



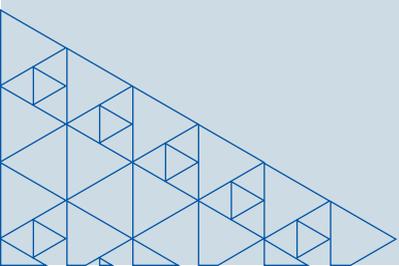
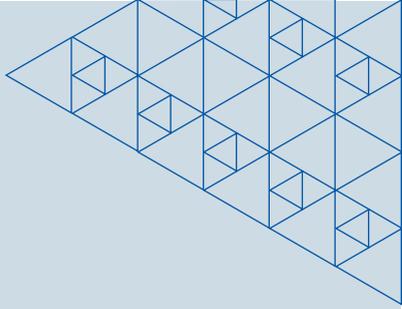
Organización
Internacional
del Trabajo

► **Transferencias no contributivas y su aporte a los procesos de formalización: Experiencias y lecciones del Cono Sur para Paraguay**

Guillermo Montt
Camila Schmidlin
Valentina Jorquera

OIT Cono Sur – Informes Técnicos / 23 - 2022





Transferencias no contributivas y su aporte a los procesos de formalización: Experiencias y lecciones del Cono Sur para Paraguay ¹

Guillermo Montt ²
 Camila Schmidlin ³
 Valentina Jorquera ⁴

Resumen

En un escenario de altos niveles de pobreza, los programas de transferencias no contributivas ganaron terreno en la agenda de políticas de protección social en América Latina y el Caribe, evidenciándose un aumento sostenido de este tipo de iniciativas a finales del siglo XX. Si bien estas políticas poseen un objetivo concreto en la reducción de la pobreza a corto y largo plazo, existe un nexo con el desafío de promover la formalización del empleo en la región, vinculando la transferencia con la capacidad de generar capital humano y políticas activas de mercado de trabajo. De hecho, algunos programas mantienen relación directa –o indirecta– con los procesos de formalización. Entre los instrumentos de transferencias no contributivas que se vinculan con políticas de formalización destacan el Bono al Trabajo de la Mujer, el Subsidio al Empleo Joven y el Ingreso Mínimo Garantizado en Chile, las Asignaciones Familiares (AFAM y AFAM-PE) y la Tarjeta Uruguay Social en Uruguay, y los programas Tekoporã, Tenonderã y Abraço en Paraguay.

Por su parte, la crisis sanitaria y socio-económica de la COVID-19 provocó fuertes contracciones en las tasas de participación y ocupación laboral. En respuesta a la crisis, los gobiernos de la región desarrollaron prestaciones no

1. Este informe se nutre de insumos provistos por Fidel Bennet, Marcelo Castillo, Isabel Contrucci, Roxana Maurizio y Verónica Serafini. Los autores agradecen los comentarios de Claudina Zavattiero y Sara Castro de Hallgren. Los errores son de responsabilidad de los autores.

ADVERTENCIA: El uso del lenguaje que no discrimine, ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de la Organización Internacional del Trabajo. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en nuestro idioma. En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español «o/a» para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

2. Especialista en Protección Social de la Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina.

3. Economista, Centro de Microdatos, Departamento de Economía, Universidad de Chile.

4. Socióloga, investigadora en desigualdad social y análisis comparado.

contributivas que permitieron la expansión de la protección social a sectores no cubiertos previamente, entre ellos, trabajadores informales.

En función de las evidencias de cada uno de estos programas y el desafío conjunto de protección frente a la pobreza y promoción de la formalidad en el empleo, este informe destaca los siguiente aprendizajes para vincular los programas de transferencias no contributivas con políticas de formalización:

1. Los programas de transferencias tienden a aumentar más la participación laboral en hombres que en mujeres, resaltando la necesidad de incorporar un enfoque de género en el diseño de los programas.
2. El potencial formalizador de las transferencias dependerá del diseño del programa y de la forma de operar en relación con la oferta programática en materia de protección social de cada país.
3. Los programas que vinculan la transferencia con programas de formación, nivelación de estudios y generación indirecta de empleo tienden a lograr resultados positivos en el mercado laboral, al proporcionar oportunidades que mejoran las probabilidades de encontrar un empleo formal.
4. El tránsito a la formalidad depende en gran parte de factores externos y estructurales, mientras que el diseño propio del programa pareciera adquirir una relevancia de segundo orden. En el caso de Tekoporã se ha evidenciado un efecto formalizador no necesariamente en los grupos más vulnerables, lo que entrega luces sobre los múltiples y distintos efectos que tienen las transferencias monetarias en diferentes grupos de la población.

Palabras clave: Paraguay, Chile, Uruguay, seguridad social, protección social, transferencias no contributivas, formalización, COVID-19

Códigos JEL: N36, H55, J46

Cash transfers and their role in employment formalization: Experiences and lessons for Paraguay from the Southern Cone

Guillermo Montt ⁵
Camila Schmidlin ⁶
Valentina Jorquera ⁷

Abstract

In a context of high poverty rates, cash transfers were adopted in Latin America and the Caribbean by the end of the XX century. Though these policies had a concrete short- and long-term poverty-reduction objective, there is a link with the challenge of promoting employment formalization in the region, by connecting transfers to human capital development and active labour market policies. In fact, some programmes establish a direct –or indirect– relationship with formalization processes. The Bono al Trabajo de la Mujer, Subsidio al Empleo Joven and Ingreso Mínimo Garantizado in Chile, the Asignaciones Familiares (AFAM y AFAM-PE) and the Tarjeta Uruguay Social in Uruguay, and Tekoporã, Tenonderã and Abrazo in Paraguay establish such links with formalization.

The COVID-19 health and socio-economic crisis produced strong contraction in labour market participation and occupation rates. In response, governments in the region deployed cash transfers that allowed for the expansion of social protection, increasing coverage to previously uncovered groups, including informal workers.

The evidence provided by each of these programmes and the joint challenge of protecting households against the risk of poverty and promoting employment formalization, this report highlights a series of lessons in linking cash transfer programmes to employment formalization policy:

5. Social protection specialist, ILO Office for the Southern Cone of Latin America.

6. Economist, Centro de Microdatos, Economics Department, Universidad de Chile.

7. Sociologist and researcher on social inequality and comparative analysis.

1. Cash transfer programmes tend to increase male labour market participation at a higher rate than women's, highlighting the need to adopt a gender focus in the design of these programmes.
2. Each programme's potential to promote formalization depends on the programme's design and the way it relates to other social protection programmes, as the formalization potential of one programme (e.g. programmes targeted to specific vulnerable groups) may be at odds with other programmes.
3. Transfers that link to skill development programmes, education certification programmes and indirect job creation tend to show positive labour market results, as they offer greater opportunities for beneficiaries to find formal employment.
4. The paths to formal employment depend to a large extent on external factors that escape programme design. The formalizing effect of programmes like Tekoporã does not benefit the most vulnerable groups, highlighting the multiple and differential effects transfers have on different population groups.

Key words: Paraguay, Chile, Uruguay, Social security, social protection, cash transfers, formalization, COVID-19

JEL Codes: N36, H55, J46

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2022

Primera edición 2022

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones se pueden reproducir sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a: pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Montt, Guillermo; Schmidlin, Camila, Jorquera, Valentina. 2022. *Transferencias no contributivas y su aporte a los procesos de formalización. Experiencias y lecciones del Cono Sur para Paraguay*. Informes Técnicos OIT Cono Sur, N°23 (Santiago, OIT).

ISSN 2523-5001 (pdf web)

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades ni respecto de la delimitación de sus fronteras. La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT la sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT así como los catálogos o listas de nuevas publicaciones se pueden obtener en Avda. Dag Hammarskjöld 3177, Vitacura, Santiago de Chile, o pidiéndolas a Casilla 19.034, CP 6681962, e-mail: biblioteca_scl@ilo.org.

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/santiago

Editor general Informes Técnicos OIT Cono Sur: Fabio Bertranou

Producción: Sonia Alvarez

Diseño y diagramación: Paulina Manzur M.

▶ Índice

▶ Índice de cuadros, gráficos y recuadros	10
▶ Siglas utilizadas	13
▶ Introducción	15
▶ 1. Evolución de las transferencias no contributivas para personas en edad de trabajar antes de la pandemia	19
1.1. Los pisos de protección social y las transferencias no contributivas	19
1.2. Evolución de los programas de transferencias para personas en edad de trabajar	21
1.3. El debate respecto a las condicionalidades	23
1.4. Los programas de transferencias monetarias previos a la crisis COVID-19	25
1.5. Resultados de los programas de transferencias monetarias	37
▶ 2. Evolución de los programas de transferencias no contributivas post COVID-19	45
2.1. La crisis COVID y su efecto en la dinámica del empleo formal e informal	45

▶ 3. Casos de estudio: la evolución de los programas de transferencias en Chile, Paraguay y Uruguay	59
3.1. El potencial formalizador de los programas de protección social en Chile	59
3.2. El rol del Banco de Previsión en la protección social de Uruguay	69
3.3. Consideraciones para el diseño de un programa de transferencias con un objetivo de formalización en Paraguay	76
▶ 4. Comentarios finales	85
▶ Bibliografía	88

► Índice de cuadros, gráficos y recuadros

- Cuadro 1. **31**
Tipos de condicionalidades en programas de inclusión laboral condicionales en el Cono Sur
- Cuadro 2. **32**
Programas de inclusión laboral que incluyen transferencias monetarias en el Cono Sur previas a la crisis COVID-19
- Cuadro 3. **34**
Programas de transferencias condicionadas del Cono Sur existentes antes de la crisis COVID-19
- Cuadro 4. **55**
Transferencias monetarias con foco en los trabajadores informales según población objetivo, cobertura, sistema de información social y duración, hasta el 31 de diciembre del 2020
- Cuadro 5. **63**
Indicadores de resultados del sistema Ingreso Ético Familiar
- Cuadro 6. **65**
Indicadores de resultados del Subsidio al Empleo Joven y el Bono al Trabajo de la Mujer

▶ Cuadro 7. Síntesis de las transferencias monetarias para población en edad de trabajar	72
▶ Gráfico 1. Participación por categoría de trabajadores informales en Paraguay, 2016	17
▶ Gráfico 2. Ingreso laboral mensual y brecha según tipo de trabajador, en Paraguay, 2016	18
▶ Gráfico 3. Personas en hogares destinatarios de los programas de transferencias condicionadas, 2000-2011	23
▶ Gráfico 4. Tipología de programas de inclusión laboral y productiva	29
▶ Gráfico 5. Tasas de participación y desocupación en América Latina y el Caribe, 2008-2020	46
▶ Gráfico 6. Desocupación, subocupación por insuficiencia de tiempo e inactivos circunstanciales en Paraguay, por trimestre y año	47
▶ Gráfico 7. Número de trabajadores formales e informales en Paraguay, por trimestre	48

▶	Gráfico 8. Proyección de la población en situación de pobreza y pobreza extrema, 2019-2020	50
▶	Gráfico 9. Mediana de ingresos de los ocupados en relación al salario mínimo legal, 2010-2019	80
▶	Gráfico 10. Población de 18 a 60 años ocupada y desocupada, por sexo, según categoría ocupacional del programa Tekoporã	82
▶	Recuadro 1. Contexto socioeconómico de Paraguay	17
▶	Recuadro 2. Evolución y evaluación del Seguro de Capacitación y Empleo en Argentina	43
▶	Recuadro 3. Subsidios para la reincorporación o creación de nuevos empleos formales	52
▶	Recuadro 4. Desafíos en la expansión horizontal de la seguridad social	58

▶ Siglas utilizadas

AFAM	Asignaciones Familiares (Uruguay)
AFAM-PE	Asignaciones Familiares del Plan Equidad (Uruguay)
AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos (Argentina)
ANSES	Administración Nacional de la Seguridad Social (Argentina)
AUE	Asignación Universal por Embarazo (Argentina)
AUH	Asignación Universal por Hijo (Argentina)
BPS	Banco de Previsión Social (Uruguay)
BTM	Bono al Trabajo de la Mujer (Chile)
CadÚnico	Catastro Único para Programas Sociales del Gobierno Federal (Brasil)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CLACSO	Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
CROP	<i>Comparative Research Programme on Poverty</i>
DIPRES	Dirección de Presupuestos (Chile)
EPHC	Encuesta Permanente de Hogares Continua (Paraguay)
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONASA	Fondo Nacional de Salud (Uruguay)
ICV	Índice de Calidad de Vida
IEF	Ingreso Ético Familiar (Chile)
IFE	Ingreso Familiar de Emergencia (Chile)
IMF	<i>International Monetary Fund</i> , en español Fondo Monetario Internacional
IMG	Ingreso Mínimo Garantizado (Chile)
INE	Instituto Nacional de Estadística (Paraguay)
INSS	Instituto Nacional de Seguridad Social (Brasil)
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social (Uruguay)
n. d.	Datos no disponibles
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PCP	Programa de Ciudadanía Porteña (Argentina)

PIL	Programas de inclusión laboral
PJMyMT	Programa Jóvenes con Más y Mejor Empleo (Argentina)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROGRESAR	Programa de Respaldo a Estudiantes (Argentina)
PT	Programa de transferencia
PTC	Programa de transferencia condicionada
RSH	Registro Social de Hogares (Chile)
RUC	Registro Único de Contribuyentes (Paraguay)
SCE	Seguro de Capacitación y Empleo (Argentina)
SEJ	Subsidio al Empleo Joven (Chile)
SIIS	Sistema Integrado de Información Social (Paraguay)
TFNR	Trabajadores familiares no remunerados
TUS	Tarjeta Uruguay Social
UNFPA	Fondo de Población de la Naciones Unidas
USD	dólares de Estados Unidos
WFP	<i>World Food Program</i> , o Programa Mundial de Alimentos

▶ Introducción

Desde principios del siglo XX, los sistemas de seguridad social de América Latina y el Caribe evolucionaron de manera fragmentada y estratificada, dando origen a la creación de déficits de cobertura y desigualdades en el alcance y suficiencia de las prestaciones. Las limitaciones estructurales de la economía en la región y la alta informalidad, han dado paso a un desempeño poco satisfactorio. Aun así, en los últimos 20 años, ha habido un periodo de provechosas reformas, dentro de las cuales destaca el avance en la protección social no contributiva, la cual ha permitido entregar cobertura a grupos de difícil alcance como los trabajadores de microempresa, trabajadores independientes o trabajadores domésticos (OIT 2017).

El aumento de la protección no contributiva para personas en edad de trabajar se ha realizado principalmente a través de tres tipos de mecanismos: los programas de transferencias (PT) que pueden estar condicionadas o no al cumplimiento de ciertas acciones de parte de los beneficiarios, los programas de inclusión laboral, y las pensiones sociales. La recepción de estos beneficios no está sujeta a la participación en el mercado laboral formal o de la cotización de seguros sociales, sino que se financian mediante el presupuesto general, con recursos provenientes de los impuestos, empresas públicas u organismos internacionales, en el caso de los países más pobres (Abramo, Cecchini y Morales 2019). De este modo, los programas han colaborado en la reducción de la pobreza, así como en el avance de la constitución de pisos de protección social (CEPAL y OIT 2014).

Los PT se expandieron bajo la modalidad de transferencias condicionadas en la década de 1990 con el objetivo de: **a)** reducir la pobreza en el corto plazo a través de la entrega de recursos monetarios o no monetarios, y **b)** interrumpir la transmisión intergeneracional de la pobreza mediante la acumulación de capital humano, a través de la implementación de programas focalizados en fortalecer las capacidades de los niños, niñas y jóvenes e incluyendo condicionalidades como, por ejemplo, la obligatoriedad en la asistencia escolar o el cumplimiento de controles médicos. De manera complementaria a los programas de transferencias, y dado que no todas las personas adultas enfrentan el mercado laboral en las mismas condiciones, se incorporaron a los PT condicionalidades referidas a políticas de inclusión laboral –tales como las capacitaciones, nivelación de estudios,

intermediación laboral, entre otras– que apoyarían y facilitarían la integración de los adultos a empleos de mejor calidad.

Junto con esto, la crisis generada por la COVID-19 obligó al desarrollo y/o fortalecimiento de diferentes programas que aseguren los ingresos de las personas. Un grupo particularmente afectado fue el de los trabajadores informales, ya que por las medidas restrictivas se vieron imposibilitados a seguir funcionando. Frente a ello, los gobiernos en la región crearon nuevos programas de transferencias monetarias, así como determinaron la extensión de aquellos ya existentes. Junto con esto, existe un riesgo inminente en que la recuperación de la pandemia se origine en el sector informal, lo que, si bien aporta cierto nivel de ingresos a las familias, puede tener un efecto «cicatriz» en los trabajadores. Esto es, que el paso de un trabajador formal al sector informal afecte su trayectoria laboral y dificulte su regreso a la formalidad. Lo anterior, generaría una disminución en la calidad del trabajo, así como también un efecto negativo en la cobertura de la seguridad social y en el acceso a la protección social entre personas en edad de trabajar en la región. A pesar de las medidas se han diseñado como respuesta a la crisis por la COVID-19 son transitorias, pueden transformarse en una herramienta que permita colaborar con los procesos de formalización. Por lo mismo, la evaluación de medidas que permitan contrarrestar este fenómeno se hace fundamental.

En este contexto, el presente informe revisa los programas de transferencias implementados en la región, con el objetivo de evaluar si es que existe espacio para que países que se enfrentan al desafío de formalizar a una parte importante de su población en edad de trabajar, construyan programas de transferencias que avancen, simultáneamente, los objetivos de seguridad de ingresos y de formalización. Particularmente, se estudiará la aplicabilidad de las políticas y programas al caso específico de Paraguay. Esta especificación se basa en el alto nivel de informalidad y bajo desarrollo de la seguridad social de ese país. En general, en Paraguay siete de cada diez ocupados son informales (Reinecke *et al.* 2020). Lo anterior se traduce en una baja tasa de contribución al sistema de seguridad social, tanto en el sector privado como público, variando entre el 35 y 80 por ciento de los ocupados en cada sector, respectivamente (MTESS 2019). Lo anterior evidencia carencias transversales en el mercado laboral paraguayo, que se traducen en una reducida cobertura del sistema contributivo. En este contexto, el presente documento pretende aportar a la identificación de falencias y oportunidades del sistema de seguridad social paraguayo, también aportando desde otras experiencias en países del Cono Sur de América Latina. El recuadro 1 entrega un breve contexto socioeconómico del país.

▶ Recuadro 1

Contexto socioeconómico de Paraguay

Una de las características de la economía y el mercado laboral de Paraguay es la **alta incidencia de la informalidad**: en el año 2019, siete de cada diez trabajadores paraguayos eran informales (Reinecke *et al.* 2020). Por lo mismo, la formalización del trabajador y de la economía es una prioridad en la agenda de las políticas públicas.

En Paraguay se considera empleo informal a: asalariados públicos y privados que no aportan al sistema de jubilación, trabajadores por cuenta propia que no poseen Registro Único de Contribuyentes (RUC), empleadores que no poseen RUC, trabajadores domésticos que trabajan 12 horas semanales o más y no aportan al sistema de jubilación, y trabajadores familiares sin remuneración (Casalí *et al.* 2018).

La composición del empleo informal es, en primera instancia, del empleo asalariado, y en segunda instancia del cuentapropismo. Como muestra el gráfico 1, el 48,2 por ciento de los informales son asalariados, mientras que los trabajadores por cuenta propia representan el 38,3 por ciento (Casalí *et al.* 2018). La alta incidencia del empleo informal en el sector formal es una característica del Paraguay, y se explica, entre otras, por la debilidad de sus instituciones de fiscalización laboral y de seguridad social (Reinecke *et al.* 2020).

Los informales reportan ingresos menores que los formales. Como muestra el gráfico 2, en el 2016 los salarios mensuales de los asalariados formales fueron 1,7 veces superiores que los percibidos por los informales, y corresponde a la brecha más pequeña entre los grupos de trabajadores formales e informales. En el caso de los empleadores, registran una brecha intermedia, en la cual los salarios de los formales triplicaron a los informales. Finalmente, la mayor brecha se reporta en los cuentapropistas: los formales obtuvieron ingresos 3,4 veces superiores que los informales.

▶ Gráfico 1.

Participación por categoría de trabajadores informales en Paraguay, 2016

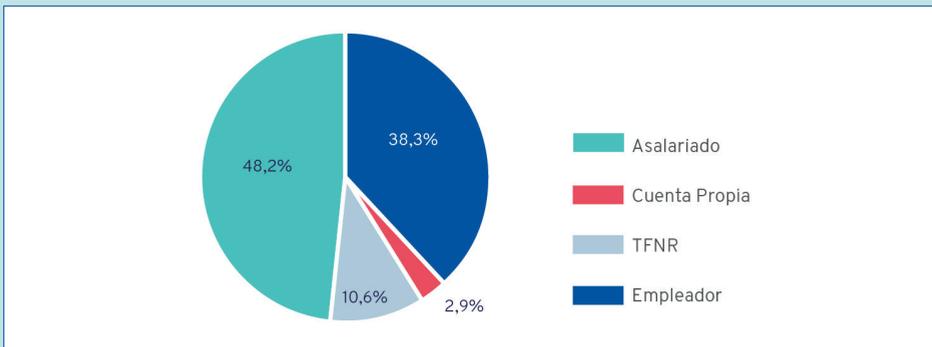
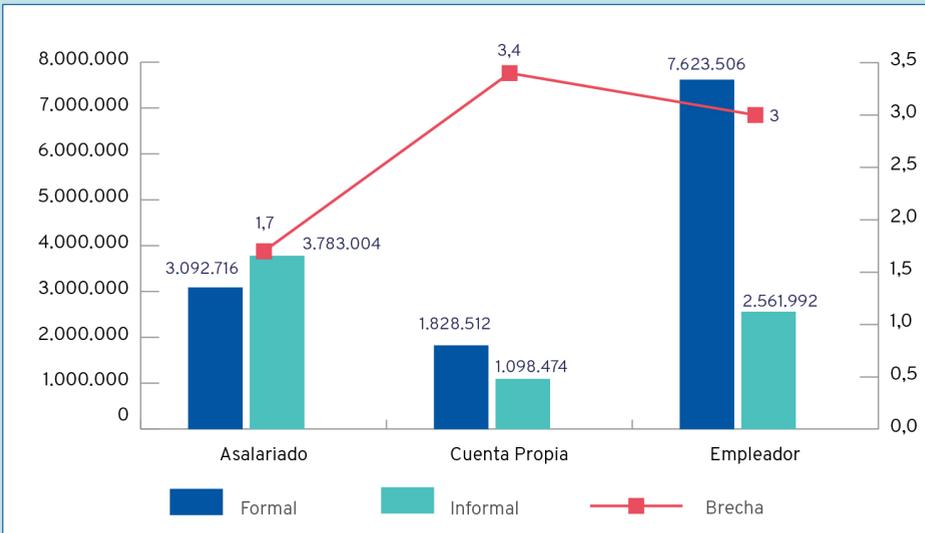


Gráfico 2.

