a menudo se usa el ingreso básico universal como instrumento para cubrir las carencias de las redes de protección (y asegurar la



inclusión) y una forma de enfrentar los desafíos que plantean los cambios tecnológicos y demográficos.

Las autoridades nacionales deben evaluar las ventajas relativas de financiar el ingreso básico universal reorientando recursos que ya se están utilizando en otros programas de protección social o aumentando los impuestos y contribuciones

En cualquier caso, la protección social de los ingresos no es una cuestión aislada, sino que forma parte de un ecosistema complejo de políticas sociales y económicas.

La coherencia entre estas políticas es vital para garantizar una respuesta efectiva y sostenible a los desafíos de la región. Esto implica una coordinación intersectorial y una visión holística que vincule la protección social con la educación, la salud, el empleo y la inclusión financiera. La integración de políticas requiere una gobernanza sólida y una planificación estratégica que permita una implementación sinérgica y eficiente.

En este sentido, aunque se lo vincule poco, es preciso equilibrar la balanza entre las políticas activas para que los propios ciudadanos inviertan en su país, y para que haya una cálida bienvenida a la inversión extranjera directa, es decir, es preciso que la productividad del país aumente, para que, por medio de marcos innovadores fiscales, puedan generarse los ingresos sostenibles necesarios para lograr esa visión holística.

Hemos manifestado muchas veces que una de las posibilidades tangibles para encarar desde el Estado Nacional sería que el Ministerio de Trabajo y la ANSES fueran los organismos que unificaran ese enfoque holístico.

Ahora bien. el Gobierno debería al mismo tiempo preocuparse por aprovechar una realidad existente hoy.



En 2022, las entradas de mundiales de inversión extranjera directa (IED) se redujeron un 12% y totalizaron 1,29 billones de dólares, en un proceso fuertemente marcado por cuantiosas desinversiones en Luxemburgo.

De hecho, sin considerar esta situación en Luxemburgo, el incremento de las entradas mundiales de IED en 2022 fue del 11%. Por su parte, el valor de las fusiones y adquisiciones transfronterizas en el mundo se redujo un 6% en 2022 con respecto al año anterior, principalmente debido a las menores ventas de empresas en los Estados Unidos (-53%), la Unión Europea (-8%) y Asia (-17%) (UNCTAD, 2023).

Por el contrario, los anuncios de IED, que reflejan las intenciones de inversión a futuro, aumentaron en 2022, principalmente en sectores estratégicos desde el punto de vista tecnológico y político, como, en particular, el sector de las energías renovables.

En América Latina y el Caribe, en cambio, el repunte de la inversión extranjera directa alcanzó valores récord. En 2022 ingresaron a la región 224.579 millones de dólares de IED, cifra un 55,2% superior a la registrada en 2021 y el máximo valor desde que se lleva registro.

Desde 2013 las entradas de IED en la región no superaban los 200.000 millones de dólares, lo que transforma la recuperación de 2022 en un hito importante para las inversiones de la última década.

Esta recuperación se constató en las principales economías receptoras y se caracterizó por un marcado interés en las inversiones en servicios, un renovado



interés en las inversiones en hidrocarburos y la continuidad de las inversiones en manufacturas en los países donde se han acumulado mayores capacidades.

Brasil fue el principal país receptor de la región (con un 41% del total), seguido por México (17%). Argentina lamentablemente, solo recepta el 6% de la IED:

Ambos hermanos países recibieron más IED que en 2021, aunque el aumento de las entradas de IED en el Brasil fue mayor y explicó el 56% de la variación interanual de toda la región.

De este modo, América del Sur fue la subregión que registró un mayor incremento de entradas de IED en comparación con 2021. En 2022, se observó un aumento de todos los componentes de la IED en comparación con 2021, y entre ellos se destacó el crecimiento de la reinversión de utilidades y los préstamos entre empresas.