Ingreso laboral mensual y brecha según tipo de trabajador, en Paraguay, 2016



Nota: TFNR hace referencia a los trabajadores familiares no remunerados.

Fuente: Elaborados a partir de Casalí *et al.* 2018.

El documento se divide en cuatro capítulos. En el primer capítulo se analiza la evolución y desarrollo de las transferencias no contributivas en un contexto previo a la pandemia COVID-19; esto es, la relación de los programas de transferencias no contributivas con la construcción de pisos mínimos de ingresos, los programas de transferencias para las familias y personas en edad de trabajar existentes antes de la pandemia, y los principales resultados de los PT. En el segundo capítulo se describe el efecto de la COVID-19 en los mercados laborales, particularmente en los trabajadores informales, así como las medidas que implementaron Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Paraguay para apoyar los ingresos. En el tercer capítulo se analiza el desarrollo de los programas de transferencias en Chile, Paraguay y Uruguay. Finalmente, el último capítulo presenta consideraciones finales.

► 1. Evolución de las transferencias no contributivas para personas en edad de trabajar antes de la pandemia

1.1. Los pisos de protección social y las transferencias no contributivas

La Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), de la OIT entrega una hoja de ruta para que los países puedan establecer y mantener pisos de protección social, y llevar a cabo estrategias que permitan cerrar las brechas de cobertura. El objetivo es asegurar que, durante todo el ciclo de vida, las personas tengan acceso a una atención de salud esencial y a una seguridad básica en el ingreso.

Según la Recomendación núm. 202, los pisos de protección social son los siguientes:

1. acceso a la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad;
2. seguridad básica del ingreso para los niños, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios;
3. seguridad básica del ingreso para las personas en edad de trabajar que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez; y
4. seguridad básica del ingreso para los adultos mayores.

En paralelo, la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204), ofrece un abanico de oportunidades de políticas para avanzar en la formalización. Respecto a las medidas relacionadas con la protección social, estas pueden agruparse en tres. En primer lugar, la necesidad de adoptar medidas que permitan subsanar las condiciones de trabajo insalubres e inseguras, y la promoción de la protección de la seguridad y salud en el trabajo de los informales. Además, se establece, entre otras, la necesidad de abolir efectivamente el trabajo infantil y el trabajo forzoso u obligatorio. En segundo lugar, para el proceso durante la transición de la informalidad a la formalidad, se sugiere la elaboración de mecanismos que permitan extender la seguridad social

a los trabajadores informales. Estos mecanismos deben considerar la adaptación de los procedimientos administrativos, las prestaciones y las cotizaciones, considerando la capacidad contributiva. En tercer lugar, es necesario que se evalúen las circunstancias y necesidades de las personas ocupadas en la economía informal y de sus familias. Por lo mismo, se promueve las prestaciones de servicios de guardería y otros servicios de atención a las personas con el fin de propiciar la igualdad de género en los ámbitos de emprendimiento y de oportunidades de empleo, así como de facilitar la transición a la economía formal.

En la región, desde inicios del siglo XXI se han introducido una gran cantidad de programas no contributivos, con el objetivo de aumentar la seguridad básica del ingreso y suplir los déficits de cobertura del sistema contributivo, originados por la alta informalidad y la baja capacidad contributiva –principalmente causadas por la amplia proporción de trabajadores que registran bajos salarios, además de estar sujetos a mayor inestabilidad laboral a lo largo de sus trayectorias de vida–. En ese sentido, las transferencias no contributivas han permitido ampliar la cobertura, sin embargo, el importe de estas sigue siendo bastante más modesto que las prestaciones contributivas. Muchas de estas prestaciones no contributivas han estado dirigidas a ofrecer seguridad de ingresos a personas mayores y niños, niñas y adolescentes (Bertranou y Casalí 2018).

Los programas de transferencias (PT) para personas en edad de trabajar, en las últimas dos décadas han tendido a tomar la forma de transferencias condicionadas (PTC) a través de la provisión de seguridad en el ingreso de niños, niñas y adolescentes. En este contexto, las personas en edad de trabajar son beneficiarias indirectas, en la medida en que son parte de un hogar en el que habitan también niños, niñas o adolescentes. En su modelo original, los PTC otorgan recursos monetarios –o no monetarios– a hogares que se encuentran viviendo en situación de pobreza o pobreza extrema, bajo ciertas condiciones que permitan mejorar las capacidades humanas –tales como la asistencia escolar o el cumplimiento de controles de salud preestablecidos– de los niños, niñas y adolescentes de la familia. De este modo, los PTC buscan reducir la pobreza en el corto plazo, a través de la entrega de las transferencias, y en el largo plazo a través de las mejoras en la salud y educación de los niños y niñas de hogares en situación de pobreza (Cecchini y Atuesta 2017).

En general, en América Latina la cobertura de la protección para la **seguridad en el ingreso en edades de trabajar** es **baja y limitada**. La región presenta un porcentaje de cobertura efectiva de protección social cercano al 61

por ciento, siendo Paraguay (24,5 por ciento), Colombia (40,8 por ciento) y Bolivia (40,8 por ciento) aquellos países con menor población cubierta (OCDE 2018). En cuanto a cobertura contributiva de seguridad social, en la región, el 44,6 por ciento de la población ocupada contaba con algún tipo de cobertura, siendo los países con menor proporción Bolivia, Honduras, Guatemala y Paraguay. En general, la cobertura del sistema de protección social es extremadamente baja para el caso de contingencias como enfermedad y desempleo: en Paraguay, el 19,6 por ciento de los empleados se encontraban asegurados ante la pérdida de ingreso por enfermedad, y no existían beneficios de transferencias monetarias a los desempleados. Además, cabe destacar que la cobertura de seguridad social en la región presenta un patrón asimétrico, diferenciándose de acuerdo a variables como edad, género y categoría ocupacional (OIT 2018).

En este contexto, las prestaciones que emanan de los programas no contributivos tienen por objetivo prevenir la pobreza y, en la mayoría de los casos, mejorar las calificaciones para el ingreso o reingreso al mercado del trabajo. Como se mencionó anteriormente, en caso de desempleo de trabajadores formales no siempre se cuenta con mecanismos de apoyo al ingreso, tales como, seguros de desempleo o cuentas de ahorro individual por cesantía. Para entregar cobertura a los trabajadores informales, los países han puesto en práctica diversos programas no contributivos que proporcionan prestaciones monetarias y en especie a través de regímenes asistenciales o universales. Los programas en la región han vinculado la prestación monetaria con componentes laborales, es decir, surgen programas de transferencia condicionada para personas en edad de trabajar.

1.2. Evolución de los programas de transferencias para personas en edad de trabajar

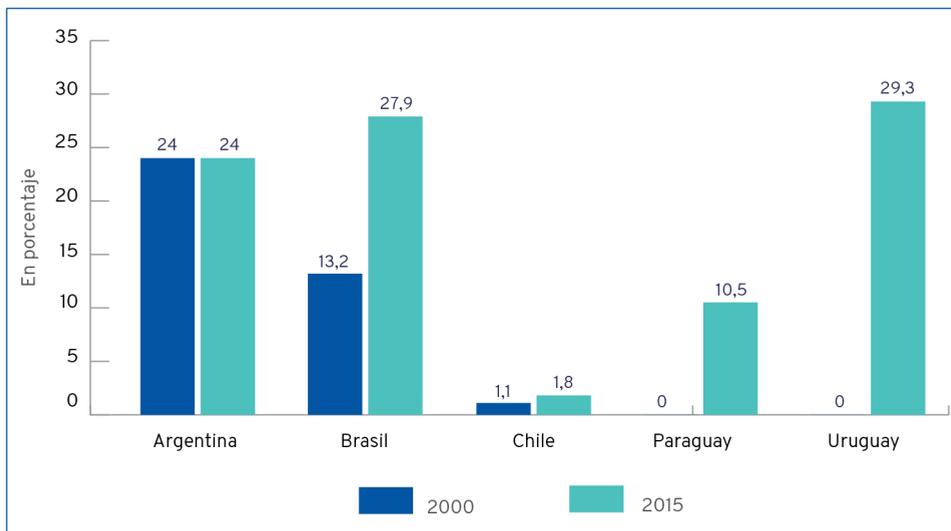
En los últimos 20 años, los PT han sido parte fundamental de la estrategia de América Latina y el Caribe para combatir la pobreza y la desigualdad. En su mayoría, han tendido a tomar la forma de transferencias condicionadas, es decir, sujetas al cumplimiento de condiciones de parte de los beneficiarios. La cobertura de este tipo de transferencias ha crecido de manera sostenida: en el 2000 un 3,6 por ciento de la región recibía transferencias condicionadas, mientras que en el 2015 este número ascendió al 20,9 por ciento. Aun así, existe una alta variabilidad entre los países. En el gráfico 3 se muestra el crecimiento de los PTC entre el 2000 y el 2015 para el Cono Sur. En el caso de Paraguay y Uruguay, se observa que en el 2000 no existían PTC, sin embargo, para el 2015 estos se habían expandido a

una parte importante de la población. En el caso de Brasil, también se observa que los beneficiarios prácticamente se duplicaron. En el caso de Argentina, no han existido aumentos en cobertura. Finalmente, se observa que Chile es el país, en términos porcentuales, con el menor número de beneficiarios (Cecchini y Atuesta 2017). El avance en la cobertura de los PTC ha permitido a los Estados identificar a la población vulnerable, la cual habitualmente se encuentra fuera de los registros administrativos formales, y poder así, en algún grado, monitorear sus necesidades (OIT 2016).

En sus inicios, como ya se ha mencionado anteriormente, uno de los objetivos de los PTC era mejorar el nivel de educación, salud y nutrición de los niños, niñas y adolescentes de los hogares participantes del programa, al mismo tiempo que se mejoraba su seguridad de ingresos. El supuesto prevalente era que la mejora en las condiciones de estos, conduciría a una mejor inserción laboral cuando alcanzaran la edad de trabajar, lo que finalmente se traduciría en una superación de la pobreza para la familia por sus propios medios. En general, el resultado de las políticas ha sido de carácter positivo, pero con un desempeño heterogéneo. Los PTC han contribuido más al alivio de la pobreza que a una verdadera ruptura de la pobreza intergeneracional. Además, se ha constatado que no todos los adultos en edad de trabajar son igualmente vulnerables ni cuentan con las mismas posibilidades de acceso al trabajo decente (Abramo, Cecchini y Morales 2019). Por lo mismo, los programas han avanzado hacia la incorporación de un componente laboral en las condicionalidades. Particularmente, se han vinculado las prestaciones monetarias con la participación en programas de empleo público, de formación profesional o de apoyo al emprendimiento; de este modo, se pretende también aumentar las capacidades y la generación de ingresos actuales (CEPAL y OIT 2014).

▶ Gráfico 3.

Personas en hogares destinatarios de los programas de transferencias condicionadas, 2000-2015 (en porcentaje)



Nota: Para Argentina se consideran los programas Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (2002), Asignación Universal por Hijo (2015) y Programa de Ciudadanía Porteña (2015). Para Brasil, se consideran los programas Bolsa Escola (2001), Programa Bolsa Alimentação (2001), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (2001), Programa Bolsa Família (2015) y Programa Bolsa Verde (2015). Para Chile se incluyen los programas Chile Solidario (2002), Chile Solidario (2015) y Seguridades y Oportunidades (2015). En el caso de Paraguay se consideran los programas Abrazo (2015) y Tekoporã (2015). Para Uruguay se incluyen los programas Asignaciones Familiares (2015) y Tarjeta Uruguay Social (2015).

Fuente: Elaborado a partir de Cecchini y Atuesta 2017.

1.3. El debate respecto a las condicionalidades

A pesar de la abundante evidencia respecto a los efectos positivos de las transferencias monetarias, los estudios sobre los impactos efectivos que tienen las condicionalidades son bastante más escasos. La pregunta que ha surgido es ¿logran las condicionalidades cambios en la conducta que las transferencias por sí solas no obtienen?

La respuesta es disímil. En el estudio realizado por Rossel, Courtoisie y Marsiglia en el 2014, se revisaron 13 investigaciones sobre el impacto específico de las condicionalidades sobre las conductas de acceso y uso de servicios básicos de educación y salud para diferentes países del mundo –no sólo América Latina–.

En síntesis, siete de ellas encuentran un resultado positivo para la condicionalidad, dos encuentran resultados que varían según el grupo etario que se estudie –por ejemplo, en el Programa Progresá de México se encuentra que la condicionalidad no tiene efecto para el nivel de educación primaria, pero sí para la secundaria–, y tres encuentran que la condicionalidad no tiene efecto.

Otro elemento que se ha evaluado sobre las condicionalidades son los riesgos asociados a las exigencias de estas. En ese sentido se ha identificado que el uso de las corresponsabilidades expone a los sectores más vulnerables a ser expulsados de los programas. En general, existen cuatro mecanismos a través de los cuales puede aumentar la vulnerabilidad. En primer lugar, la condicionalidad puede significar una carga adicional –en términos de costo de transporte o tiempo– que se hace imposible de cumplir en grupos de mayor riesgo. En segundo lugar, en general la imposición de las condicionalidades se traslada a las madres en términos de tareas y responsabilidades. Lo anterior constituye un desincentivo al trabajo remunerado, así como una reproducción de las desigualdades de género en torno a la distribución del trabajo remunerado y no remunerado. En tercer lugar, muchos programas empujan a los beneficiarios al uso de servicios públicos –como instituciones de salud–, sin embargo, en la práctica estos no están disponibles o no son adecuados para satisfacer las demandas de los usuarios. En ese sentido, se penaliza a las familias que viven en lugares con menor infraestructura y oferta de servicios sociales. En cuarto lugar, los déficits en la gestión administrativa de los programas, en particular los cambios bruscos en ciertos procesos operativos, suelen tener un impacto negativo en algunos grupos de beneficiarios. Específicamente, cambios abruptos de ciertos procedimientos, los requisitos de documentación y los problemas de comunicación, son los factores contribuyentes a la expulsión de los sectores más vulnerables (Rossel, Courtoisie y Marsiglia 2017).

En este contexto, las garantías de derechos humanos que se intentan promover a través de un sistema de protección social pueden estar en riesgo. Si bien las condicionalidades pueden ser un instrumento útil cuando el nivel de cumplimiento de un comportamiento deseable en la población objetivo es bajo, la imposición de estas puede entrar en tensión con el acceso a servicios sociales básicos de las personas que viven en situaciones de extrema desventaja. Este escenario presenta los siguientes desafíos: ¿bajo qué condiciones una transferencia incondicional debe primar por sobre la imposición de una condicionalidad?, y ¿qué condiciones debe cumplir una condicionalidad para no perder el foco en la dignidad humana? Respecto a lo primero, se ha discutido ampliamente en la literatura que las condicionalidades pueden funcionar como mecanismos de exclusión cuando

son implementadas en contextos donde los costos de oportunidad para cumplir con estas condicionalidades son altos y/o donde existe déficit en la oferta de servicios, sobre todo considerando que estos factores son, en gran parte, condiciones estructurales ajenas a la voluntad de las personas. En este sentido, los resultados disímiles de los PTC mencionados anteriormente, muestran que la pertinencia de una condicionalidad depende de las condiciones reales de implementación de un programa. Si el contexto resulta ser adverso para el cumplimiento de las conductas buscadas mediante el PTC, el programa puede contribuir a la exclusión de población en situaciones de vulnerabilidad crónica y, en definitiva, ir contra el adecuado disfrute de los derechos humanos básicos. Con todo esto, el debate respecto a la aplicación o no de una condicionalidad es mucho más profundo y requiere una discusión respecto a las razones que motivan la inclusión de responsabilidades, así como también la evaluación de la evidencia que existe respecto a las ganancias y riesgos que se generan con la implementación de estas (Rossel, Courtoisie y Marsiglia 2014).

En relación al segundo desafío, el enfoque de derechos humanos en el marco de la protección social resulta provechoso para retomar el énfasis de la universalidad en el cumplimiento de estándares de accesibilidad, adaptabilidad, aceptabilidad, adecuación y calidad de los servicios públicos, logrando avances en la protección de los sectores más excluidos de la población (Sepúlveda 2014). De esta forma, y bajo un enfoque de derechos, es esencial considerar el acceso y uso de la educación y la salud, entre otros, no constituyen un «beneficio» que depende del cumplimiento de condiciones por parte de las personas, sino que constituyen derechos inherentes a la persona (Sepúlveda 2014). Esta mirada del Estado como garante de servicios sociales básicos, resulta indispensable para el diseño de transferencias que incorporen distintos mecanismos capaces de incentivar efectos positivos de largo plazo en acceso y uso de servicios básicos de educación y salud, al mismo tiempo que garantizan niveles mínimos de protección social a quienes no pueden cumplir con las condicionalidades impuestas.

1.4. Los programas de transferencias monetarias previos a la crisis por COVID-19

A partir de los apartados anteriores, es posible diferenciar entre los programas de transferencias monetarias, aquellos que están enfocados en el aumento de las capacidades de los niños, niñas y adolescentes, y los que se incorporan en el marco de programas de inclusión laboral. Los primeros, en su mayoría, corresponden a la

definición clásica de un PTC, mientras que los segundos se refieren a programas de inclusión laboral (PIL) con componentes condicionantes.

1.4.1. Programas de transferencias

En el cuadro 3 se sintetizan los principales PT enfocados en la seguridad en el ingreso de niños, niñas y adolescentes ya que son estos los principales instrumentos que afectan, aunque de manera indirecta, a personas en edad de trabajar. En general se identifican tres tipos de programa.

En un primer grupo, se identifican los programas que tienen por objetivo la superación de la pobreza, como es el caso de Bolsa Familia en Brasil, Ingreso Ético Familiar en Chile, y Tekoporã en Paraguay. En el caso de Bolsa Familia y Tekoporã, las corresponsabilidades operan como en el modelo tradicional de los PTC, es decir, las transferencias están sujetas al cumplimiento de ciertos requisitos en educación y salud de los hijos e hijas de las familias beneficiarias. Para el Ingreso Ético Familiar, el aporte se divide en tres pilares: un pilar «dignidad», el cual se entrega sin condicionalidades; un pilar de «deberes», condicionado al cumplimiento de ciertos requisitos de salud y educación; y un tercer pilar de «premios», el cual se entrega según el desempeño que tengan las familias en función del rendimiento escolar y de la obtención de trabajo por parte de la mujer.

En un segundo grupo están aquellos programas que tienen por objetivo erradicar o disminuir el trabajo infantil, como es el caso del Programa de Ciudadanía Porteña en Argentina, y Abrazo en Paraguay.

En un tercer grupo de programas están aquellos que tienen por objetivo ampliar los beneficios de la seguridad social contributiva hacia la población informal, como es el caso de la Asignación Universal por Hijo (AUH) de Argentina, la Asignación Equidad en Uruguay, o el Subsidio Único Familiar en Chile. El caso de la AUH en Argentina se diferencia un poco del resto ya que el programa es de carácter semicondicionado (Bertranou y Maurizio 2012) pues el 80 por ciento de la transferencia se otorga sin condiciones, y el 20 por ciento restantes está sujeto al cumplimiento de requisitos de salud y educación de los hijos e hijas de las familias beneficiarias.

En relación a la presencia de componentes que incentiven la formalización en los PT, se observa que el comportamiento para cada uno de los grupos definidos es diferente.

En el caso del primer grupo –aquellos programas enfocados en la superación de la pobreza– en general ninguno lo incorpora a excepción del Ingreso Ético Familiar de Chile. Como ya se mencionaba, este programa tiene una estructura diferente, ya que divide la entrega de las transferencias en tres tipos de pilares. En el caso del pilar de «logros», el programa incorpora un bono por formalización, que se entrega a todas las personas participantes que registren cuatro o más cotizaciones continuas para salud y pensiones, o para el seguro de cesantía (ChileAtiende 2021a). Si bien este componente tiene un porcentaje de beneficiarios del acompañamiento sociolaboral que obtienen el bono de un 104 por ciento al 2019, la cobertura respecto a la población objetivo es bastante reducida –9,35 por ciento para 2018 y 4,43 por ciento para el 2019– (DIPRES 2019).

En relación al segundo grupo de programas –aquellos enfocados en la erradicación del trabajo infantil– ambos programas incorporan componentes de formalización. El Programa Ciudadanía Porteña, como experiencia subnacional del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en Argentina, tiene cuatro componentes. Uno de ellos –Estudiar es Trabajar– se focaliza en estrategias que promueven la formalización a través de la entrega de transferencias monetarias a personas entre 18 a 40 años, con la condicionalidad que avancen y finalicen sus estudios primarios, secundarios o terciarios. Respecto a su cobertura, al año 2015 el 53,5 por ciento de las personas beneficiadas tenían entre 18 y 21 años, y el 80 por ciento de beneficiarios asistían al nivel de instrucción secundario y universitario –39,5 y 39,8 por ciento, respectivamente–. De acuerdo a una evaluación realizada al programa en el año 2010, Estudiar y Trabajar ha logrado incentivar la retención y reinserción escolar de jóvenes; sin embargo, persisten problemáticas de trabajo infantil, adolescentes fuera del sistema educativo y jóvenes que no completan la educación secundaria, especialmente para aquellos núcleos de pobreza estructural que requieren medidas complementarias (Novacovsky *et al.* 2010). El programa Abrazo de Paraguay ofrece a las familias participantes un «centro de día», que opera como guardería en caso de que los niños o niñas no puedan quedar al cuidado de un adulto luego del horario escolar. De este modo, los niños y niñas permanecen fuera del trabajo y los padres, madres o adultos responsables pueden realizar sus tareas. Además, cada familia establece sus metas y compromisos con el programa, y este a su vez les brinda apoyo psicosocial, capacitaciones y la elaboración de un plan de trabajo que permita mejorar los ingresos de las familias y reemplazar los aportes que realizaban los infantes (Unidad Técnica de Gabinete Social 2016). Uno de los desafíos que presenta este programa es la necesidad de coordinarse principalmente con Tekoporã, para prevenir la existencia de desincentivos en términos de corresponsabilidad del trabajo infantil y la protección del trabajo

adolescente. Dado que Abrazo y Tekoporã difieren en las exigencias de inclusión en el programa, en distritos donde ambos programas se ejecutan, las familias pertenecientes a Tekoporã ya no son expuestas a las exigencias de Abrazo. Junto con esto, la cobertura del programa, si bien es alta respecto a la población objetivo –89,9 por ciento–, sigue siendo extremadamente baja respecto a la población que presenta el problema, considerando la información presentada en el Informe de Evaluación de Consistencia y Resultados (Unidad Técnica del Gabinete Social 2016).

En relación al tercer grupo de programas –aquellos que tienen por objetivo ampliar los beneficios de la seguridad social a la población informal–, ninguno de los estudiados incorpora elementos que potencien la formalización.

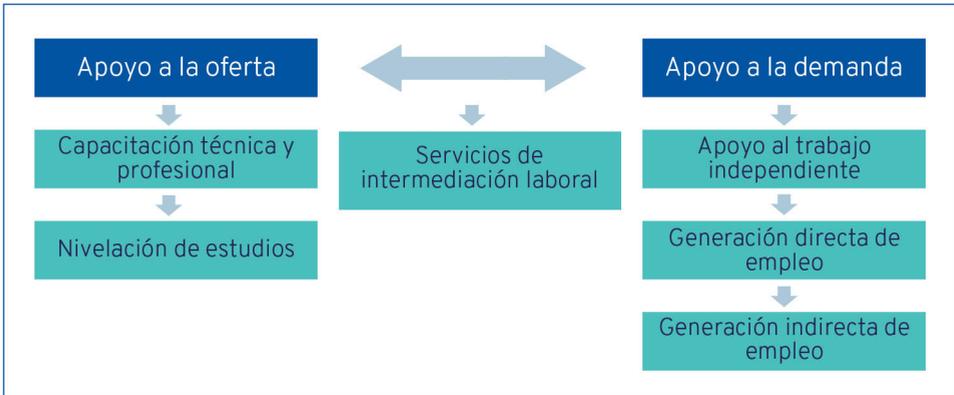
1.4.2. Programas de inclusión laboral que incorporan transferencias monetarias

Los PTC han adquirido relevancia no solo por sus efectos a largo plazo en la reducción de la pobreza, sino también por sus efectos en el corto y mediano plazo en su relación con el mercado laboral de adultos en edad de trabajar. De esta manera, se han implementado PIL que contienen un componente de transferencias condicionadas, lo que permite una cobertura más amplia de los adultos que viven en hogares destinatarios de PTC.

Las medidas que se han incorporado en los PIL pueden clasificarse en dos grandes categorías: una de apoyo a la oferta, y otra de apoyo a la demanda de trabajo (ver gráfico 4). En los programas de mejoramiento de la oferta de trabajo se encuentran las capacitaciones técnicas y profesionales, y la nivelación de estudios de educación primaria y secundaria. En los programas orientados a ampliar la demanda laboral o mejorar los vínculos con potenciales empleadores, se identifica: el apoyo al trabajo independiente mediante acciones que fomenten el autoempleo y el microemprendimiento; los servicios de intermediación laboral que facilitan el encuentro entre la demanda y oferta de trabajo a través de la difusión de información sobre vacantes y bases de datos en que se describe el perfil laboral; la generación directa de empleos, y la generación indirecta de empleos mediante subsidios económicos (CEPAL y OIT 2014).

► Gráfico 4.

Tipología de programas de inclusión laboral y productiva



Fuente: Elaborado a partir de CEPAL y OIT 2014.

En el cuadro 1 y 2 se muestran los principales PIL que incorporan transferencias monetarias. En general, los programas ofrecen un *mix* de estrategias que pueden fomentar la formalización de los participantes, ya sea a través de capacitaciones, nivelaciones de estudio, servicios de intermediación laboral, y/o la creación directa o indirecta de empleos. Aun así, la condicionalidad generalmente está sujeta a sólo una acción. En el cuadro 3 se muestra una síntesis de las corresponsabilidades que cada uno de los programas de la región exige para la entrega de una prestación monetaria. En primer lugar, destaca que Paraguay no cuenta con este tipo de programas. En segundo lugar, y a diferencia de las PTC donde se observaba cierta similitud entre los programas a nivel regional, en los PIL con transferencias monetarias cada país se ha especializado en potenciar cierto tipo de estrategias. A continuación, se entrega una breve síntesis de los programas por cada país.

En el caso de Argentina, el programa de Seguro de Capacitación y Empleo (SCE), cumple una doble función: provee apoyo activo en la búsqueda de empleo, y entrega prestaciones no contributivas a trabajadores informales en caso de desempleo. Por tanto, el programa ha pasado a ser parte del sistema de seguridad social no contributiva del país (para más información ver recuadro 2). En el caso del Programa Jóvenes con Más y Mejor Empleo (PJMyMT), la medida busca la activación laboral de los jóvenes. Ambos programas, SCE y PJMyMT, exigen la asistencia a cursos de capacitación para recibir la prestación monetaria, sin embargo, se puede recibir un importe adicional a la prestación original si es que asiste a otro tipo de medidas como lo son la nivelación de estudios o los servicios de intermediación laboral. El Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina

(PROGRESAR), se enfoca principalmente en que jóvenes puedan finalizar sus estudios, ya sea primarios, secundarios o terciarios. Además de la prestación económica, el programa entrega otras medidas como la vinculación con programas de inserción laboral o la provisión de lugares de cuidados de los hijos e hijas de los usuarios.

En el caso de Brasil, el Programa Nacional de Inclusión de Jóvenes busca mejorar la empleabilidad de este grupo, y se divide en cuatro modalidades con el objetivo de poder ajustarse a cuatro perfiles de jóvenes. Por la participación en los cursos se le entrega un importe de 100 reales brasileños (aproximadamente 19 dólares de Estados Unidos).

En el caso de Chile, la estrategia utilizada para aumentar la empleabilidad y formalización de los trabajadores es la generación indirecta de empleo a través de la entrega de subsidios. Esto es, los programas están focalizados en grupos de bajo nivel de empleabilidad y alta informalidad –jóvenes y mujeres–, y la estrategia para incentivar la participación es la entrega de una transferencia monetaria al trabajador y al empleador en caso de su contratación. La entrega del beneficio está sujeta al cumplimiento en el pago de las cotizaciones de seguridad social.

Finalmente, en el caso de Uruguay, el Programa Uruguay Trabaja crea directamente un empleo, por lo tanto, la transferencia no está condicionada, sino que corresponde al pago efectivo del trabajo realizado. Por su parte el programa Compromiso Educativo, tiene por objeto contribuir y enriquecer la matriz de programas existentes, para que jóvenes y adolescentes de bajos recursos y débilmente vinculados al sistema educativo puedan finalizar sus estudios.

► Cuadro 1.

Tipos de condicionalidades en programas de inclusión laboral condicional en el Cono Sur

País	Programa	Tipos de corresponsabilidades				
		Capacitación	Nivelación de estudios	Servicios de intermediación laboral	Generación directa de empleo	Generación indirecta de empleo
Argentina	Seguro de Capacitación y Empleo (SCE)	X	X	X		
	Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (PJMyMT)	X	X	X		
	Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR)		X			X
	PROEMPLEAR	X				X
Brasil	Programa Nacional de Inclusión de Jóvenes	X				
Chile	Bono al Trabajo de la Mujer					X
	Subsidio al Empleo Joven					X
Uruguay	Uruguay Trabaja				X	
	Compromiso Educativo		X			

Fuente: Elaboración propia

► Cuadro 2.

Programas de inclusión laboral que incluyen transferencias monetarias en el Cono Sur previas a la crisis COVID-19

País	Programas	Descripción	Componente formalizador
Argentina	Seguro de Capacitación y Empleo (SCE)	Prestaciones de desempleo no contributivas que apoyan la búsqueda activa de empleo.	Transferencias monetarias por asistir a cursos de formación vocacional para el trabajo, y asistencia en la búsqueda de empleo.
	Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (PJMyMT)	Programa de activación laboral destinado a jóvenes desempleados sin finalización de estudios.	Transferencias monetarias por capacitación y registro en servicio público de empleo; apoyo a la búsqueda de empleo e intermediación laboral; subsidio de empleo (a la demanda), y apoyo al emprendimiento.
	Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR)	Programa de apoyo a la finalización de estudios de los jóvenes a través de la entrega de prestaciones monetarias.	Transferencia monetaria por finalización de estudios o reinserción en el sistema educativo, e intermediación laboral.
	PROEMPLEAR	Programa enfocado en la facilitación y promoción de la inserción laboral de jóvenes y adultos	Transferencias monetarias a empresas por la contratación de ciertos trabajadores y/o practicantes
Brasil	Programa Nacional de Inclusión de Jóvenes	Programa federal el cual incorpora cuatro modalidades dirigidas a jóvenes con distintos perfiles. Cada una está gestionada por un órgano federal diferente, pero todos cuentan con la participación de los estados y de los municipios.	Transferencias monetarias por capacitación

Chile	Bono al Trabajo de la Mujer	Programa de inserción laboral formal para las mujeres dentro del 40 % más pobre de la población, a través de la entrega de un monto proporcional al salario original de un 30 % (20 % al trabajador y 10 % al empleador) para remuneraciones mínimas y con un porcentaje decreciente.	Transferencia monetaria (subsidio) al trabajador y al empleador; para acceder al beneficio se exige el pago de las cotizaciones al día.
	Subsidio al Empleo Joven	Mismos beneficios y exigencias que el Bono de Trabajo a la Mujer, pero focalizado en jóvenes vulnerables.	Idéntico a Bono de Trabajo a la Mujer
Uruguay	Uruguay Trabaja	Programa focalizado en hogares de extrema vulnerabilidad que ofrece la posibilidad de realizar trabajo comunitario por hasta 8 meses, percibiendo un sueldo; además, se desarrollan actividades formativas y operativas.	Empleos públicos (transferencia monetaria por trabajo comunitario transitorio), y acompañamiento social y formativo.
	Compromiso Educativo	Programa focalizado en consolidar y enriquecer la matriz de programas educativos existentes, para que adolescentes y jóvenes de bajos recursos socioeconómicos y débilmente vinculados al sistema educativo formal accedan y permanezcan en el sistema educativo, logrando completar la educación media básica y media superior.	Transferencias monetarias como apoyo para la finalización de los estudios.

Fuente: CEPAL (s. f.a)

► Cuadro 3.

Programas de transferencias condicionadas del Cono Sur existentes antes de la crisis COVID-19

País	Programa	Descripción	Corresponsabilidad	Componente Formalizador	Frecuencia del pago
Argentina	Programa de Ciudadanía Porteña	PTC que busca erradicar el trabajo infantil.	Transferencia sujeta al cumplimiento de requisitos en educación, salud, restricción del gasto sólo en alimentación, documentación e información.	Componente «Estudiar es Trabajar» entrega importe económico a jóvenes entre 18 y 40 años, con la condición de que avancen y finalicen sus estudios.	Mensual
	Asignación Universal por Hijo (AUH)	Programa semicondicionado que extiende las asignaciones familiares a las familias de la economía informal y a los desempleados. El programa es parte del sistema de seguridad social argentino.	Una parte de las transferencias es sin condiciones, y la otra está sujeta al cumplimiento de obligaciones en salud y educación de los niños.	No posee	Mensual
Brasil	Bolsa Familia	Programa para la superación de la pobreza. Es el PTC más grande de toda América Latina y el Caribe en cuanto a cobertura.	Transferencia sujeta al cumplimiento de requisitos en educación y salud	No posee	Mensual

<p>Chile</p>	<p>Ingreso Ético Familiar/ Chile Seguridades y Oportunidades</p>	<p>Programa que beneficia a las personas y familias de menores ingresos y en situación de vulnerabilidad, con el objetivo de superar la pobreza extrema.</p>	<p>El sistema tiene tres pilares: 1) pilar «dignidad», sin condicionalidades, 2) pilar «deberes», condicionado a la asistencia escolar y controles de salud de los hijos/as; y 3) pilar «logro», premia el rendimiento escolar y el trabajo de la mujer.</p>	<p>Dentro del pilar «logros» se incluye un bono por formalización.</p>	<p>Mensual</p>
<p>Chile</p>	<p>Subsidio Único Familiar</p>	<p>Subsidio familiar para personas de escasos recursos que no pueden acceder al beneficio de Asignación Familiar o Maternal, debido a que no son trabajadores afiliados a un sistema previsional.</p>	<p>Transferencia sujeta al cumplimiento de requisitos de educación y salud</p>	<p>No posee</p>	<p>Mensual</p>

Paraguay	Abrazo	PTC enfocado en la disminución del trabajo infantil	Transferencia sujeta al cumplimiento de requisitos en educación y salud	Incluye programas de capacitación y cualificación laboral a las madres y padres de los niños, niñas y adolescentes; además, el programa ofrece servicios de guardería.	Mensual
Paraguay	Tekoporã	Programa que busca brindar protección social a los hogares en situación de pobreza y mejorar la calidad de vida. El foco es la facilitación del acceso a salud, alimentación y educación.	Transferencia sujeta al cumplimiento de requisitos en educación y salud	No posee	Bimestral
Uruguay	Tarjeta Uruguay Social	Programa que busca asegurar el acceso a los productos de la canasta básica y artículos de primera necesidad de la población más vulnerable.	La condicionalidad del programa radica en que sólo se autoriza la compra de los elementos alimentarios o de primera necesidad.	No posee	Mensual

	Asignaciones Familiares – Plan Equidad	PTC que expande Asignaciones Familiares de la seguridad contributiva a los trabajadores que no son parte de ella.	Transferencia sujeta al cumplimiento de requisitos en educación y salud	No posee	Mensual
--	--	---	---	----------	---------

Fuente: CEPAL (s. f.b)

1.5. Resultados de los programas de transferencias monetarias

Los **problemas estructurales** de los mercados laborales de América Latina, los cuales se acrecientan en las mujeres y jóvenes, así como en otros grupos poblacionales excluidos –población rural, indígena, afrodescendiente, personas migrantes o con discapacidad–, determinan fuertemente el impacto que un programa de inclusión laboral y de trabajo decente puede alcanzar. Los déficits en formación educacional, la debilidad en los vínculos con el sector privado generador de empleo, la baja existencia de oportunidades en territorios locales, y las brechas y barreras étnicas y de género, son variables que merman el éxito de los mismos (CEPAL y OIT 2014).

A continuación, se analizarán las principales conclusiones y recomendaciones que se pueden extraer de los PT y los PIL, y cuáles elementos han facilitado el desarrollo de un programa exitoso. Sin embargo, los logros de un programa están vinculados a variables que escapan al diseño del mismo –como las ya mencionadas–. Por lo tanto, la articulación de las políticas económicas, la productiva-laboral y la política social, son fundamentales para un éxito duradero en el tiempo.

1.5.1. Resultados en los programas de transferencias

En relación al efecto de los programas para la superación de la pobreza en el **largo plazo**, sobre los indicadores de inserción laboral de las personas que vivían en familias receptoras mientras eran niños o niñas, los resultados son mixtos. Se ha observado que las condiciones estructurales de escasas oportunidades laborales y productivas prevalecen, especialmente para las familias más pobres

(Abramo, Cecchini y Morales 2019). Por ejemplo, en el caso de Bolsa Familia en Brasil –creada en el 2003– Jones (2016) encontró que, a pesar del aumento en la asistencia escolar de los niños y niñas de familias beneficiarias, no está claro si los beneficiarios accedieron a una educación de calidad suficiente y adquirieron el capital humano previsto por el programa. Además, identificó que la incorporación de los jóvenes al mercado laboral puede ser débil debido a una variedad de factores estructurales que van más allá del capital humano.

En el **corto plazo**, los efectos de los PT sobre el mercado laboral pueden dividirse entre aquellos sobre la **oferta laboral** y sobre la **formalidad**.

A nivel general, los programas de transferencias no tienen un potencial desincentivador de la oferta laboral. Una de las principales inquietudes sobre este tipo de programas es que, dado el aseguramiento de cierto nivel de ingresos, el aporte monetario podría redundar en una menor búsqueda de empleo. Sin embargo, los montos de los beneficios no son muy altos, y no logran cubrir los déficits de ingreso mínimo, por lo tanto, las familias siguen dependiendo de sus propios esfuerzos para salir de la condición de pobreza y mantenerse fuera de ella. Las evaluaciones de impacto realizadas sobre los programas han confirmado que no reducen la oferta laboral (CEPAL y OIT 2014; Maurizio y Vásquez 2014; Abramo, Cecchini y Morales 2019; Fruttero, Ribeiro y Paiva 2020).

Aun así, en el metaanálisis realizado por Abramo, Cecchini y Morales (2019), observaron que los programas aumentan más la participación laboral en hombres que en mujeres ⁸. Las razones que explican esta diferencia pueden agruparse en tres: **1)** la persistencia de una división sexual del trabajo que atribuye a las mujeres el cuidado de los niños, resulta en que sean estas las que se encargan de cumplir con las condicionalidades del programa, lo que además se acrecienta con el diseño de los mismos –por ejemplo poniendo a las jefas de hogar como las encargadas de cumplir con las corresponsabilidades, como ocurre con el programa Tekoporã en Paraguay–; **2)** el recibimiento de una transferencia, aunque sea por un monto bajo, permite –en especial a las mujeres que están insertas en el mercado laboral en condiciones peores que los hombres– rechazar trabajos con condiciones abusivas,

8. El documento revisa 87 evaluaciones de impacto de 21 programas de 12 países América Latina y el Caribe. En el 59 por ciento de los casos encontraron que los programas no tienen efectos significativos sobre la oferta laboral, es decir los PTC no la incentivan ni la desincentivan. Sin embargo, al desglosar los programas que desagregan por sexo y tienen resultados significativos, se observa que en las mujeres el 43 por ciento de los programas tiene un efecto positivo en la oferta laboral –la incentiva– y el 57 por ciento un efecto negativo –la desincentiva–, mientras que para los hombres la proporción cambia a 59 y 31 por ciento, respectivamente.

como jornadas de trabajo muy extensas, bajos salarios u otros; 3) las brechas de ingreso, principalmente en los hogares biparentales, puede modificar las decisiones del hogar aumentando las horas del trabajo remunerado mejor pagadas –las de los hombres– y disminuir las peor pagadas –las de las mujeres–.

En consideración de los tres motivos anteriores, los programas deben considerar la **creación de entornos que entreguen oportunidades equitativas a hombres y mujeres**. Para ello es necesario avanzar en la implementación de una cultura de corresponsabilidad en los cuidados, como el establecimiento o ampliación de la legislación sobre prestaciones por maternidad y paternidad. También son necesarias medidas que ayuden en el cuidado de los hijos e hijas como las guarderías infantiles subsidiadas, o el establecimiento de regímenes fiscales preferenciales para la contratación de ayudas domésticas y que garantice derechos a las personas contratadas (OIT 2016).

La capacidad formalizadora que tienen los programas para la superación de la pobreza es variable, y depende fuertemente del diseño que tenga el programa. La literatura habla sobre el círculo vicioso que puede crear la entrega de subsidios al sector vulnerable y/o informal. La restricción a un grupo específico puede incentivar la búsqueda de empleos de baja calidad y/o informales, para así poder mantener los beneficios, lo que finalmente contribuye a la creación de malos empleos (Abramo, Cecchini y Morales 2019). Las evaluaciones que se han realizado de los programas respecto a su potencial formalizador no son concluyentes sobre los resultados. Por ejemplo, en el caso de los programas en los cuales la entrega del beneficio está sujeta a la no participación en el mercado formal, se ha encontrado que pueden generar un efecto desincentivador en la formalización, especialmente en mujeres y jóvenes. Ejemplos de esto son el programa Asignación Equidad en Uruguay y la Asignación Universal por Hijo en Argentina (CEPAL y OIT 2014; Lavalleya y Tenenbaum 2020). Por su parte, en el programa Bolsa Familia los resultados de las evaluaciones son heterogéneos. Fruttero, Ribeiro y Paiva (2020) encontraron que la entrega de los beneficios genera un impacto positivo en la obtención de empleos formales, principalmente en los beneficiarios más jóvenes. Por el contrario, De Brauw *et al.* (2015) y Ribas y Soares (2011) encuentran que el programa provoca una reasignación sustancial de las horas laborales del trabajo formal al informal. Para el caso de Paraguay, cabe destacar el desarrollo del programa Pytyvõ en su segunda versión, la cual contempló un componente condicionante que vincula los registros de los trabajadores al sistema tributario durante el tercer pago. Esta variación respecto a su primera versión resultó en la inscripción de 4 248 empresas –entre ellas microempresas– ante la Dirección

de Registro Obrero Patronal, ingresando al listado de firmas formalizadas. La implementación de la condicionante «formalizadora» del sector laboral no tuvo incidencia en la utilización del beneficio respecto al segundo pago, lo que habla de la prevalencia del interés de los ciudadanos paraguayos por formalizar la economía nacional (Ministerio de Hacienda, 2021)

Para evitar los potenciales desincentivos a la formalización laboral, es necesario cuidar el diseño y la forma de operar de los programas de modo que estén alineados con los incentivos correctos. En ese sentido, es fundamental que no se adopten reglas que excluyan de los PTC a las familias en las que alguno de sus miembros obtuvo un trabajo formal, ya que la inserción laboral puede ser una condición inestable, de corta duración y asociada a bajos ingresos –en especial en el grupo de trabajadores con las características de los PTC– y, por lo tanto, no siempre se traduce en la superación de la pobreza (CEPAL 2017). Junto con esto, se hace necesario avanzar en estudios que logren evidenciar cuáles son los grupos específicos de beneficiarios que poseen mayor potencial de tránsito a un empleo formal estable, y cuáles son los obstáculos que otros grupos enfrentan ante el desafío de la formalización, evitando así trayectorias de empleo formal cortas e inestables.

1.5.2. Resultados de los programas de inclusión laboral

El análisis del impacto de los PIL es necesario diferenciarlo por el tipo de intervención que se realiza. Aun así, existen elementos generales que afectan el éxito de un programa, donde destacan la duración –en general los programas de baja duración tienen un menor impacto– y la articulación de diversos componentes –por ejemplo la inclusión de pasantías profesionales ha demostrado aumentar el éxito de los mismos– (OIT 2016).