El análisis de las fusiones y adquisiciones en la región muestra que hubo un aumento del interés de los inversionistas extranjeros en empresas que operan en la región. En comparación con 2021, en 2022 aumentaron tanto el número (7%) como el monto (57%) de las fusiones y adquisiciones transfronterizas en América Latina y el Caribe, y se concretaron 327 operaciones, por un total de 30.147 millones de dólares.

Al analizar las entradas de IED en los países que cuentan con información sectorial, se observa que en 2022 los servicios concentraron la mayor proporción (54%), seguidos por la manufactura (30%) y los recursos naturales (17%).



El crecimiento en los servicios se produjo de manera relativamente homogénea en la región, con un aumento del 47% en México, del 32% en el Brasil y del 28% como promedio de los demás países.

Las inversiones en manufacturas, que en años anteriores venían registrando una tendencia a la baja, crecieron un 46% con relación a 2021, pero aún se encuentran un 17% por debajo de los niveles de 2019.

La tendencia a largo plazo de reducción de las inversiones en manufacturas, observada desde 2013, no se revirtió y el nivel se mantuvo un 50% por debajo del máximo de 2013.

El reto de atraer y retener inversión extranjera directa que contribuya al desarrollo sostenible e inclusivo de la región sigue más vigente que nunca y los países tienen que realizar esfuerzos de política relevantes si quieren contar con IED que apoye su proceso de desarrollo y materialice el potencial que tiene dicha inversión para la construcción de capacidades, la creación de empleo de calidad, la transferencia tecnológica y la diversificación y sofisticación de la matriz productiva.

Los instrumentos de política se han ido diversificando en América Latina y el Caribe, como en el resto del mundo; de todas formas, las medidas tributarias continúan siendo la base de los principales incentivos para la atracción de inversiones.

Aunque los incentivos fiscales pueden tener cierta influencia en las decisiones de inversión, no son suficientes para atraer inversiones: se requiere una combinación de



factores diversos, entre los cuales se incluyen la infraestructura, las capacidades productivas, las habilidades y un conjunto de actividades complementarias a lo largo de la cadena de valor, lo que conlleva la necesidad de articular los esfuerzos de atracción de IED con otros esfuerzos que generalmente se realizan en el marco de las políticas y agendas de desarrollo productivo y de desarrollo laboral.

Junto con las medidas de atracción de inversión extranjera directa es preciso lograr que los argentinos inviertan en su propio país en el marco necesario para darle la viabilidad a largo plazo a las políticas de protección social a lo largo de la vida.

Esto implica una evaluación cuidadosa de los costos, los beneficios y los impactos redistributivos de las políticas propuestas. La sostenibilidad también requiere una consideración de cómo estas políticas se integran en el marco fiscal general y cómo se alinean con los objetivos de desarrollo sostenible. La transparencia, la responsabilidad y la eficiencia en la gestión de recursos son fundamentales en este contexto.

La formulación e implementación de políticas de protección social son procesos complejos que requieren la participación activa y el consenso de una amplia gama de actores.

Esto incluye no solo a los responsables de la toma de decisiones y los expertos, sino también a la sociedad civil, los beneficiarios y otros interesados. La participación inclusiva asegura que las políticas sean sensibles a las necesidades y aspiraciones de la población, mientras que el consenso facilita la implementación y la sostenibilidad a largo plazo.



La eficacia de las políticas de protección social dependen de algún modo también de un monitoreo y evaluación continuos. Esto permite una retroalimentación constante y la posibilidad de ajustar las políticas según las necesidades cambiantes y las condiciones del entorno. La evaluación rigurosa y basada en evidencia es esencial para comprender los impactos y los resultados de las políticas, y para informar las decisiones futuras.

En última instancia, la protección social de los ingresos no es solo una cuestión de políticas y programas, sino una expresión de los valores y compromisos de una sociedad. Es una inversión en la cohesión social, la justicia económica y el futuro sostenible de América Latina y el Caribe.

Aprovechamos la oportunidad para saludarla atte