Los **programas de capacitación** han demostrado aumentar las oportunidades de empleo, así como también de ingresos y la posibilidad de encontrar empleo formal. Aun así, se observan diferencias en los resultados según las características de la capacitación, la institución que las ejecuta, el área geográfica donde se realiza y las características de los destinatarios. Se ha observado que cuando las intervenciones se combinan con un componente laboral práctico, como la participación directa de empresas privadas, los resultados mejoran. El diseño de las jornadas de capacitación debe adaptarse a las necesidades de la población objetivo para aumentar su participación y disminuir los niveles de deserción. Dado que la mayoría de los destinatarios no cuentan con recursos suficientes –por

ejemplo, para transporte a los lugares de práctica, alimentación o como reemplazo a una remuneración diaria— las transferencias constituyen un incentivo importante para asegurar la participación. En términos de diferencias entre los grupos de participantes, los hallazgos revelan que los jóvenes presentan una mayor posibilidad de producir impactos positivos. Ejemplo de lo anterior es el programa de Seguro de Capacitación y Empleo (SCE) de Argentina (ver recuadro 2). Por su parte, varios estudios han demostrado que las capacitaciones tienen un mayor impacto en las mujeres que en los hombres. En ese sentido, la redistribución de la carga de tareas domésticas y el acceso a servicios de cuidado para hijos e hijas es fundamental para asegurar la participación de las mujeres (CEPAL 2017; OIT 2016).

Los **programas de nivelación de estudios** o formación tardía, principalmente en jóvenes y adolescentes que pertenecen a familias socialmente vulnerables, pueden lograr un resultado positivo en el mercado del trabajo durante su adultez. La inversión en primera infancia o niñez tiene un menor costo que aquella que se realiza de manera tardía, sin embargo, se ha demostrado que las desigualdades que se producen en el mercado laboral producto de diferencias educativas, pueden reducirse a través de la inversión adicional en educación durante la adultez. En general, los estudios demuestran que este tipo de programas puede mejorar la probabilidad de estar empleado, aumenta la estabilidad en el trabajo, e incluso puede colaborar en el proceso de pasar de un trabajo de menor calidad a otro de mayor calidad (Bertranou y Casanova 2015).

Los **programas de generación directa de empleo** han mostrado que son eficaces en proporcionar un apoyo a los ingresos durante la participación del programa. Sin embargo, el efecto en el corto plazo tiende a desvanecerse en el tiempo, y no logra generar cambios significativos en las trayectorias laborales de los participantes. En ese sentido, los programas pueden ser una buena herramienta para enfrentar situaciones de crisis transitorias y baja demanda laboral, mas no como un instrumento efectivo de inserción laboral (CEPAL 2017). En general, la creación directa de empleo logra beneficiar a la población más vulnerable, como por ejemplo los jóvenes. Lo anterior se explica, en parte, porque las expectativas salariales de los trabajadores jóvenes son menores que las de los trabajadores de mayor edad, por lo tanto, los primeros tienen mayor probabilidad de beneficiarse del programa que los segundos (OIT 2016).

Los **programas de generación indirecta de empleo** a través de subvenciones han demostrado ser efectivos, en particular cuando se asignan directamente a individuos beneficiarios del programa (OIT 2016). Por ejemplo, el Subsidio al Empleo

Joven y el Bono al Trabajo de la Mujer han demostrado ser efectivos en el aumento de la empleabilidad y formalidad de sus participantes. Sin embargo, uno de los resquemores que surgen en relación a este tipo de medidas es que el incremento en la contratación de la población objetivo, no necesariamente refleja un aumento en el empleo general. Esto significa que los subsidios salariales pueden inducir una sustitución de empleos más que a la creación de nuevos empleos (CEPAL 2017).

Los **programas de intermediación laboral** en general han demostrado tener un débil impacto en la colocación laboral en empleos de calidad. El motivo se atribuye a la debilidad de las instituciones encargadas, las cuales tienen como desafío pendiente la mejora en el diagnóstico de los empleos requeridos, así como también la articulación entre los empleos ofrecidos y el perfil e historia laboral de quienes buscan trabajo. A esto se suma el hecho de que la gran mayoría de las contrataciones se siguen realizando por medios informales –contactos y recomendaciones personales– lo que debilita la eficiencia de los servicios. Con todo lo anterior, la efectividad de los programas pareciera ser de corto plazo, y cuando la economía está en expansión (CEPAL 2017).

► Recuadro 2.

Evolución y evaluación del Seguro de Capacitación y Empleo en Argentina

En el contexto de la crisis económica que azotó a Argentina entre el 2001 y 2002, se lanzó el programa de Planes de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados –o Plan Jefes–. El programa entregaba una subvención mensual de 150 pesos argentinos a jefas y jefes de hogar desempleados con niños menores de 18 años o miembros de la familia con discapacidad. Con una tasa de desempleo que alcanzó el 21,5 por ciento, el programa llegó a cubrir a más de 2 millones de personas. En el 2004, a medida que la economía argentina comenzó a recuperarse y disminuye la tasa de desempleo a 12,5 por ciento, se reformuló el Plan Jefes. Los beneficiarios que aún no conseguían un empleo formal, fueron redestinados al Plan Familias, o al Seguro de Capacitación y Empleo (SCE).

El Plan Familias estaba orientado hacia familias más vulnerables, cuyos jefes padecían de graves dificultades en materia de empleabilidad –por ejemplo, familias pobres con jefes de hogar desempleados, sin educación secundaria completa y que tuvieran dos o más hijos–. La prestación era de carácter indefinido y el monto se determinaba de manera proporcional a la cantidad de hijos e hijas. La entrega del beneficio estaba condicionada a que los niños recibieran atención médica básica y asistieran a la escuela.

El SCE estaba orientado hacia familias que tuvieran una mayor probabilidad de ingresar en el mercado del trabajo. El programa consistía en una prestación económica por un plazo máximo de dos años, equivalente a 225 pesos argentinos (75 pesos argentinos más que el Plan Jefes) durante los primeros 18 meses, y de 200 pesos argentinos durante los últimos 6 meses. Además, el programa pretendía fomentar la incorporación laboral mediante los siguientes instrumentos: a) ayuda para la finalización de la educación primaria y secundaria, b) capacitación profesional y contratos de aprendizaje, c) servicios de intermediación laboral, d) medidas de creación indirecta de empleos, y e) promoción del trabajo por cuenta propia y del microemprendimiento. La entrega de la transferencia estaba condicionada a que los beneficiarios acudieran de manera regular a las oficinas del Servicio de Empleos Públicos para elaborar un plan de carrera, participaran en capacitaciones o actividades de orientación profesional y aceptaran ofertas de empleos que correspondieran con su perfil y experiencia.

A diferencia de lo que ocurría con el Plan Jefes, los beneficiarios del SCE podían seguir recibiendo el beneficio por un plazo específico, a pesar de que encontraran trabajo. De este modo, se redujo la posibilidad de desincentivar la participación en el mercado laboral, ya que la transferencia monetaria la percibirían tanto si encontraban trabajo como si no lo hacían.

Respecto a los resultados del programa, el informe Soluciones eficaces: políticas activas del mercado del trabajo en América Latina, realizado por la OIT en 2016, señala que el programa reduce la probabilidad de encontrar un empleo informal y aumenta el salario por hora. Aun así, los resultados deben ser interpretados con cautela, ya que la estrategia empírica utilizada sólo los hace válidos para el corto plazo, planteando como interrogante la evaluación de si estos efectos se mantienen en el tiempo.

Resultado de programas de transferencias en el mercado laboral

En los países revisados, la presencia de problemas estructurales, exacerbados para el caso de grupos tradicionalmente excluidos, determina el impacto que un programa de transferencias y/o de inserción laboral puede tener.

En general, los programas de transferencias **no tienen un potencial desincentivador de la oferta laboral**, debido a que los montos de las transferencias no logran cubrir déficit de ingresos mínimos.

Estos programas tienden a **aumentar la participación laboral masculina por sobre la participación de las mujeres**, debido a la persistente división tradicional de las labores domésticas, la dependencia del programa en la figura de la jefa de hogar y las peores condiciones en las que las mujeres se insertan en el mercado laboral.

La **capacidad formalizadora** de los programas cuyo objetivo es la superación de la pobreza es variable y depende del diseño del programa. La relación entre el potencial formalizador de un programa y el tránsito a la formalidad laboral puede depender del tipo de beneficiario.

Los programas de **capacitación tienden a aumentar las oportunidades de empleo**, sin embargo, esto depende de la adecuación a los destinatarios, de las características de la capacitación, la institución ejecutora y el área geográfica. Se ha demostrado **que estos programas tienen un mayor impacto en las mujeres**, lo que invita a complementar con el acceso a servicios que aseguren la participación y permanencia.

Programas de nivelación de estudios pueden **reducir las desigualdades en el mercado laboral** producidas por las diferencias educativas. Estos programas pueden aumentar la probabilidad de estar empleado, la estabilidad del empleo y colaborar en la transición a empleos de mejor calidad.

Los efectos de los programas de generación directa de empleo son a **corto plazo y tienden a desvanecerse en el tiempo**. Este tipo de programas puede ser útil en situaciones de crisis transitorias, pero no son un instrumento efectivo de inserción laboral.

La intermediación laboral tiene un **débil impacto en la colocación en empleos de calidad**, debido a la falta de adecuación entre empleos ofrecidos y perfil laboral de los beneficiarios, la debilidad en el diagnóstico de los empleos requeridos y la primacía de medios informales en los procesos de contratación.

► 2. Evolución de los programas de transferencias no contributivas post COVID-19

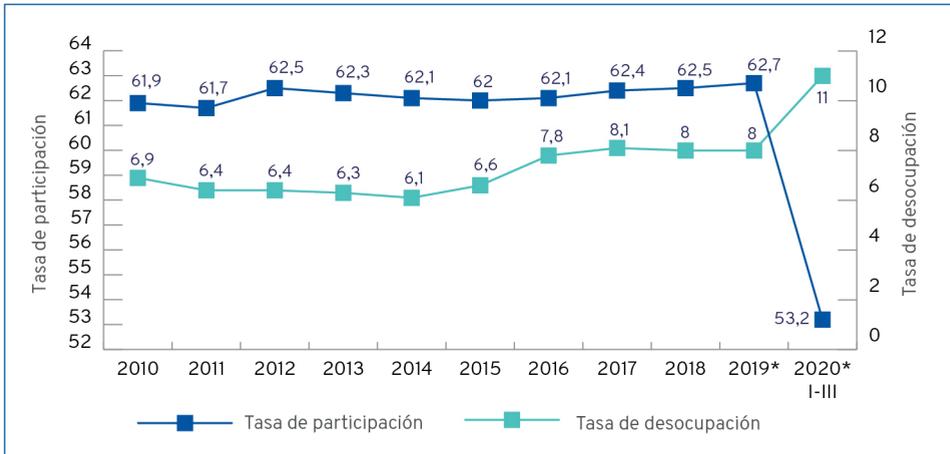
2.1. La crisis COVID y su efecto en la dinámica del empleo formal e informal

La crisis por la COVID-19 obligó a los gobiernos a reaccionar ante la propagación del virus, implementando medidas de restricción sanitaria, así como de apoyo económico a las familias. Por ejemplo, en el caso de Paraguay, un poco más de la mitad del gasto fiscal empleado en contener la crisis se destinó a los hogares, y lo restante a fortalecer el sistema de salud (OIT 2020a).

Durante los tres primeros trimestres del 2020 y como consecuencia de las medidas restrictivas implementadas por los gobiernos, las tasas de participación y ocupación laboral experimentaron fuertes contracciones que no tienen precedentes en la historia de la región. Históricamente, las tasas de desocupación tienden a reaccionar más rápido en desaceleraciones económicas que la tasa de participación. Sin embargo, durante la crisis sanitaria, la contracción de la tasa de participación fue más profunda que el aumento del desempleo, esto se explica tanto por las medidas restrictivas que impedían la búsqueda de empleo para muchas personas, como por acciones de cautela ante el riesgo de contagio (ver gráfico 5) (CEPAL y OIT 2020).

▶ Gráfico 5.

Tasas de participación y desocupación en América Latina y el Caribe, 2008-2020 (en porcentaje)

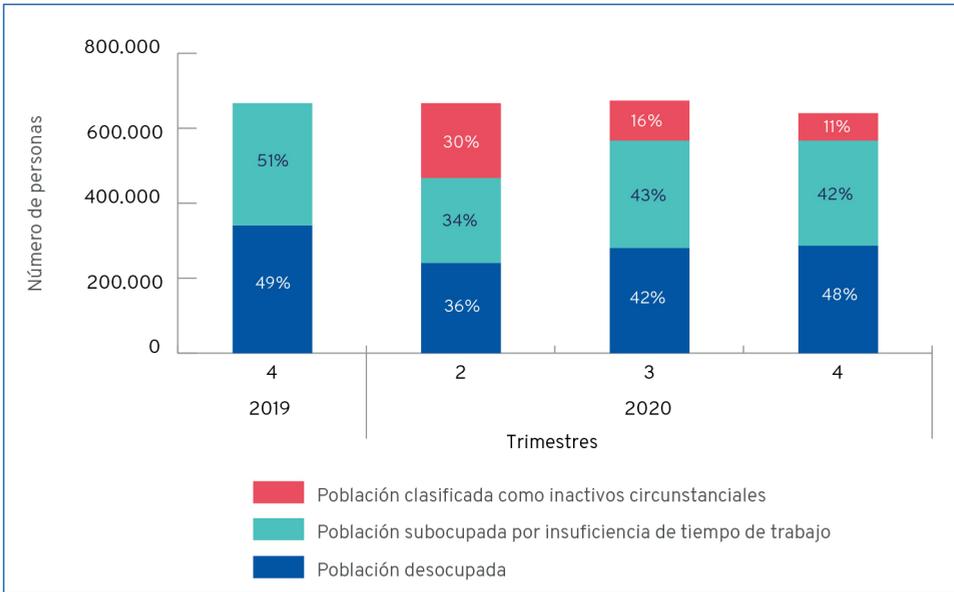


Nota: * Corresponde a cifras preliminares.
 Fuente: Elaborado en base a CEPAL y OIT 2020.

En el caso de Paraguay, se incorporó a la Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC) preguntas que permitieran identificar a quienes dejaron de buscar empleo por las medidas restrictivas de la pandemia, los cuales, para fines analíticos, se identificaron como «inactivos circunstanciales», a fin de diferenciarlos de los «inactivos tradicionales» –jubilados, estudiantes, amas de casa, entre otros–. En el gráfico 6 se observa que el grupo de los inactivos circunstanciales alcanzó su pico en el segundo trimestre del 2020, con aproximadamente 217 000 personas (INE 2021a).

▶ Gráfico 6.

Desocupación, subocupación por insuficiencia de tiempo e inactivos circunstanciales en Paraguay, por trimestre y año



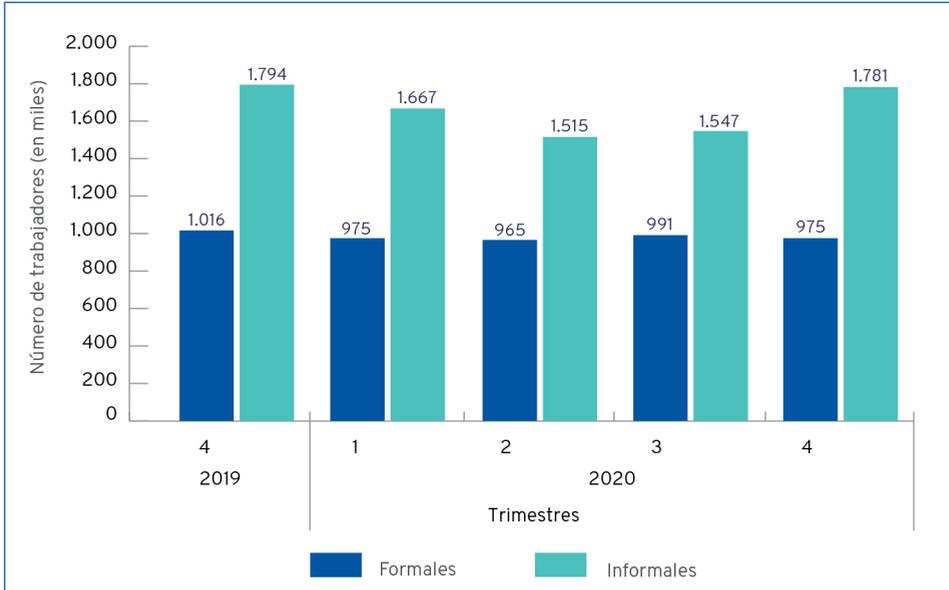
Nota: Calculado sobre la ocupación principal por recortes en el cuestionario de la EPHC 2.º trimestre 2020.

Fuente: INE 2021a

En relación a los efectos de la pandemia según trabajo formal e informal, como muestra el gráfico 7, en el primer y segundo trimestre de 2020, efectivamente ocurrió una disminución de la ocupación en el sector formal e informal, y luego, a partir del tercer y cuarto trimestre, comenzó una recuperación de ambos sectores. Sin embargo, si se compara el número de empleos formales existentes en el cuarto trimestre del 2019 con el del cuarto trimestre del 2020, estos son un 4 por ciento menores, mientras que, en el sector informal, son 0,7 por ciento menores. Lo anterior da cuenta de que al menos hasta finales del 2020, ha ocurrido una merma mayor en los empleos formales que en los informales.

► Gráfico 7.

Número de trabajadores formales e informales en Paraguay, por trimestre (en miles)



Fuente: INE 2021a

A medida que las medidas sanitarias y de restricción a la circulación se han relajado, el empleo informal pudo volver a operar. Esto explica el aumento en el número de trabajadores informales en Paraguay hacia finales del 2020; sin embargo, no ha ocurrido lo mismo con el sector formal. **Lo anterior plantea un desafío en la recuperación de la crisis, ya que el empleo informal puede convertirse en la vía de recuperación de los trabajadores**, afectando negativamente tanto al trabajador como a la economía del país.

2.1.1. Cambios en la dinámica del empleo formal e informal en la pandemia

La crisis por la COVID-19 significó un cambio respecto de la manera en que las crisis económicas operaban en la región. En general, las recesiones se caracterizaban por la pérdida de empleos, principalmente asalariados, los cuales se trasladaban hacia el cuentapropismo. De este modo, la informalidad limitaba la caída en la ocupación y la salida de la fuerza de trabajo, a la vez que permitía generar alguna fuente de ingreso para aquellos que perdían su empleo. Sin embargo, este

incremento del sector informal provocaba un aumento en la precariedad de las condiciones laborales, tanto en el acceso a la seguridad social como en menores ingresos (OIT 2020a).

Esta dinámica cambió con la crisis provocada por la pandemia por COVID-19. Si bien la destrucción de empleos ocurrió tanto en el sector formal como informal, en este último los efectos fueron más acentuados. Una porción significativa de los trabajadores independientes no pudo seguir trabajando ya que, por un lado, su empleo no quedó enmarcado dentro de los trabajos esenciales que pudieron seguir operando, y por otro lado, dadas las características de la ocupación, no era posible realizarlo desde el hogar.

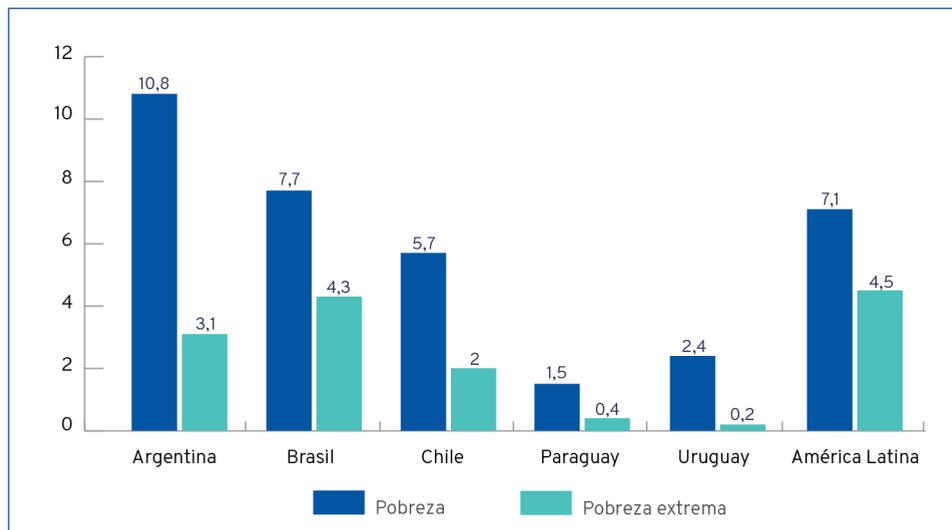
Como consecuencia de la contracción del empleo y la disminución de las horas trabajadas, la región ha experimentado una fuerte contracción de los ingresos provenientes del mercado del trabajo. Según estimaciones de la OIT (2020c), a nivel mundial los ingresos laborales cayeron un 10,7 por ciento durante los primeros tres trimestres del 2020; sin embargo, este valor ha sido significativamente mayor en América Latina y el Caribe donde alcanzó el 19,3 por ciento.

La crisis en el ingreso y ocupación afectó no sólo a los sectores que ya se encontraban en una situación de vulnerabilidad –familias con niños, niñas y adolescentes o personas mayores–, sino también a trabajadores formales e informales. La falta de ingresos derivó en un aumento extraordinario de demandas por ayudas económicas. Debido al tipo de crisis y el escaso desarrollo en prestaciones sociales para la seguridad en el ingreso en edad de trabajar, este ha sido el grupo de mayor atención mediante programas que en su gran mayoría son nuevos y que al momento de ser presentados eran de carácter transitorio –en la siguiente sección se describe cada uno de estos– (Casalí, Cetrángolo y Pino 2020).

En un contexto de gran debilidad de la demanda por empleo, es muy probable que los ajustes en la región se canalicen adicionalmente a través de reducción en el salario real. Dado que los ingresos laborales representan entre el 70 y el 90 por ciento de los ingresos de las familias, esta reducción deriva en una pérdida de recursos monetarios, lo que lleva a un aumento significativo de los niveles de pobreza (OIT 2020b). En el gráfico 8 se muestra las estimaciones de CEPAL sobre el aumento en las tasas de pobreza y pobreza extrema. Todos los países del Cono Sur sufrirían un aumento de ambas tasas, sin embargo, en algunos la incidencia sería mayor que en otros. El mayor incremento en la tasa de pobreza se daría en Argentina, mientras que el mayor aumento en la tasa de pobreza extrema se proyecta en Brasil (CEPAL 2020).

► Gráfico 8.

Proyección del aumento de la población en situación de pobreza y pobreza extrema, 2019-2020 (variación en puntos porcentuales)



Nota: Este gráfico corresponde a proyecciones preliminares. Para el caso de Paraguay, y en base a la EPHC 2020, se produjo una variación porcentual de 3,4 y 0,1 puntos porcentuales en la pobreza y pobreza extrema, respectivamente (INE 2021b).

Fuente: CEPAL 2020

2.1.2. Transferencias y estrategias para enfrentar la crisis de ingresos

Como se mencionó anteriormente, la crisis en el ingreso motivó la creación de diversos programas que entregan ayudas económicas a personas en edad de trabajar. Las estrategias empleadas en la región pueden tipificarse en tres: prestaciones para el sostenimiento de la relación laboral, prestaciones contributivas por el desempleo y prestaciones no contributivas de transferencias de ingresos para los trabajadores informales –estas últimas se analizarán en la siguiente sección–.

En relación a las **prestaciones para el sostenimiento de la relación laboral**, destaca la utilización de dos intervenciones: **a)** subsidios a la nómina salarial, y **b)** extensión de los seguros de cesantía para cubrir suspensión y reducción de jornada laboral. En el caso de Paraguay, dado que no existe un seguro de desempleo, se introdujo un subsidio –intervención tipo **a)**– destinado a quienes recibían hasta dos salarios mínimos y cuyos contratos fueron suspendidos por la contingencia de la COVID-19. El monto del beneficio equivale al 50 por ciento del salario mínimo

(Montt *et al.* 2021). En el caso de Chile, Uruguay y Brasil, a pesar de que algunos utilizaron intervenciones del tipo **a)**, también aprovecharon y adaptaron sus seguros de cesantía para proteger a los trabajadores. De este modo, se mantuvo el vínculo laboral, evitó el aumento del desempleo y aseguró cierto ingreso, además de facilitar la reinserción de los trabajadores ante la reactivación (OIT 2020a). En el recuadro 3 se muestran medidas que se han tomado para fomentar la reinserción y la creación de nuevos empleos, en un escenario de mayor «superación» de la pandemia.

Uno de los problemas asociados a los subsidios a la nómina salarial por suspensión, es la posibilidad de incentivar el trabajo informal mientras se recibe el subsidio. Por ejemplo, en el caso de Paraguay existe el riesgo de que los trabajadores retornen a su lugar de trabajo, pero solicitando el pago de las remuneraciones «por fuera» o sin contrato de por medio. De este modo, sería posible seguir percibiendo el subsidio y, además, el salario como informal. En ese sentido, es relevante el trabajo de supervisión que realizan las instituciones a cargo, así como también el diseño del programa, el cual puede incorporar elementos que eviten este tipo de comportamiento.

En relación a las **prestaciones contributivas por desempleo**, en general se observó un bajo efecto en la región, principalmente porque la medida existe en pocos países –con bajos niveles de cobertura–, y porque, en general, los países focalizaron las intervenciones en mantener las relaciones laborales descritas anteriormente. Aun así, los países incorporaron una serie de modificaciones de carácter transitorio con el objetivo de ampliar la cobertura y aumentar el monto de las prestaciones. Estas medidas también se aplicaron a los trabajadores con contratos suspendidos. Por ejemplo, en Chile y Uruguay el seguro cubría causales de despido, suspensión y reducción de jornada. En Chile, se redujeron los requisitos de acceso al seguro –de seis a tres cotizaciones en los últimos 12 meses– y se aumentó las tasas de reemplazo desde el mes dos en adelante. En Uruguay, se flexibilizaron los requisitos de acceso, y se definió una extensión por tres meses más del subsidio de desempleo (OIT 2020a).

 **Recuadro 3.**

Subsidios para la reincorporación o creación de nuevos empleos formales

Con el objetivo de reducir el elevado número de trabajadores desempleados en el contexto de la crisis por la COVID-19, se han creado nuevos subsidios para fomentar la reinserción de los trabajadores suspendidos e incentivar la contratación de nuevos trabajadores (OIT 2020a).

Chile creó el Subsidio al Empleo, el cual cuenta con tres tipos de beneficios: Línea Regresa, Línea Contrata y Línea Protege.

La Línea Regresa es un beneficio dirigido a empresas que incentiva el regreso de los trabajadores y trabajadoras con contrato suspendido, financiando parte de las remuneraciones. Son elegibles aquellas empresas que hayan reducido en un 20 por ciento o más sus ingresos brutos o ventas en el periodo abril a julio respecto al mismo periodo en el 2019, y para contratos cuya remuneración bruta sea igual o menor a tres salarios mínimos. El subsidio es equivalente a 219 dólares de Estados Unidos (USD) mensuales por un plazo máximo de seis meses o de 274 USD mensuales en caso de que los contratados sean mujeres, jóvenes entre 18 y 24 años, personas en situación de discapacidad y beneficiarios de alguna pensión de invalidez (ChileAtiende, 2021b).

La Línea Contrata es un beneficio dirigido a las empresas que incentiva la contratación de nuevas personas en las empresas, financiando parte de sus remuneraciones. Para recibir el beneficio, los trabajadores contratados deben tener una renta menor a tres salarios mínimos. El monto del beneficio varía entre el 50 y 60 por ciento de la remuneración según el tipo de trabajador y salario (ChileAtiende, 2021c).

La Línea Protege es un subsidio a los trabajadores, dependientes o independientes, que tengan al cuidado niños o niñas menores a los dos años y que no tengan garantizado el derecho a sala cuna por parte del empleador. Para acceder al beneficio, los trabajadores dependientes deben tener al menos cuatro cotizaciones en los últimos 12 meses y la última debe ser anterior al mes de postulación; para los trabajadores independientes deben haber cotizado en la última operación renta, o tener cuatro cotizaciones como voluntario con el último mes cotizado previo a la postulación. El importe del beneficio es equivalente a 274 USD (ChileAtiende, 2021d).

Uruguay introdujo un subsidio equivalente a 112 USD por tres meses a las empresas que reincorporen a los trabajadores suspendidos o incorporen trabajadores nuevos. La reincorporación también puede ser a jornada parcial –50 por ciento de la jornada completa– en cuyo caso el subsidio es equivalente a 56 USD. El beneficio se entrega de forma automática sin necesidad de que la empresa realice gestión alguna (OIT 2020a).

2.1.3. Prestaciones no contributivas de transferencias de ingresos para trabajadores informales

La incorporación de los trabajadores informales ha constituido una innovación en términos de política de protección social en el contexto de la crisis por la COVID-19, dado que estos generalmente estaban fuera del alcance del ámbito no contributivo. En el recuadro 4 –más abajo– se presenta una síntesis de las principales políticas y mecanismos implementados por los países para identificar, registrar y hacer entrega de los beneficios, a grupos que generalmente no estaban en las bases de datos de la seguridad social.

A continuación, se entrega una visión general de los programas que se aplicaron en cada uno de los países del Cono Sur. En el cuadro 4 se resumen las principales características de los programas implementados.

En el caso de Argentina, en el mes de marzo de 2020 se duplicó el monto de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y de la Asignación Universal por Embarazo (AUE). Sin embargo, el programa de mayor envergadura fue el Ingreso Familiar de Emergencia, creado hacia fines del mismo mes y gestionado por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), ha estado destinado a trabajadores y trabajadoras informales, de casa particular, desocupados, o monotributistas clases A, B o sociales ⁹. El monto del beneficio equivale a 59,3 por ciento del salario mínimo, y se contemplaron tres pagos: abril-mayo, junio-julio y agosto-septiembre. En total, la política ha beneficiado a aproximadamente 3 millones de hogares (OIT 2020a).

En Brasil se creó el beneficio Auxilio Emergencial que benefició a más de 70 millones de personas, por lo tanto, en términos absolutos es la política más grande de la región. El programa lo administran la Caixa Económica Federal y el Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS), y ha estado destinado a trabajadores mayores de 18 años, sin contrato formal, sin beneficios –excepto Bolsa Familia–, con ingreso menor a medio salario mínimo e ingreso familiar no mayor a tres salarios mínimos. Además, se incluyó a los usuarios del programa Bolsa Familia y, desde el 30 mayo de 2020, a las madres menores de 18 años. La incorporación fue automática, ha tenido una duración de nueve meses –partió como un beneficio por cinco meses

9. En Argentina existen 11 categorías de monotributistas, que se definen por tres factores: los ingresos, la superficie del lugar donde realiza la actividad y la energía que consume; las categorías A y B son las más bajas (AFIP, s. f.). Por otra parte, el monotributo social es un régimen tributario optativo que permite la incorporación a la economía formal de trabajadores informales, a partir del reconocimiento de sus actividades y de su inclusión como contribuyentes (Ministerio de Desarrollo Social, s. f.).

y luego se fue extendiendo–, y el monto del beneficio fue equivalente al 47,4 por ciento del salario mínimo –600 reales–. Posteriormente, cuando en septiembre se anunció la continuidad del programa, el beneficio bajó a 300 reales (Velásquez Pinto 2021; OIT 2020a).

En Chile, en una primera instancia se entregó el Bono COVID focalizado en el 60 por ciento más pobre, según el Registro Social de Hogares (RSH), y en beneficiarios de otros programas ya existentes. Sin embargo, dada la baja cobertura y suficiencia del monto, se creó el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), administrado por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, y el Ministerio de Hacienda. En sus inicios, el IFE contemplaba tres pagos decrecientes en el tiempo, por un monto que oscilaba entre 80 USD y 580 USD dependiendo de la cantidad de personas que conformaban el hogar (de 1 a 10 personas). Antes de que se ejecutara el segundo pago, se modificó la Ley y se creó el IFE 2.0, el cual aumenta el valor del beneficio a un máximo de 120 USD por persona durante los tres siguientes meses, sin decrecer en el tiempo, y focalizado en el 80 por ciento de los más pobres según el RSH. Al cuarto pago, los requisitos de acceso se flexibilizaron aún más, permitiendo que el programa abarcara a casi 3 millones de personas (OIT 2020a; Velásquez Pinto 2021). En 2021, la tercera versión del IFE extendió la cobertura al 100% de los hogares en el RSH (ChileAtiende 2021e).

En Paraguay, en marzo de 2020 se implementó el subsidio Pytyvõ, administrado por el Ministerio de Hacienda, el cual tiene como población objetivo a los trabajadores informales que trabajan por cuenta propia o como asalariados en micro, pequeñas y medianas empresas. El beneficio consistía en dos pagos por un monto equivalente al 25 por ciento del salario mínimo. Posteriormente, en julio, se implementó la segunda versión Pytyvõ 2.0 que contempla hasta cuatro pagos adicionales más, dependiendo de la disponibilidad de fondos que existan. Otra innovación en Paraguay fue la creación del Programa de Seguridad Alimentaria Ñangareko, que se otorga por una única vez a las personas más vulnerables y a trabajadores informales sin RUC ni seguro social. El programa comenzó entregando kits de alimentos, sin embargo, para evitar las aglomeraciones se modificó a transferencias monetarias (Reinecke *et al.* 2020).

En Uruguay, por un lado, se duplicó el monto de beneficios ya existentes –Asignación Equidad (AFAM-PE) y Tarjeta Uruguay Social (TUS)– y, por otro, se creó el programa Canasta de Emergencia Alimentaria, que consistía en un bono –entregado dos veces– para adquirir productos alimentarios por parte de trabajadores informales sin cobertura social (OIT 2020a).

► Cuadro 4.

Transferencias monetarias con foco en los trabajadores informales según población objetivo, cobertura, sistema de información social y duración, hasta el 31 de diciembre del 2020

País	Programa	Sólo informales	Nuevo o existente	Receptor	Duración	Monto mensual por receptor	Cobertura (en millones de personas u hogares)	Sistema de información/ Registro destinatarios
Argentina	Ingreso Familiar de Emergencia	No	Nuevo	Hogar	3 veces	144	3,6	Base ANSES. Se habilita inscripción por internet
	Tarjeta Alimentar	No	Existente	Hogar			1,5	Base ANSES
	Refuerzo a beneficiarios de planes sociales	No	Existente	Persona	1 vez	43	0,556	Base ANSES
	Bono para usuarios de AUH y AUE	No	Existente	Persona	1 vez	46	4,4	Base ANSES
	Beca Sustener Cultura I y II	No	Nuevo	Persona	1 vez	288	n. d.	Inscripción en Fondo Nacional de las Artes (sitio web)

Brasil	Auxilio Emergencial del Gobierno Federal	No	Nuevo	Persona	9 meses	112	70	CadÚnico
	Aumento Cobertura Bolsa Familia	No	Existente	Hogar	Mensual	n. d.	1,2	CadÚnico
Chile	Bono COVID-19	No	Nuevo	Persona	1 vez	62	3	RSH
	Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) 2.0 a	No	Nuevo	Hogar	6 veces	230 b	2,9 c	RSH
	Bono COVID Navidad	No	Nuevo	Hogar	1 vez	76	3,3	Base IFE
Paraguay	Pytyvõ	Si	Nuevo	Persona	2 veces	81	1,5	Creación BBDD según información solicitantes y verificación instituciones
	Pytyvõ 2.0	Si	Nuevo	Persona	Hasta 4 veces	74	0,7	Creación BBDD según información solicitantes y verificación instituciones

Paraguay	Programa de Seguridad Alimentaria Ñangareko	No	Nuevo	Hogar	1 vez	74	0,33	Creación BBDD según información solicitantes y verificación instituciones
Uruguay	Canasta de Emergencia Alimentaria (Operativo Canasta)	No	Nuevo	Persona	2 veces	28	0,21	Creación BBDD según información solicitantes y verificación MIDES)
	Asignación Familiar – Plan Equidad	No	Existente	Hogar	4 veces	59	0,13	SIIAS
	Tarjeta Uruguay Social	No	Existente	Hogar	3 veces	75	0,088	SIIAS

Notas: n. d.: Datos no disponibles * PAMI es como se conoce al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados de Argentina. a Corresponde a la reformulación del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), ampliando la cobertura y monto de las transferencias es su primera versión. b El monto de la transferencia depende del número de integrantes del hogar. c Considerando 4.º pago; para el 5.º y 6.º pago se espera una cobertura cercana a los 3,23 millones de hogares.

Fuente: Elaborado en base a CEPAL (s. f.c).

► Recuadro 4.

Desafíos en la expansión de la cobertura horizontal de la seguridad social

La expansión de la cobertura horizontal de los sistemas de protección social hacia los trabajadores fuera del empleo formal, requirió innovaciones operativas que permitieran llegar a la población objetivo con celeridad.

En cuanto a la identificación de los nuevos beneficiarios, varios países de la región utilizaron registros sociales y bases administrativas ya existentes. Los registros sociales tienen información sobre las características socioeconómicas de los hogares, típicamente pobres o vulnerables, como fue el caso del Registro Social de Hogares (RSH) en Chile, la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) en Argentina, el Sistema Integrado de Información Social (SIIS) en Paraguay, o el *Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal* (CadÚnico) en Brasil. Sin embargo, los registros sólo consideran a aquellos que están en el «sistema», por tanto, existen problemas respecto a cuán recientes y relevantes son esos datos; además, muchos países de la región no cuentan con este tipo de información (Beazley 2020).

Para enfrentar los vacíos de información, ya sea por falencias en las bases de datos o por que no se disponía de ellas, los países establecieron nuevos mecanismos de inscripción, como las plataformas en línea, *call centers*, aplicaciones de celular y correo electrónico. Por ejemplo, en el caso del programa Pytyvõ 2.0 en Paraguay, el Ministerio de Hacienda habilitó una aplicación móvil y una página web para permitir el registro de potenciales beneficiarios, y en el caso del Programa de Seguridad Alimentaria Ñangareko, las personas podían completar la información por medio telefónico o de un formulario web, lo que luego se validaba con información de diferentes instituciones –Ministerio de Hacienda, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Banco Central y otros–. En el caso del Ingreso Familiar de Emergencia en Argentina, también se habilitó una plataforma en línea para identificar nuevos potenciales beneficiarios (Beazley 2020; Velásquez Pinto 2021). La rápida expansión de los registros administrativos genera una oportunidad única para continuar con el proceso de recuperación, a fin de contar con información clave para mayor preparación, así como para el monitoreo de la situación de los trabajadores en los meses posteriores.

Finalmente, para la entrega del beneficio se necesitó contar con mecanismos que fueran transparentes, que aseguraran el distanciamiento social y que fueran accesibles a personas con bajo nivel de integración financiera. Algunas estrategias fueron: la creación de nuevas cuentas de modo sencillo y flexibilizando los requisitos de elegibilidad y acceso –Brasil–; transferencias bancarias sin necesidad de contar con un cuenta o tarjeta de débito, y permitiendo el retiro en sucursales bancarias o cajeros automáticos –Argentina–, y transferencias a cuentas bancarias preexistentes, para lo cual las bases de datos debían contar con esta información o solicitarla –Chile– (Beazley 2020).

▶ 3. Casos de estudio: la evolución de los programas de transferencias en Chile, Paraguay y Uruguay

A continuación, se realizará un breve análisis de los PT en Chile, Paraguay y Uruguay, destacando los aspectos centrales en el desarrollo de sus programas, y su relación con los procesos de formalización.

En términos muy generales, en el caso de Chile, destaca la existencia de dos programas –el Subsidio al Empleo Joven y el Bono Trabajo de la Mujer– que fomentan la contratación formal de grupos de mayor vulnerabilidad, como lo son los jóvenes y mujeres más pobres. Para Uruguay, destaca el rol central que tiene el Banco de Previsión Social en la articulación de la seguridad social. Finalmente, en el caso de Paraguay, si bien existen una serie de factores estructurales que dificultan el proceso de formalización, también hay un fuerte potencial en aquella población que se encuentra levemente por encima de los grupos más vulnerables.

3.1. El potencial formalizador de los programas de protección social en Chile

Chile cuenta con un sistema de transferencias y subsidios monetarios que, en conjunto con programas e iniciativas sociales diseñadas para grupos específicos, conforman el Sistema de Protección Social. El sistema vigente es el resultado de casi dos décadas de diseño, implementación, evaluación y ajuste de los distintos componentes; puede entenderse como un sistema integrado y relativamente consolidado de políticas, planes, programas e iniciativas que buscan promover la superación de la pobreza extrema por medio, principalmente, de la promoción de procesos de generación de ingresos autónomos, la habilitación psicosocial e integración social de las familias y hogares más vulnerables, y la mejora de las condiciones de vida de los grupos más vulnerables en el país.

En términos generales es posible identificar tres programas de transferencias que guardan relación, directa o indirecta, con procesos de formalización: el sistema del Ingreso Ético Familiar, que incluye el Bono al Trabajo de la Mujer; el Subsidio al Empleo Joven, y el subsidio al Ingreso Mínimo Garantizado (IMG), que fue aprobado en abril del 2020.

A continuación, se realizará una breve revisión de la evolución del sistema de protección social en Chile, así como de cuáles han sido los resultados de los programas que están operativos hace más tiempo; finalmente, se estudiará cómo se interconectan los programas de transferencias existentes con el nuevo subsidio al ingreso mínimo garantizado.

3.1.1. Evolución y desarrollo del sistema de protección social en Chile

El puntapié inicial de la evolución de los programas y sistema de protección social en Chile surge en el 2002 con el programa **Chile Solidario** (2002-2016), dirigido a familias en situación de extrema pobreza, con el objetivo de promover su incorporación a las redes sociales y el acceso a mejores condiciones de vida. Para ello, se implementan de manera conjunta tres componentes: **a)** apoyo psicosocial a través de un plan de trabajo basado en la superación de una plantilla de condiciones mínimas; **b)** acceso preferencial a una red de programas sociales acorde al plan de trabajo, como identificación personal, salud, educación, dinámica familiar, habitabilidad, y empleo e ingresos; y **c)** acceso garantizado a subsidios monetarios, ninguno de los cuales se entiende bajo la lógica de transferencia monetaria condicionada propiamente dicha (Larrañaga y Contreras 2010).

El programa Chile Solidario se extendió hasta el año 2016, cuando se instauró de manera definitiva el actual sistema de programas, bonos y transferencias condicionadas y no condicionadas, el Ingreso Ético Familiar (IEF) o Sistema de Protección y Promoción Social Chile: Seguridades y Oportunidades (SSyOO). El IEF corresponde a una reformulación, en muchos sentidos profunda, del sistema Chile Solidario. Sin embargo, el cambio de sistema tomó más de dos años en su diseño, discusión e implementación. Entretanto, se implementó lo que puede entenderse como el diseño preliminar del primer sistema o conjunto de transferencias monetarias condicionadas propiamente dichas, conocido como Asignación Social, el cual funcionó de forma paralela a Chile Solidario.

La **Asignación Social** (2011-2012) se otorgó a quienes ya formaban parte del sistema Chile Solidario, ya sea como participantes o como egresados, siempre y cuando se encontraran en situación de extrema pobreza. El beneficio consistió en una asignación base mensual –que no cuenta con condiciones asociadas a su pago– y cuatro incrementos monetarios condicionados referidas a logros en materia de educación, salud y empleo femenino, y que varían sus cuantías según el nivel de vulnerabilidad del hogar beneficiario (Cecchini, Robles y Vargas 2012).

Finalmente, el **Ingreso Ético Familiar** (IEF), tomando la experiencia de la Asignación Social, incorpora definitivamente la condicionalidad en la entrega de los beneficios económicos con fines de superación de pobreza y énfasis en la generación de ingresos autónomos. Al mismo tiempo, el IEF amplía de manera significativa el tipo y el monto de las transferencias monetarias respecto a Chile Solidario (Cecchini, Robles y Vargas 2012).

El sistema se divide en cuatro programas que se enfocan en poblaciones específicas¹⁰ y consta de cinco componentes transversales a todos los programas: **a)** un componente fijo de acompañamiento a los usuarios el cual evalúa los desempeños y logros alcanzados; **b)** un acompañamiento psicosocial que promueve el desarrollo de habilidades y capacidades para la inclusión social; **c)** un acompañamiento sociolaboral, con el objetivo de mejorar las capacidades para enfrentar el mundo laboral; **d)** transferencias monetarias, y **e)** el acceso a la oferta social de programas y otros servicios que apoyen el proceso de habilitación y desarrollo (Universidad de Chile 2018; Banco Integrado de Programas Sociales 2020; Ministerio de Desarrollo Social y Familia 2016).

Bajo el IEF las transferencias monetarias responden a una lógica de dignidad, deberes y logros. Mientras un primer pilar de «dignidad» proporciona transferencias no condicionadas a aquellas familias de acuerdo con su nivel de vulnerabilidad, un segundo pilar, de «deberes», consigna transferencias diferenciadas según el cumplimiento de distintas condicionantes –en educación, salud y empleo femenino–, y un tercer pilar de «logros» premia y/o reconoce la consecución de ciertos logros.

En relación al pilar de «logros», y con un objetivo formalizador directo, destaca **Bono al Trabajo de la Mujer** (BTM). A pesar que esta transferencia se propone como parte del sistema IEF, corresponde a una propuesta más amplia en término de su grupo objetivo. Mientras el IEF se dirige a familias y hogares en extrema pobreza, el BTM se orienta al 40 por ciento de las mujeres de mayor vulnerabilidad social, es decir, incluye a un grupo que se encontraría por sobre la línea de la pobreza por ingresos. El bono consiste en un aporte que varía de acuerdo a la renta que reciben, y se paga a aquellas que mantienen al día las cotizaciones previsionales y de salud. Además, como forma de promover la contratación de mujeres de los grupos más vulnerables, el empleador también recibe el incentivo. El beneficio

10. Estos son: Programa Familia, dirigido a personas y familias de pobreza extrema; Programa Vínculos dirigido a adultos mayores de 65 años; Programa Abriendo Caminos dirigido a niños, niñas y adolescentes menores de 18 años, con un adulto significativo privado de libertad, y sus cuidadores; y Programa Calle dirigido a personas en situación de calle.

para las trabajadoras corresponderá a dos tercios del bono durante cuatro años continuos, y para el empleador, un tercio del bono por 24 meses.

De manera paralela se han creado otros beneficios con el objetivo de aumentar la protección social. En el 2009 se creó el **Subsidio al Empleo Joven** (SEJ), uno de los programas más reconocidos en el ámbito de la protección social de tipo no contributiva. Entrega una transferencia monetaria a trabajadores jóvenes –entre 18 y 24 años–, pertenecientes a un hogar dentro del 40 por ciento de mayor vulnerabilidad, y sus empleadores en base al cumplimiento en el pago de las cotizaciones previsionales, incorporando un componente formalizador a la transferencia.

El BTM y el SEJ destacan por cuanto sus diseños y requisitos establecen condiciones promisorias desde el punto de vista de la promoción conjunta de la protección social y la formalización. En este sentido, destaca positivamente el hecho de comprender de manera unificada un beneficio presente –aumento de la liquidez del trabajador, acceso a la seguridad social y a garantías laborales–, con un beneficio futuro –generación de ahorro previsional–. Además, al conjugarse con un subsidio al empleador, funcionan como un incentivo directo a la contratación de estos grupos, promoviendo el acceso a la protección social contributiva no solo de quienes ya están insertos, sino de quienes pudieran insertarse en el mercado laboral como resultado del efecto de este subsidio.

En respuesta a las demandas sociales esgrimidas luego del estallido social del 18 de octubre de 2019, el poder ejecutivo ingresó un Proyecto de Ley que «crea un **subsidio para alcanzar un ingreso mínimo garantizado**» (IMG), el cual fue aprobado en abril del 2020. El subsidio se dirige a los trabajadores dependientes regidos por el Código del Trabajo y afectos a una jornada ordinaria de trabajo –superior a 30 horas semanales– con una remuneración bruta menor a 380 000 pesos chilenos. El IMG se trata de un complemento con el objetivo de que nadie gane menos de 301 000 pesos chilenos líquidos. El subsidio es de carácter temporal y regirá hasta diciembre de 2023.

Es importante considerar que el parámetro del umbral de renta mensual bruta de 301 000 pesos chilenos no se encuentra definido en referencia al salario mínimo, sino que es un parámetro fijo. En este contexto, dados sucesivos aumentos del salario mínimo en años posteriores, el costo fiscal del subsidio será decreciente en el tiempo. Asimismo, lo anterior implica que los sucesivos aumentos

del salario mínimo no tendrán, necesariamente, efecto sobre el salario líquido de los trabajadores, dada la sustitución del costo fiscal por el costo privado de los empleadores (Marinakis y Montt 2020).

3.1.2. Algunos resultados de los efectos de los programas de transferencias monetarias condicionadas asociados a la formalización y pobreza

Sistema Ingreso Ético Familiar

El sistema Ingreso Ético Familiar cuenta con reportes al Banco Integrado de Programas Sociales, por parte del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, en los que destacan los indicadores del cuadro 5. El sistema reporta que una de cada tres familias supera su condición de pobreza al finalizar la intervención. Asimismo, la proporción de familias que incrementan sus ingresos fue de 78 por ciento en 2017 y disminuyó a un 59 por ciento en 2018. En relación con la incorporación de los beneficiarios, que son parte de la población económicamente activa y que una vez finalizada la intervención se encuentran vinculadas al mundo laboral, el indicador señala una caída desde un 41 por ciento en 2017 a un 19 por ciento en 2018.

► Cuadro 5.

Indicadores de resultados del sistema Ingreso Ético Familiar

Nombre del indicador	Fórmula de cálculo	2017	2018
Familias finalizadas que superan su condición de pobreza extrema	$\frac{\text{Número de familias finalizadas con ingresos autónomos superiores a la línea de pobreza extrema en el año } t}{\text{Número de familias finalizadas en el año } t} * 100$	31 %	33 %

Familias incrementan sus ingresos autónomos respecto de su situación de partida (línea base)	(Número de familias finalizadas del año t que aumentan sus ingresos autónomos respecto de su situación de partida (línea base) / (Número de familias finalizadas del año t) * 100	78 %	59 %
Acompañamiento socio laboral: Personas parte de la PEA integrantes de la composición familiar del programa que están vinculadas al mercado laboral dependiente o insertos en el mundo laboral-productivo como trabajador independiente	n. d.	41,6 %	19 %

Nota: n. d.: Datos no disponibles

Fuente: Banco Integrado de Programas Sociales 2020

Es importante señalar que los resultados reportados no constituyen una medición de impacto, por lo que pudieran estar reflejando dinámicas propias del mercado laboral en el periodo y/o de la situación económica de las familias, y por lo tanto, no son atribuibles a la intervención del programa. **Aun así, es preocupante que menos de uno de cada cinco beneficiarios reporte estar incorporado al mercado laboral.** De hecho, es necesario destacar la necesidad de que, en el contexto de vulnerabilidad de las familias beneficiarias de este tipo de programas, estos programas consideren en sus diseños aspectos contracíclicos. De este modo, se puede hacer frente a los shocks en el mercado laboral –por ejemplo, frente a un aumento en la tasa de desocupación–, y al profundo impacto que estos tienen en las trayectorias laborales y en la estabilidad –o inestabilidad– de ingresos autónomos de familias vulnerables.

Potencial formalizador: Subsidio al Empleo Joven y Bono al Trabajo de la Mujer

En el caso de los subsidios laborales condicionados, no se cuenta con evaluaciones de impacto que permitan conocer el efecto de la intervención sobre sus beneficiarios. Los reportes al Banco Integrado de Programas Sociales muestran que, al finalizar la intervención, una proporción de los beneficiados aumenta su densidad de cotizaciones en relación con el año anterior (cuadro 6). En específico, en el Subsidio al Empleo Joven, en el año 2017 esta proporción alcanzó a casi cuatro de cada diez jóvenes beneficiarios, mientras que, para el Bono al Trabajo de la Mujer, una de cada cinco mujeres beneficiadas ve mejorada su densidad de cotizaciones previsionales.

► Cuadro 6.

Indicadores de resultados del Subsidio al Empleo Joven y el Bono al Trabajo de la Mujer

Programa	Nombre del indicador	Fórmula de cálculo	2017	2018
Subsidio al Empleo Joven	Densidad de cotizaciones	(Número total de beneficiarios en el año t1 que presentan una densidad de cotizaciones mayor respecto de la densidad de cotizaciones presentada el año t2/ Total de beneficiarios en el año t1)*100	39 %	n. d.
Bono al Trabajo de la Mujer	Densidad de cotizaciones	(Número total de beneficiarias en el año t1 que presentan una densidad de cotizaciones mayor respecto de la densidad de cotizaciones presentada el año t2/ Total de beneficiarias en el año t1)*100	26 %	24 %

Nota: n. d.: Datos no disponibles

Fuente: Banco Integrado de Programas Sociales 2020

3.1.3. Análisis crítico del nuevo subsidio al Ingreso Mínimo Garantizado y su interacción con el Subsidio al Empleo Joven y el Bono al Trabajo de la Mujer

El subsidio al Ingreso Mínimo Garantizado, como estipula el mensaje presidencial que acompañó la propuesta, tiene un doble propósito. Por una parte, busca responder a la demanda por «contar con un empleo formal, que garantice al trabajador poder optar a instrumentos de seguridad social», pero a su vez, aumentar sus niveles de ingresos a fin de «tener una mejor calidad de vida». En este contexto, la OIT ha sido enfática en señalar que el instrumento debe ser analizado tanto desde la perspectiva de la seguridad social como desde una perspectiva laboral –en tanto política de empleo y política de salarios mínimos–.

Desde el punto de vista de la protección social, es necesario considerar que, en primer lugar, el carácter no universal del subsidio no permite asegurar un piso de protección social a los trabajadores más vulnerables.

El subsidio propuesto, si bien persigue entre sus objetivos aumentar los ingresos laborales de los trabajadores con bajas remuneraciones, no es un ingreso destinado a todos los trabajadores, ni siquiera a los más vulnerables desde una perspectiva de protección social o de ingresos. **El subsidio abarca solo y exclusivamente a los trabajadores asalariados que cuentan con un contrato de trabajo.** Esto excluye a los trabajadores que enfrentan quizás las mayores vulnerabilidades según su integración al mercado laboral, como los trabajadores informales, trabajadores a tiempo parcial o subempleados –cuyas jornadas laborales son de menos de 30 horas semanales–, trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares no remunerados. Lo anterior no se condice con ofrecer mayores seguridades de ingresos a los hogares más vulnerables, ni tampoco con los principios de universalidad de los pisos de protección social (Marinakís y Montt 2020).

Por otra parte, a diferencia del Bono al Trabajo de la Mujer y del Subsidio al Empleo Joven, con el objetivo de lograr un mayor impacto en el aumento del salario líquido de los trabajadores beneficiados –estimado en un aumento de un 25 por ciento respecto del líquido actual–, el subsidio no formaría parte de la base imponible de los trabajadores; esto, por un lado, no aumenta el nivel de las cotizaciones previsionales de los trabajadores beneficiados, implicando una mayor presión por beneficios previsionales contributivos y no contributivos en el futuro,

toda vez que parte de estos trabajadores puedan ser parte de la población objetivo del Pilar Solidario de Pensiones (Aporte Previsional Solidario y/o Pensión Básica Solidaria).

Asimismo, el carácter no imponible del subsidio propuesto produce un desajuste entre la base sobre la que se calculan ciertos beneficios y el nivel de ingresos de los trabajadores, generando un diferencial entre la estabilidad de los ingresos líquidos de los trabajadores –mientras empleados–, y los beneficios que recibirán, por ejemplo, en períodos de cesantía. Los beneficios que recibirán estos trabajadores en materia de seguros de vejez y de cesantía –calculados respecto de su base imponible–, están desalineados de los ingresos líquidos percibidos (Marinakís y Montt 2020).

Por último, el análisis del subsidio propuesto debe realizarse en el marco de los subsidios vigentes, como el Subsidio al Empleo Joven y el Bono al Trabajo de la Mujer.

En este contexto, el subsidio al Ingreso Mínimo Garantizado no es compatible –simultáneamente–, con los subsidios establecidos en la Ley núm. 20 595, el Bono al Trabajo de la Mujer, y en la Ley núm. 20 338, el Subsidio al Empleo Joven. En específico, si un trabajador pudiese acceder a alguno de los subsidios al empleo referidos, sólo tendrá derecho al pago mensual del subsidio Ingreso Mínimo Garantizado. A este respecto, **la superposición entre este subsidio y los subsidios ya existentes en Chile, desdibujan la importancia relativa de los beneficios establecidos en favor de las mujeres y los jóvenes** (Marinakís y Montt 2020). En este sentido, es relevante considerar que, una vez en vigencia el subsidio al Ingreso Mínimo Garantizado, los subsidios al Empleo Joven y al Trabajo de la Mujer podrían disminuir su capacidad de incentivar la demanda de empleo de estos grupos en particular, frente al grupo de trabajadores de bajas remuneraciones en general.

Elementos de los programas de protección social en Chile y su vínculo con la formalización

En Chile, se ofrece una oferta programática ligada a la superación de la pobreza extrema a través de un sistema integrado de políticas públicas y programas sociales que buscan, principalmente, promover procesos de generación de ingresos autónomos, de integración social de familias más vulnerables y mejorar las condiciones para los grupos más vulnerables del país. Este conjunto de programas se denomina Sistema de Protección Social, en el cual es posible identificar programas de transferencias que guardan directa –o indirectamente– relación con procesos de formalización laboral:

- Bono al Trabajo de la Mujer: orientado al 40 por ciento de la población de mujeres de mayor vulnerabilidad social, incluyendo a grupos que se encuentran por sobre la línea de la pobreza. La entrega de la transferencia se encuentra condicionada al pago de cotizaciones previsionales y de salud, entregándose el incentivo directo a empleadores y empleadas, con el fin de promover la contratación de mujeres. Los resultados dan cuenta **que una de cada cinco mujeres beneficiarias mejoran su densidad de cotizaciones previsionales respecto al año anterior.**
- El Subsidio al Empleo Joven: focalizado en el 40 por ciento de los hogares más vulnerables, entrega transferencias monetarias a jóvenes entre 18 y 24 años y sus empleadores en base al cumplimiento de pago de cotizaciones previsionales. **Dos de cada cinco** jóvenes beneficiarios aumentan su densidad en cotizaciones respecto al año anterior.
- Ingreso Mínimo Garantizado: beneficio para trabajadores dependientes regidos por el Código del Trabajo, que complementa el sueldo mínimo vigente. Tiene como objetivo garantizar el acceso a instrumentos de seguridad social de los trabajadores dependientes y aumentar sus niveles de ingresos. Por lo anterior, **no es un beneficio universal**, ya que excluye a aquellos grupos más vulnerables, como trabajadores informales, a tiempo parcial o subempleados, trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares no remunerados. El beneficio no es imponible, por ende, **no aumenta la densidad de cotizaciones previsionales** de los trabajadores beneficiados, generando un desajuste entre ingresos líquidos y beneficios de seguridad social en caso de cesantía o vejez.
- En su conjunto, **estas tres iniciativas no son compatibles**; lo que desdibuja la importancia relativa de los beneficios entregados específicamente a mujeres y jóvenes, al disminuir la capacidad de incentivar la demanda de empleo en estos grupos específicos que enfrentan una vulnerabilidad específica.

3.2. El rol del Banco de Previsión en la protección social de Uruguay

Para el desarrollo de programas de transferencias efectivos y eficientes, existen una serie de riesgos o dificultades asociadas a la institucionalidad dentro de la cual se enmarcan los programas. Por un lado, el desarrollo de programas en marcos legales e institucionales claros y específicos permite legitimar y asegurar la continuidad de las intervenciones. Por otra parte, la interrupción de una intervención tiene el riesgo de dejar a los usuarios en situaciones peores a las que tenían antes de participar en ella. Además, la implementación de los programas debe enmarcarse en estructuras administrativas con capacidades, de modo tal que no generen intervenciones aisladas, que más que integrarse a la institucionalidad social, pueden fragmentarla y generar estructuras paralelas. Finalmente, los PT pueden generar problemas de clientelismo y corrupción, por tanto, es necesario establecer mecanismos claros de rendición de cuentas, así como procesos que sean participativos y transparentes (Cecchini y Madariaga 2011). La presencia de instituciones robustas de seguridad social, con experiencia en la recaudación, transferencias y manejo de información sobre vínculos laborales formales y acceso a prestaciones contributivas, puede, en ciertos casos, agilizar la implementación de programas de transferencias con un objetivo formalizador y facilitar la integración de los componentes contributivos y no contributivos de la seguridad social.

El Banco de Previsión Social en Uruguay (BPS) es un ente autónomo creado por el artículo 195 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay del año 1967. Su cometido central es coordinar los servicios estatales de previsión social y organizar la seguridad social. Seguidamente, se realizará un breve repaso por el esquema de protección social uruguayo; en una segunda parte se ofrecerá una breve síntesis de las principales transferencias monetarias a personas en edad de trabajar, y, finalmente, se revisarán cuáles han sido las lecciones aprendidas por BPS en su rol central dentro de la seguridad social.

3.2.1. El esquema de protección social uruguayo

Uruguay consolidó tempranamente, y a lo largo del siglo XX, un esquema de protección de amplia cobertura de los principales riesgos de la población, diferenciándose de un conjunto de países latinoamericanos al consagrar un sistema institucionalizado de políticas sociales de carácter universalista y de amplia cobertura efectiva, que se cimentó en cuatro pilares: el de asistencia sanitaria y de

salud, la educación pública, regulaciones del mercado laboral y políticas de retiro de la fuerza de trabajo (Filgueira 2001). Hasta mediados de la década de 1970, el sistema de bienestar instalado se caracterizó por cubrir a la mayor parte de la población –básicamente mediante servicios de salud y educación–, y estableció un conjunto de prestaciones vinculadas al mercado de empleo que supuso la estratificación en el acceso, en el rango de cobertura de riesgos y la calidad de los beneficios (Filgueira 2001). Las prestaciones sociales asistenciales y de corte focalizado hacia grupos vulnerables de población, ocupaban un lugar marginal o residual en el esquema clásico de políticas sociales.

A comienzos del siglo XXI Uruguay experimentó una profunda crisis económica y social. Junto con la drástica caída de la actividad económica, se produjo un aumento de la incidencia de la desocupación, la pobreza y la indigencia, que alcanzaron niveles sin precedentes en la historia del país.

Luego de esa crisis, en el año 2005, el gobierno impulsó reformas y revisiones en relación a la protección social que buscaron resolver situaciones de emergencia social vinculadas a la pobreza e indigencia. Es a partir de dicho contexto político que se desarrolló e instaló el **Plan Nacional a la Emergencia Social** (PANES), cuyo objetivo fue satisfacer las necesidades básicas de los hogares pertenecientes al extremo inferior de la estructura socioeconómica del país.

Una vez que finalizó el PANES en el año 2007, se comenzó a implementar el **Plan de Equidad**, que fue diseñado para contener múltiples prestaciones que confluyen en una estrategia común de carácter permanente de superación de la pobreza, de la indigencia y de reducción de la desigualdad social. Al igual que otros planes de naturaleza similar de la región –por ejemplo Chile Crece Contigo, Bolsa Familia en Brasil y Oportunidades en México–, el Plan de Equidad se estructuró en base a transferencias monetarias articuladas con otras prestaciones públicas. Se implementó una transferencia monetaria clásica del sistema de protección nacional como eran las Asignaciones Familiares (AFAM), pero en lugar de dirigirse exclusivamente a trabajadores formales, con el plan pasaron a ser beneficiarias las personas en situación de pobreza e indigencia, mediante el acceso a la **Asignación Familiar del Plan de Equidad (AFAM-PE)**. Además, el Plan Equidad, contempló otras iniciativas como intervenciones de formación profesional básica, recalificaciones laborales y cooperativas sociales, programas de alimentos a hogares con mayores dificultades económicas, entre otros (Midaglia y Silveira 2011; MIDES 2007).

En 2011, el gobierno impulsó una reforma de la matriz de protección social para darle mayor complementariedad entre las medidas de asistencia social y las

políticas sociales clásicas –salud, educación, seguridad social–. La denominada **Red de Asistencia e Integración Social** (RAIS) incluyó la continuidad de programas e intervenciones implementados en el marco del Plan de Equidad –como las transferencias monetarias– y procuró que la población vulnerable se incorpore al uso de los servicios universales. Dentro de la red, se crearon una serie de programas focalizados hacia la población en situación de extrema pobreza, tales como Jóvenes en Red, Cercanías y Uruguay Crece Contigo. A partir de 2015 se agregaron una serie de prestaciones de atención destinadas a las personas en situación de dependencia, mediante el **Sistema Nacional Integrado de Cuidados** (SNIC).

Además de los programas específicos mencionados, se llevaron a cabo una serie de cambios institucionales que afectaron la dinámica de implementación de la política social en el país. En ese sentido, se creó el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y en su órbita se dio una importante reorganización institucional que supuso la instalación, en esa cartera ministerial, de institutos con distinto nivel descentralización como: el Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay (INAU), el Instituto Nacional de la Juventud (INJU), el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), el Instituto Nacional de los Adultos Mayores (INMAYORES), el Programa Nacional de Discapacidad (PRONADIS) y el Instituto Nacional de la Alimentación (INDA), entre otros.

El MIDES estuvo encargado de la coordinación interinstitucional, pero no solamente con otros organismos públicos, sino que también se enfocó en establecer ámbitos de asesoramiento y coordinación con la sociedad civil organizada. De esa manera, en el marco del proceso de creación del MIDES, también tuvo lugar la creación de espacios de coordinación y de promoción de la participación ciudadana. En esta línea, mediante el Decreto núm. 236/005, se crearon el Gabinete Social y el Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS). Dichos espacios fueron pensados como círculos concéntricos, a partir de un trabajo fuertemente interconectado.

3.2.2. Las transferencias en el marco del esquema de protección social

Uruguay tiene una importante trayectoria en cuanto a transferencias monetarias dado su clásico sistema de seguridad social, construido sobre un mercado de empleo con importantes dosis de formalidad. Como se ha mencionado en las páginas precedentes, en los últimos años se pusieron en marcha una serie de mecanismos de protección social para los sectores socioeconómicos que tenían escaso, nulo, intermitente o informal vínculo con la esfera laboral.

A continuación, se analizará los programas de transferencias a personas en edad de trabajar, excluyendo el seguro de desempleo. Estas son las Asignaciones Familiares dentro del componente contributivo, y las Asignaciones Familiares del Plan Equidad y la Tarjeta Uruguay Social, dentro del componente no contributivo. En el cuadro 7 se presenta una breve síntesis de cada una.

► Cuadro 7.

Síntesis de las transferencias monetarias para población en edad de trabajar

Dimensiones	AFAM-PE Ley núm. 18 227	AFAM CLÁSICA Ley núm. 15 084	TARJETA URUGUAY SOCIAL
Organismos responsables	MIDES y BPS	BPS	MIDES
Población objetivo	Niños y adolescentes de hogares en situación de vulnerabilidad socio-económica.	Niños y adolescentes hijos de empleados y desocupados	Hogares en situación de extrema vulnerabilidad socioeconómica
Objetivo de la prestación	Facilitar la integración social de niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad social.	Asistencia a trabajadores formales	Asistir a los hogares que tienen mayores dificultades para acceder a un nivel de consumo básico de alimentos y artículos de primera necesidad.

Fuente: Elaboración propia

Las **Asignaciones Familiares o AFAM** son prestaciones bimensuales a los trabajadores asalariados del sector privado, los empleados públicos, los jubilados y los beneficiarios del seguro de desempleo, que tengan hijos menores de 18 años de edad. Los montos que perciben los beneficiarios son variables y se fijan según tope de ingresos del hogar; los trabajadores cuyos ingresos superan un umbral no reciben el beneficio.

Las **Asignaciones Familiares del Plan Equidad (AFAM-PE)** son prestaciones mensuales del Estado dirigidas a menores de 18 años, personas con discapacidad física o psíquica y embarazadas, que pertenezcan a hogares en situación de

vulnerabilidad social. Para acceder a la transferencia deben cumplirse dos requisitos. Primero, existe un umbral de ingresos per cápita del hogar que es gestionado por el BPS, que en caso de ser superado por los hogares, se les suspende la Asignación o no pueden recibir la transferencia. Segundo, deben cumplir con las contraprestaciones vinculadas a la asistencia a centros educativos y a controles de salud.

La **Tarjeta Uruguay Social (TUS)** tiene sus orígenes en el marco del Plan de Emergencia, en el cual se comenzaron a entregar canastas de alimentos a personas. Posteriormente, en el marco del Plan de Equidad del año 2007 comienza a instrumentarse la TUS, que consiste en una transferencia monetaria que permite a los beneficiarios acceder a productos que les permita alcanzar un consumo alimentario mínimo. El MIDES precarga la tarjeta con un determinado monto de dinero y los beneficiarios pueden adquirir productos alimentarios habilitados – alimentos, artículos de higiene personal y de limpieza del hogar– en una red de comercios de todo el país.

Es preciso mejorar las delimitaciones institucionales entre quienes promueven las prestaciones y quienes las controlan. La existencia de tres grandes programas de transferencias ha generado dificultades de complementariedad en su instrumentación. En ese sentido, las AFAM clásicas, las AFAM-PE y la TUS, como se vio, establecen diferentes objetivos estratégicos, con criterios de focalización específicos y variados mecanismos de distribución de beneficios, lo cual hace que se esté en presencia de programas no necesariamente conectados. Además, el hecho de que su puesta en marcha esté en la órbita de diferentes organismos públicos añade complejidad, posibles solapamientos de prestaciones y de inequidades. Como se puede apreciar en el cuadro 7, la AFAM clásica es instrumentada por el BPS, la TUS por el MIDES y la AFAM-PE de manera conjunta entre el MIDES y el BPS.

3.2.3. El rol del Banco de Previsión Social

El BPS como instituto de seguridad social, y no obstante su origen vinculado a la seguridad social contributiva, participó activamente en las reformas de protección social desarrolladas entre 2005 y 2010, enmarcadas en el Plan de Equidad. No solo a través de ajustes a programas bajo su administración, sino también en el diseño de los nuevos programas y adoptando un rol activo en algunos de los programas implementados.

En ese contexto, el nuevo régimen de Asignaciones Familiares (AFAM-PE) es una prestación enmarcada en el conjunto de planes, programas y políticas del MIDES, pero con un **rol sustantivo del BPS**. La política posee dos grandes momentos que refieren a las dos instituciones: primero, la selección y focalización de la población queda en la órbita del MIDES, mientras que la gestión, la operativa cotidiana, la implementación y el rol contralor queda en la órbita del BPS. El BPS posee una relevancia estratégica ya que tiene las facultades para: comprobar e inspeccionar las veces que considere conveniente, con el objetivo de acreditar la existencia de las condiciones de acceso y mantenimiento de la prestación; solicitar al Ministerio de Educación y Cultura (MEC), al Ministerio de Salud Pública (MSP), a la Administración Nacional de Educación Pública, al Instituto del Niño y Adolescente y de las instituciones de enseñanza privadas y de las instituciones de atención a la salud, «toda la información necesaria para comprobar la asistencia de los beneficiarios a los centros de educación y los debidos controles médicos, a cuyos efectos los organismos e instituciones indicados quedan obligados a suministrarla» (Ley núm. 18 227, artículo 8, literal B).

Paralelamente a los cambios institucionales y de políticas que se han mencionado, la reforma de salud también impactó el rol que juega BPS en la protección social de Uruguay. En el año 2007, la Ley núm. 18 211 creó el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), introduciendo cambios importantes en el funcionamiento del sistema, dentro de los cuales uno de los más sustantivos es la creación de un Seguro Nacional de Salud. La población accede al seguro a través del aporte al Fondo Nacional de Salud (FONASA), por el cual el trabajador formal y los titulares de empresas unipersonales con hasta cinco empleados, tienen derecho a escoger uno de los tres tipos de prestadores de salud existentes en el país. La reforma estableció que el organismo que administra y gestiona las actividades financieras relativas al FONASA es el BPS, con lo cual esa institución pasó a constituirse en la «caja» del sistema de protección social del país.

Así, el BPS tiene un rol estratégico en la instrumentación de las políticas sociales. Se constituye, además, en el nexo efectivo entre las políticas formales y las destinadas a las personas en situación de informalidad. Esa centralidad fue acompañada de la indudable mejora en los procesos de gestión, para ajustar su funcionamiento a las nuevas demandas que fue asumiendo la institución. La incorporación y capacitación de sus recursos humanos, mejora, formalización y rutinización de procedimientos de gestión, y el incremento de la logística informática son algunos de los procesos que han posibilitado un aumento de las capacidades estatales del BPS en este rol estratégico.

Más allá de estos aspectos relativos a la política organizativa, existen dos factores netamente políticos que interesa mencionar al analizar el por qué de la permanencia de un rol central del BPS en la implementación de políticas sociales del país. Uno se refiere a la forma de gobierno de la institución, y el otro a la «ocupación» de un espacio político en los ámbitos de coordinación de políticas que se pusieron en marcha en Uruguay.

Respecto a la forma de gobierno del BPS, hay que señalar que el organismo recoge la **participación de actores sociales** en el gobierno efectivo de la entidad, al consagrar la representación de trabajadores, empresarios y jubilados en el directorio del Banco. La participación social posibilita un mayor involucramiento de los sectores sociales en la implementación de la política en cuestión, y la legitimación de la política. Con eso se logra una coalición más amplia de actores en la política, otorgándole una posibilidad de mayores dosis de legitimidad y permanencia.

Elementos de los programas de protección social en Uruguay

Uruguay consolidó tempranamente un sistema institucionalizado de protección universal y de amplia cobertura efectiva, el cual contempló regulaciones del mercado laboral y políticas de retiro de la fuerza de trabajo. En las últimas décadas ha consolidado un sistema de seguridad social para los sectores socioeconómicos con escasa, nula o interrumpidas trayectorias de formalización con el mercado laboral. Entre estos se encuentran:

- Asignaciones Familiares: prestaciones bimensuales variables según tope de ingreso del hogar, focalizado en trabajadores asalariados del sector privado, público, jubilados y beneficiarios del seguro de desempleo, con hijos menores de 18 años.
- Asignaciones Familiares de Plan Equidad: transferencias mensuales a personas pertenecientes a hogares en situación de vulnerabilidad social y que sean menores de 18 años, tengan alguna discapacidad física o psíquica, o estén embarazadas.
- Tarjeta Uruguay Social: transferencia monetaria con cargo a una tarjeta, que permite alcanzar un consumo alimentario mínimo mediante la compra de alimentos, y artículos de higiene personal y del hogar.
- Cada uno de estos programas presentan criterios de focalización, entidades implementadoras y mecanismos de distribución de beneficios distintos, **no estando necesariamente conectados**, lo que puede provocar **solapamiento entre prestaciones y criterios de focalización**.

- En este contexto, el rol del Banco de Protección Social es estratégico, ya que integra información de distintas instituciones para verificar la focalización y las condiciones de cumplimiento y mantenimiento de las prestaciones sociales por parte de los beneficiarios. Esto, acompañado de mejoras de gestión y participación de actores sociales, permitieron el ajuste entre nuevas demandas y tareas de la institución con mayores posibilidades de legitimación.

3.3. Consideraciones para el diseño de un programa de transferencias con un objetivo de formalización en Paraguay

En línea con la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204), la superación de la informalidad requiere de un enfoque integrado. Si bien los PT tienen por lo general un objetivo primario de superación de la pobreza, pueden ser una de las aristas a través de las cuales se puede potenciar la inserción laboral formal. Por lo mismo, es necesario comprender, en su diseño, cuáles son los elementos que pueden mermar la efectividad del programa y cuáles de ellos pueden subsanarse a través de un diseño adecuado a su contexto. Seguidamente, se realiza una breve revisión de los PT de Paraguay y la medida en que incorporan elementos para la inclusión económica. Esta revisión permite identificar los principales factores contextuales que dificultan el proceso de inserción laboral y analizar, usando Tekoporã como ejemplo, el potencial que existe para incluir objetivos de formalización en los programas de transferencia en Paraguay.

3.3.1. Programas de transferencia y su potencialidad para la formalización

El programa **Tekoporã** es el programa de transferencias monetarias más importante de Paraguay, tanto por su cobertura territorial y su antigüedad, como por los resultados obtenidos verificados a través de múltiples evaluaciones, incluyendo dos de impacto. El objetivo de Tekoporã es mejorar la calidad de vida de los hogares con niños, niñas y adolescentes, facilitando el ejercicio de los derechos a la alimentación, salud y educación mediante el aumento del uso de los servicios básicos y el fortalecimiento de las redes sociales, con el fin último de interrumpir la transmisión intergeneracional de la pobreza.

El programa consta de dos componentes: **1)** el de acompañamiento familiar, que consiste en la visita a los hogares de las familias participantes por parte de los guías familiares a fin de facilitar el cumplimiento de las corresponsabilidades, y **2)** las transferencias condicionadas, consistentes en entregas periódicas de sumas de dinero a hogares en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad. Esta entrega monetaria se realiza en forma bimensual, priorizando a las mujeres para ejercer la titularidad. Las evaluaciones señalan que el segundo componente es el que se efectúa con mayor sistematicidad (Secretaría de Acción Social 2016).

Dado este objetivo y su centralidad en la niñez y adolescencia, los efectos en la inclusión económica y en el empleo son objetivos secundarios o resultados indirectos. El programa cuenta con una Unidad de Inclusión Financiera para promover la inclusión socioeconómica de los hogares beneficiados, sin embargo, su cobertura es mínima –en 2019 se realizaron 12 ferias con 80 participantes–.

Tekoporã entrega beneficios a 167 075 hogares participantes en situación de pobreza y vulnerabilidad, las cuales representan a 611 388 personas en 253 distritos, en los 17 departamentos y la capital del país, incluyendo a 28 074 hogares indígenas y 24 699 personas con discapacidad, de las cuales 8 892 tienen discapacidad severa (Ministerio de Desarrollo Social 2019).

Por su parte, **Tenonderã** promueve la inclusión socioeconómica de las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad –preferentemente beneficiarias del Programa Tekoporã– a través del desarrollo de capacidades y el incremento de activos productivos y financieros (Secretaría de Acción Social 2017). Desde sus comienzos hasta el 2019, se calcula que ha llegado a aproximadamente 36 515 familias (Ministerio de Desarrollo Social 2019). El programa consta de dos componentes: **1)** el de fortalecimiento de capacidades productivas, que consiste en el desarrollo de habilidades blandas y técnicas para el progreso y desarrollo de los emprendimientos productivos de las familias a través de talleres, reuniones y capacitaciones, y **2)** el de asistencia financiera o capital semilla, que consiste en una transferencia no reembolsable de recursos financieros para los emprendimientos productivos seleccionados por la familia participante (Secretaría de Acción Social 2017).

Abrazo es otro programa de transferencias importante que busca erradicar el trabajo infantil protegiendo a niños, niñas y adolescentes en situación de trabajo infantil peligroso. Las tareas que realiza el programa pueden agruparse en tres componentes: **a)** transferencias monetarias condicionadas; **b)** protección directa a través de la atención en centros de día, los que promocionan hábitos

para una vida saludable, actividades pedagógicas, deportivas y recreativas, así como la alimentación de los niños, niñas y adolescentes que asisten, y **c)** protección indirecta a través del seguimiento familiar, como el acompañamiento psicosocial, la orientación en los procesos de inserción laboral de los padres, madres y adolescentes, entre otros. Su baja cobertura impide mostrar resultados visibles o contar con datos representativos en las encuestas de hogares. Aun así, según los registros administrativos en el 2016 se atendieron 10 784 niños, niñas y adolescentes (Unidad Técnica del Gabinete Social 2016).

El **Programa de Asistencia a Pescadores del Territorio Nacional (PROAP-TN)** tiene como objetivo principal que las familias que se dedican a la pesca como medio de subsistencia cuenten con una transferencia monetaria durante la veda pesquera. El ámbito de alcance del programa es nacional (Secretaría de Acción Social 2018) y el importe pagado a los pescadores depende del país con el cual se comparte el río. En el año 2019, fueron subsidiadas alrededor de 4 227 familias de pescadores en situación de pobreza y vulnerabilidad (Ministerio de Desarrollo Social 2019).

3.3.2. Factores contextuales que facilitarían la vinculación entre programas de transferencia y la formalización

Existen una serie de factores contextuales que dificultan el proceso de formalización de los trabajadores. Estos elementos escapan al diseño particular de un programa de transferencia que tiene por objetivo aumentar la formalización de los beneficiarios, sin embargo, su consideración puede mejorar las proyecciones en el alcance de las políticas, así como también la consideración de estos puede favorecer la atenuación de sus efectos negativos. En particular en Paraguay, el avance en cinco factores contextuales facilitarían la inserción laboral de trabajadores beneficiarios de transferencias.

En primer lugar, destaca **la dificultad de integrar el trabajo agrícola a la seguridad social**, la cual se podría corregir a través de dos canales:

1. La introducción de instrumentos específicos para enfrentar la vulnerabilidad de los ingresos laborales del sector agrícola: los ingresos del sector agrícola se encuentran fuertemente afectados por las inclemencias climáticas y otros problemas como las plagas. En la actualidad Paraguay no cuenta con seguro de desempleo ni con

un seguro agroclimático, por tanto, la ausencia de instrumentos para enfrentar los factores que generan volatilidad de los ingresos laborales y vulnerabilidad económica, merma su participación en la seguridad social. A lo anterior, es necesario agregar los bajos ingresos de este grupo, sin embargo, esta restricción se analizará más adelante.

2. La reducción del conflicto por la tierra y la expulsión campesina: uno de los impactos críticos del actual proceso de concentración y extranjerización radica en la exclusión del acceso a la tierra de una creciente cantidad de familias campesinas (Galeano 2012). La posibilidad de lograr resultados en un proceso de formalización requiere mínimos niveles de estabilidad económica de los hogares, por tanto el riesgo de pérdida del activo productivo principal –la tierra– entorpece el proceso.

En segundo lugar, la necesidad de adecuar el marco **legal para apoyar la inclusión de trabajadores de bajos ingresos a la seguridad social y/o la alta prevalencia de bajos ingresos**, facilitaría su acceso a la seguridad social. La Ley núm. 6 339/13 que autoriza la incorporación voluntaria de los trabajadores independientes al seguro social (fondo de jubilaciones y pensiones del IPS) señala que los trabajadores deben cotizar por al menos el 13 por ciento del salario mínimo imponible. Como muestra el gráfico 9, la mediana de los ingresos de los ocupados, desde el 2010 al 2019, ha estado siempre por debajo del salario mínimo legal. Por lo tanto, el costo para la seguridad social es muy elevado dado que deberían pagar por un monto equivalente al 13 por ciento de un salario mínimo, y no de su propio salario. A lo anterior se suma la necesidad de pagar el acceso a otros servicios públicos –como salud o educación–, lo que limita la posibilidad de que las familias puedan destinar fondos suficientes al pago de aportes a la seguridad social.

► Gráfico 9.

Mediana de ingresos de los ocupados en relación al salario mínimo legal, 2010-2019



Fuente: Elaborado a partir de INE 2021c.

En tercer lugar, existe un **marco legal que pueda estar desincentivando la contratación de mujeres en el mercado formal**. La Ley núm. 6 339/19 que regula el empleo a tiempo parcial señala que en los casos en que los trabajadores no logren cumplir con las horas completas establecidas por el salario mínimo, el aporte complementario deberá ser cubierto por el empleador para el fondo de enfermedad-maternidad hasta llegar a la base imponible equivalente al salario mínimo. Dado que en general las mujeres trabajan menos horas, esto constituye un desincentivo para la contratación de mujeres, teniendo en cuenta que falta por desarrollar **políticas de cuidado** que faciliten la entrada y permanencia de ellas a tiempo completo.

Un cuarto factor es que los PT **requieren un enfoque de género** en su diseño. En particular, los programas de lucha contra la pobreza responsabilizan a las mujeres –explícita o implícitamente– en el cumplimiento de las corresponsabilidades, lo cual aumentan la carga de trabajo no remunerado y con ello la reducción en las oportunidades económicas (Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe 2012). En ese sentido, las brechas en el acceso a la seguridad social por la vía del empleo o la formalización se van a mantener en la medida en que ellas permanezcan como trabajadoras no remuneradas, en ocupaciones de baja productividad o trabajando a tiempo parcial.

En quinto lugar, los programas de transferencias deberán profundizar el **enfoque de juventud** en las políticas públicas. En general, los programas abordados contemplan de manera limitada los componentes para el desarrollo y capacitación de jóvenes, lo que se contradice con la situación de las juventudes en Paraguay. En un país donde las cifras de desempleo joven doblan al desempleo general de país, tres de cada cuatro jóvenes ocupados no acceden a los beneficios de un trabajo formal con seguridad social, tres de cada cinco jóvenes entre 15 y 29 años se encuentran fuera del sistema educativo y uno de cada diez adolescentes entre 15 y 19 años declaró al menos un embarazo (UNFPA 2017), es necesario proveer de iniciativas que promuevan acceso futuro al trabajo decente.

3.3.3. Caracterización y evaluación del programa Tekoporã: posibilidades de ampliación

Breve caracterización de los beneficiarios

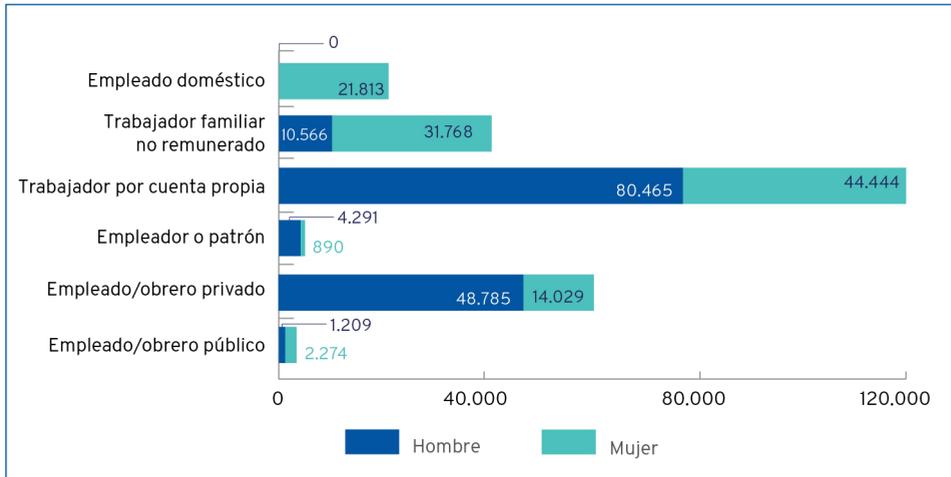
Por su magnitud, Tekoporã tiene representatividad estadística en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), la cual en el año 2018 identificó a más de 760 000 beneficiarios.

A través de la EPH se identifica que gran parte de la población que se encuentra en el programa vive en el área rural (78,9 por ciento), tal como se esperaba dados los lineamientos que establece el diseño del mismo, y se observa una sobrerrepresentación de mujeres. Del total de la población en edad de ofrecer su fuerza de trabajo, una alta proporción está ocupada, aun así las mujeres tienen tres veces más de probabilidad de estar fuera de la fuerza laboral en comparación con los hombres.

Como muestra el gráfico 10, más de 120 000 personas adultas, equivalente a más del 60 por ciento, que pertenecen a hogares del programa trabajan por cuenta propia o son familiares no remunerados. La tercera categoría ocupacional más importante es el trabajo en el sector privado, especialmente entre los hombres. El trabajo doméstico es particularmente relevante para las mujeres.

► Gráfico 10.

Población de 18 a 60 años ocupada y desocupada, por sexo, según categoría ocupacional del programa Tekoporã



Fuente: Elaborado a partir de EPH 2018.

Esta distribución da cuenta de la precariedad y vulnerabilidad del trabajo al que acceden los beneficiarios de Tekoporã, lo que reduce la posibilidad de dejar la pobreza por la vía del trabajo. La situación empeora si se tiene en cuenta que gran parte de las familias vive y trabaja en el sector rural, con un peso importante del trabajo en el sector agrícola, sensible a shocks climáticos. Finalmente, el bajo nivel educativo constituye otra barrera a las mejoras autónomas de las oportunidades económicas y, por ende, para la formalización. El 65 por ciento de las personas adultas tiene menos de seis años de instrucción y no cuenta con educación primaria completa.

Elementos de los programas de protección social en Paraguay

Paraguay ha avanzado en una estrategia de superación de la pobreza mediante programas de transferencias, entre ellos, el más importante es Tekoporã, debido a su envergadura y resultados obtenidos. Se complementa con los programas Tenonderã, Abrazo y el de Asistencia a Pescadores del Territorio Nacional. Cada uno de estos programas cuenta, de forma directa o indirecta, con componentes de inclusión laboral; sin embargo, existen una serie de factores contextuales que dificultan el proceso de tránsito hacia la formalidad laboral, entre los que se encuentran:

- **La invisibilidad del trabajo agrícola en la seguridad social**, lo que se traduce en falta de instrumentos para enfrentar la volatilidad de los ingresos laborales y la exclusión del acceso a la tierra de familias campesinas. Estos factores generan vulnerabilidad económica y baja estabilidad laboral, lo que se contradice con la necesidad de niveles mínimos de estabilidad económica de los hogares como base para lograr procesos de formalización.
- Ausencia de inclusión de trabajadores de bajos ingresos a la seguridad social: **la prevalencia de bajos ingresos constituye una limitación económica para acceder a seguridad social**, debido a los altos costos en relación al salario.
- **Prevalencia de desincentivos para la contratación de mujeres**: el actual marco legal que regula el empleo a tiempo parcial establece que el aporte complementario para el fondo de enfermedad y maternidad debe ser cubierto por el empleador. Dado que las mujeres trabajan menos horas, y ante la ausencia de políticas de cuidado, se termina por desincentivar la contratación de mujeres.
- El diseño de los programas de transferencias responsabilizan a las mujeres –directa o indirectamente– del cumplimiento de las corresponsabilidades, **aumentando la brecha en el acceso a la seguridad social por vía del empleo o la formalización**. La ausencia de un enfoque de género perpetúa que las mujeres permanezcan como principales responsables del trabajo no remunerado, en ocupaciones de baja productividad o en el empleo parcial.
- Ausencia de un **enfoque de juventud** que considere limitaciones estructurales de población joven en Paraguay, entre ellas, alta prevalencia de desempleo joven, deserción escolar y embarazo adolescente.

Resultados de evaluación de impacto

Como se mencionó anteriormente, existen dos evaluaciones de impacto a destacar del programa Tekoporã, que permiten verificar efectos en la inclusión laboral de las familias beneficiarias. Una de ellas fue impulsada por el Centro Internacional de Pobreza (CIP) en 2008, en la cual se realizó una evaluación del piloto del programa. Al analizar la oferta de la mano de obra de los hogares participantes no se observó impacto significativo, aunque hay una mínima

reducción en el empleo de los trabajadores temporales, principalmente en mano de obra masculina. En contrapartida, se observó una diversificación de las fuentes de ingresos de los hogares, principalmente en las zonas rurales, donde hubo un impacto positivo en la proporción de los hogares participantes que informaron tener tanto ingresos agrícolas como no agrícolas. Las familias participantes tuvieron una mayor inversión en la producción de animales que aquellas que no participaron del programa (Soares, Perez e Hirata 2008).

La evaluación encontró un aumento de los ingresos per cápita de los hogares participantes, probablemente como consecuencia de la transferencia de efectivo realizada por el programa, que llevó a una reducción en la incidencia de la pobreza extrema. Aun así, en términos de pobreza multidimensional, el programa no tuvo impacto. En específico, se observó una mejora en el valor del Índice de Calidad de Vida (ICV) –el cual constituye una aproximación a la pobreza multidimensional–, sin embargo, el programa no tuvo un impacto positivo significativo en este indicador (Soares, Perez e Hirata 2008).

La segunda evaluación de impacto del programa Tekoporã fue realizada por el Ministerio de Hacienda (2016). En relación a la oferta de trabajo, el estudio no encontró diferencias significativas. A su vez, comprobó una mayor inversión en cultivos y cría de animales en los hogares integrantes del Tekoporã.

La evaluación también estudió la formalidad en el empleo, a nivel de individuos. **Ser beneficiario del programa aumenta la formalidad en el empleo para aquellos participantes que poseen un ICV menor al umbral –punto de corte es 40–, respecto de la media de la formalidad de los individuos que están por arriba del umbral.** Estos resultados son **válidos alrededor del punto de corte**, por lo tanto, se debe tener precaución al extrapolar los resultados a los individuos con un ICV muy diferente del umbral.

Los resultados anteriores entregan luces sobre el potencial que tiene Tekoporã para incorporar una dimensión de formalización del empleo. En general, el programa ha demostrado aumentar la inversión de las familias, con ello los ingresos autónomos, y reducir en alguna medida la pobreza extrema. En relación al proceso de formalización, es probable que el resultado varíe según el nivel de vulnerabilidad de las familias. Para aquellas de muy bajos ingresos, los factores contextuales tienden a intensificarse, por lo tanto, la generación de una inserción laboral formal puede ser mucho más dificultosa. Sin embargo, para aquellas familias con ingresos un poco mayores –cerca del puntaje de corte o superior–, la política puede tener

una capacidad formalizadora. Por lo mismo, el programa podría pensarse como uno multipropósito, donde su extensión hacia sectores vulnerables colabore con la erradicación de la pobreza extrema, mientras que la ampliación de la cobertura hacia tramos de mayores ingresos, colabore con el proceso de formalización.

Tekoporã y sus posibilidades de ampliación para fomentar la formalización

Tekoporã constituye el programa más importante de Paraguay ante el objetivo de superación de la pobreza. Sus beneficiarios son principalmente población rural, con una sobrerrepresentación de mujeres. De la población en edad de trabajar, la mayoría se encuentran ocupados –en su mayoría cuentapropistas y empleados privados–. Entre las barreras para transitar a la formalidad se encuentran: la precariedad del trabajo prevalente en los beneficiarios y el bajo nivel educativo.

Respecto al efecto laboral de Tekoporã, se destaca los siguientes elementos:

- El impacto solo se da en **diversificación de fuentes de ingresos de los hogares**, principalmente en zonas rurales.
- Aumento en los ingresos per cápita de los hogares beneficiarios, lo **que redujo la incidencia de la pobreza extrema y pobreza total**, no así la pobreza multidimensional.
- Aumento en la formalidad en el empleo para beneficiarios con un ICV cercano al umbral.

► 4. Comentarios finales

El presente documento buscaba estudiar la relación entre los programas de transferencias y su potencial formalizador para el Cono Sur, con especial énfasis en el caso de Paraguay.

En una primera parte, se observó que los PT avanzaron de programas enfocados en el desarrollo de las capacidades de los niños, niñas y adolescentes, hacia la incorporación de medidas que también garanticen el desarrollo de capital humano de personas en edad de trabajar. Estos últimos han permitido avanzar en la cobertura de la seguridad social de grupos de difícil alcance, como son los trabajadores informales, los jóvenes y mujeres en situación de pobreza, entre otros.

Uno de los argumentos contrarios al desarrollo de PT es el efecto negativo que pueden tener sobre la oferta laboral, sin embargo, la evidencia empírica no ha detectado dicho fenómeno, y en general no se encuentra una relación entre los programas y la participación laboral. En relación a los efectos sobre la formalización, estos pueden variar según el diseño del programa, y cómo éste alinea sus requisitos con los incentivos a la formalización. En ese sentido, se recomienda buscar formas de compatibilización del beneficio en caso de que algún miembro de la familia obtenga un trabajo formal. Además, es importante avanzar en la creación de entornos equitativos para hombres y mujeres, como la incorporación de guarderías, la ampliación de la legislación sobre las prestaciones por maternidad y paternidad, el avance en la disminución de las brechas salariales, la creación de subsidios para la contratación de ayudas domésticas, entre otras. Respecto al tipo de política de inclusión laboral más efectiva para la formalización, los programas con mejores resultados son las capacitaciones, la nivelación de estudios y la generación indirecta de empleo. Sin embargo, la efectividad de cada uno varía según el contexto en el cual se aplique, la duración del programa, y la articulación con otros componentes, como la inclusión de pasantías profesionales.

En una segunda parte, se estudió la evolución de los PT en un contexto de COVID-19, los cuales en una gran porción fueron dirigidos a trabajadores que no pertenecían a la seguridad social contributiva. En ese sentido, destaca el desarrollo del programa Pytyvõ en Paraguay, el cual se otorgó a trabajadores informales que trabajaban por cuenta propia, o como asalariados en micro, pequeñas y medianas empresas. Para cumplir con este propósito, fue necesario desarrollar mecanismos que permitieran llenar los vacíos de información que existían sobre los trabajadores informales. En general, en una primera etapa, los países utilizaron como fuente de información las bases de datos de los PT ya existentes para la identificación de los beneficiarios, sin embargo, esto no fue suficiente; por lo tanto, fue necesario desarrollar otros mecanismos que permitieran identificarlos, como fueron las inscripciones en línea, a través de *call centers*, aplicaciones de celular y correo electrónico. Esta información se cruzó posteriormente con registros de datos que disponían otras instituciones –como el Ministerio de Hacienda o Banco Central–. Todo esto nos indica que la pandemia supuso un importante avance para el desarrollo institucional.

En una tercera parte, se estudió el caso de Chile, Uruguay y Paraguay en el desarrollo de los PT. Sobre el primero destaca la relevancia del Subsidio al Empleo Joven y el Bono al Trabajo de la Mujer, los cuales han permitido incentivar la contratación de grupos vulnerables, como lo son las mujeres y jóvenes pobres. Sin

embargo, un elemento relevante sobre la discusión en el diseño de programas de transferencias, es la interacción entre ellos. En ese sentido, la implementación del subsidio al Ingreso Mínimo Garantizado puede desdibujar la diferencia entre los subsidios, y finalmente anular el impacto que estos tienen sobre la contratación de grupos específicos. En el caso de Uruguay, destaca la relevancia que tiene el Banco de Previsión Social como articulador de la seguridad social y de la información de diferentes sectores. Sobre esto último, el BPS ha permitido integrar en un solo lugar la información proveniente de diferentes instituciones, facilitando procesos tales como la constatación en el cumplimiento de las condicionalidades, la focalización de beneficiarios, entre otros.

Finalmente, respecto a Paraguay, se estudió los factores externos que pueden dificultar un proceso de formalización, y que en general escapan al diseño mismo de los PT. Sin embargo, aun así se observó que existe un potencial formalizador que no necesariamente se ubica en los grupos más vulnerables, sino en aquellos que se encuentran levemente por encima de la vulnerabilidad. Como se mostró anteriormente, en el caso del programa Tekoporã, este ha servido para asegurar cierto nivel de ingresos a las familias, así como para aquellas personas cercanas al puntaje de corte del programa, ha significado también un aumento en sus niveles de formalidad; esto entrega ciertas luces sobre la capacidad que tiene Tekoporã para aumentar la formalidad en tramos con ingresos un poco superiores

► Bibliografía

Abramo, Laís, Simone Cecchini y Beatriz Morales. 2019. *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.

AFIP (Administración Federal de Ingresos Públicos) [Argentina]. s. f. «Ayuda sobre el monotributo». <https://monotributo.afip.gob.ar/Public/Ayuda/Categorias.aspx>

Banco Integrado de Programas Sociales [Chile]. 2020. *Informes de Descripción y Desempeño de Programas Sociales, años 2018 y 2019*. Santiago: Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

Beazley, Rodolfo. 2020. *La respuesta de protección social a la pandemia COVID-19 en América Latina y el Caribe: Tendencias, innovaciones y aprendizajes en curso*. Oficina Regional de WFP para América Latina y el Caribe.

Bertranou, Fabio, y Pablo Casalí. 2018. «Transición a la formalidad y protección social». En *Políticas de Formalización en América Latina: Avances y Desafíos*, editado por José Manuel Salazar-Xirinachs, y Juan Chacaltana, 171-194. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, FORLAC.

Bertranou, Fabio, y Luis Casanova. 2015. *Trayectoria hacia el trabajo decente de los jóvenes en Argentina: contribuciones de las políticas públicas de educación, formación para el trabajo y protección social*. Ginebra: OIT.

Bertranou, Fabio, y Roxana Maurizio. 2012. «Semi-conditional cash transfers in the form of family allowances for children and adolescents in the informal economy in Argentina». *International Social Security Review* 65 (1): 53-72.

De Brauw, Alan, Daniel O. Gilligan, John Hoddinott y Shalini Roy. 2015. «Bolsa Familia and household labor supply». *Economic Development and Cultural Change* 63 (3): 423-457.

Casalí, Pablo, Oscar Cetrálongo y Ariel Pino. 2020. *Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19: Protección social en América Latina y el Caribe en tiempos de pandemia*. Nota técnica regional. OIT.

Casalí, Pablo, Evelyn Vezza, Diego Sanabria y Mónica Recalde. 2018. *Segmentos críticos de la informalidad laboral en Paraguay*. Informes Técnicos OIT Cono Sur 6. Ginebra: OIT.

Cecchini, Simone, y Bernardo Atuesta. 2017. *Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión*. CEPAL.

Cecchini, Simone, y Aldo Madariaga. 2011. «Capítulo VI: Institucionalidad y sostenibilidad». En *Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, 155-178. Santiago: CEPAL.

Cecchini, Simone, Claudia Robles y Luis Hernán Vargas. 2012. *La ampliación de las transferencias monetarias y sus desafíos en Chile: el Ingreso Ético Familiar*. International Policy Centre for Inclusive Growth Research Brief 26. Brasilia: Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2017. *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo*. Santiago.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). s. f.a. «*Programas de inclusión social y productiva*», base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de la División de Desarrollo Social. Consultada en junio de 2021.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). s. f.b. «*Programas de transferencias condicionadas*», base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de la División de Desarrollo Social. Consultada en junio de 2021.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). s. f.c. «*Medidas de protección social para enfrentar el COVID-19: Transferencias monetarias*», base de datos Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe. Consultada en junio de 2021.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2020. *Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones*. Informe Especial COVID-19 núm. 5.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2014. *Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral*. Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe 10. Santiago.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2020. *La dinámica laboral en una crisis de características inéditas: desafíos de la política*. Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe 23. Santiago.

ChileAtiende. 2021b. *Subsidio al Empleo, línea Regresa*. Recuperado el 30 de marzo de 2021, de <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/82843-subsidio-al-empleo-linea-regresa>.

ChileAtiende. 2021c. *Subsidio al Empleo, línea Contrata*. Recuperado el 30 de marzo de 2021, de <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/82843-subsidio-al-empleo-linea-regresa>.

ChileAtiende. 2021d. *Subsidio al Empleo, línea Protege*. Recuperado el 30 de marzo de 2021, de <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/88635-subsidio-al-empleo-linea-protege>.

ChileAtiende. 2021e. *Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) Universal*. Recuperado el 18 de noviembre de 2021, de <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/94077-ingreso-familiar-de-emergencia-ife-universal>.

DIPRES (Dirección de Presupuestos) [Chile]. 2019. *Monitoreo y Seguimiento Oferta Pública 2019: Bono por Formalización Laboral, Ministerio de Desarrollo Social y Familia*.

INE (Instituto Nacional de Estadística). 2021a. *Boletín trimestral de empleo EPHC 4to. trimestre 2020*. Asunción

Filgueira, Fernando. 2001. «Between a rock and hard place: Construyendo ciudadanía social en América Latina». En *Ciudadanía en tránsito: perfiles para el debate*, editado por Laura Gioscia. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental/ Instituto de Ciencia Política.

Fruttero, Anna, Alexandre Ribeiro y Luis Henrique Paiva. 2020. «*Social Programs and Formal Employment: Evidence from the Brazilian Bolsa Família Program*», IMF Working Paper núm. 20/99. Fondo Monetario Internacional.

Galeano, Luis. 2012. «El caso de Paraguay». En *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización*, editado por Fernando Soto Baquero y Sergio Gómez, 407-434. FAO.

INE (Instituto Nacional de Estadística) [Paraguay]. 2021b. *Principales Resultados de Pobreza Monetaria y Distribución de Ingresos: EPHC 2020*.

INE (Instituto Nacional de Estadística) [Paraguay]. 2021c. «*Serie comparable de Encuestas Permanentes de Hogares (EPH), 1997/98-2020*», base de datos abiertos del INE. Consultada en junio de 2021.

Jones, Hayley. 2016. «*More education, better jobs? A critical review of CCTs and Brazil's Bolsa Família Programme for long-term poverty reduction*». *Social Policy and Society* 15 (3): 465-478.

Larrañaga, Osvaldo, y Dante Contreras. 2010. «Chile Solidario y Combate a la Pobreza». En *Las nuevas políticas de protección social*, editado por Osvaldo Larrañaga y Dante Contreras. Santiago.

Lavalleja, Martín, y Victoria Tenenbaum. 2020. *Mecanismos de focalización de los programas de transferencias monetarias en América Latina: el caso del Uruguay*, serie Estudios y Perspectivas-Oficina de la CEPAL en Montevideo, núm. 43. Santiago: CEPAL.

Marinakís, Andrés, y Guillermo Montt. 2020. *Comentario: Proyecto de Ley que Crea Subsidio de Cargo Fiscal para Trabajadoras y Trabajadores de Bajas Remuneraciones (Anteriormente Ingreso Mínimo Garantizado) ante la Comisión de Hacienda Senado de la República de Chile*. Santiago: OIT.

Maurizio, Roxana, y Gustavo Vásquez. 2014. «*Argentina: Impacts of the child allowance programme on the labour-market behaviour of adults*». *Cepal Review* 113: 115-137.

Midaglia, Carmen, y Milton Silveira. 2011. «Políticas sociales para enfrentar los desafíos de la cohesión social: los nuevos Programas de Transferencias Condicionadas de Renta en Uruguay». En *Perspectivas críticas sobre la cohesión social: Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, coordinado por Carlos Barba Solano y Néstor Cohen, 225-249. Buenos Aires: CLACSO.

MIDES (Ministerio de Desarrollo Social) [Uruguay]. 2007. Plan de Equidad. http://archivo.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf

Ministerio de Desarrollo Social y Familia [Chile]. 2016. *Informe Final de Evaluación Programa Familias en Situación de Pobreza Extrema y Vulnerabilidad - Subsistema Seguridades y Oportunidades, de la Subsecretaría de Servicios Sociales - Ministerio de Desarrollo Social*. Consultado en https://www.dipres.gob.cl/597/articles-149528_informe_final.pdf

Ministerio de Desarrollo Social [Paraguay]. 2019. *Informe de Gestión 2019*.

Ministerio de Desarrollo Social [Argentina]. s. f. «Monotributo Social». <http://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2018/04/Preguntas-Frecuentes.pdf>

Ministerio de Hacienda [Paraguay]. 2016. *Evaluación de Impacto del Programa Tekoporã*.

Ministerio de Hacienda [Paraguay]. 2021. *Paraguay ante la Pandemia: ¿Qué se está haciendo? Volumen 3*.

ChileAtiende. 2021a. *Ingreso Ético Familiar (IEF)*. Recuperado el 31 de marzo de 2021, de <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/20055-ingreso-etico-familiar-ief>

Montt, Guillermo, Camila Schmidlin y Mónica Recalde. 2021. *La seguridad social en el Paraguay y sus desafíos en contexto de la COVID-19*. Informes Técnicos OIT Cono Sur 18. Santiago: OIT.

MTESS (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social). 2019. *Boletín Estadístico de la Seguridad Social*. Asunción: MTESS - Dirección General de la Seguridad Social.

Novacovsky, Irene, Victoria Arinci, María Eva Hadida, Laura Guardia y Naomi Wermus. 2010. «Resultados de la Segunda Evaluación del Programa Ciudadanía Porteña: Impacto sobre las condiciones de vida de los hogares beneficiarios». Documento presentado en *VI Jornadas de Sociología de la UNLP: Debates y perspectivas sobre Argentina y América Latina en el marco del Bicentenario - Reflexiones desde las Ciencias Sociales*, La Plata - Argentina, 9 y 10 de diciembre de 2010. http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5374/ev.5374.pdf

Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. 2012. *Informe anual 2012: Los bonos en la mira - aporte y carga para las mujeres*. Santiago: CEPAL.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). 2018. *Estudio multidimensional de Paraguay Volumen 2. Análisis detallado y recomendaciones*. Serie Caminos de Desarrollo. París: OECD Publishing.

OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2016. *Soluciones eficaces: Políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe*. Ginebra.

OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2017. *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Ginebra.

OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2018. *Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe*. Panorama Laboral Temático 4. Lima: Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2020a. *Panorama Laboral 2020*. Lima: Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2020b. *Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19: Impactos en el mercado del trabajo y los ingresos en América Latina. Segunda Edición*. Nota técnica. Serie Panorama laboral en tiempos de la COVID-19. Lima

OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2020c. *ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. Sixth edition. Setiembre 2020*.

Reinecke, Gerhard, Guillermo Montt, Aram Cunego, Verónica Herken, Andrea Ocampos y Paola Valfredi. 2020. *Paraguay: Impactos de la COVID-19 sobre el mercado de trabajo y la generación de ingresos*, Nota Técnica país. Serie Panorama laboral en tiempos de la COVID-19. Lima: OIT.

Ribas, Rafael P., y Fabio Veras Soares. 2011. «*Is the effect of conditional transfers on labor supply negligible everywhere?*». Documento borrador.

Rossel, Cecilia, Denise Courtoisie y Magdalena Marsiglia. 2014. *Programas de transferencias, condicionalidades y derechos de la infancia: apuntes a partir del caso del Uruguay*. Serie Políticas Sociales 215. Santiago: CEPAL/UNICEF.

Rossel, Cecilia, Denise Courtoisie y Magdalena Marsiglia. 2017. «How could conditional cash transfer programme conditionalities reinforce vulnerability? Non-compliers and policy implementation gaps in Uruguay's Family Allowance». *Developmental Policy Review* 37 (1): 3-18.

Secretaría de Acción Social [Paraguay]. 2018. *TEMBIAPO RAPE: Experiencias de la Secretaría de Acción Social en la gestión de programas y proyectos sociales de reducción de la pobreza 2013/2017*.

Secretaría de Acción Social [Paraguay]. 2016. *Manual Operativo del Programa de transferencia monetaria condicionada (TMC) - Tekoporã*.

Secretaría de Acción Social [Paraguay]. 2017. *Manual Operativo. Programa de apoyo a la promoción e inclusión socioeconómica - Tenonderã*.

Sepúlveda, Magdalena. 2014. *De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina*. Series de la CEPAL. Santiago: CEPAL

Soares, Fabio Veras, Rafael Perez Ribas y Guilherme Issamu Hirata. 2008. *Los Logros y las Carencias de las Transferencias de Efectivo Condicionadas: Evaluación del Impacto del Programa Tekoporã del Paraguay*. Brasilia: Centro Internacional de Pobreza/PNUD.

UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas). 2017. *Cuenta Regresiva. ¿Cómo aprovechar el bono demográfico en Paraguay?*. Asunción.

Unidad Técnica de Gabinete Social [Paraguay]. 2016. *Programa Abrazo: Evaluación de consistencia y resultado*.

Universidad de Chile. 2018. *Evaluación de Impacto del Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades (Ley N° 20.595) - Usuarios Egresados*. Santiago: Centro de Sistemas Públicos.

Velásquez Pinto, Mario. 2021. *La protección social de los trabajadores informales ante los impactos del COVID-19*. Documentos de Proyectos. Santiago: CEPAL.

▶ Otros títulos de nuestra serie

- Informe Técnico N°22:** Desafíos para el trabajo decente: El trabajo en plataformas digitales en Paraguay.
- Dionisio Borda, Ignacio González, Verónica Serafini, Robert Marcial González, María Luz Rodríguez
- Para revisarlo haga clic [aquí](#)
-
- Informe Técnico N°21:** Barreras a la formalización del trabajo en Paraguay: Análisis cualitativo de las percepciones de trabajadores y empleadores.
- Guillermo Montt, Gustavo Setrini, Lucas Arce
- Para revisarlo haga clic [aquí](#)
-
- Informe Técnico N°20:** Aportes de la experiencia internacional para el diálogo social sobre la reforma de la seguridad social en Uruguay.
- Guillermo Montt, Charles Knox-Vydamov y Valentina Jorquera.
- Para revisarlo haga clic [aquí](#)
-
- Informe Técnico N°19:** El trabajo en plataformas durante la pandemia por COVID-19: Los derechos fundamentales y el caso chileno.
- Alberto Coddou.
- Para revisarlo haga clic [aquí](#)
-

Informe Técnico N°18: La seguridad social en el Paraguay y sus desafíos en contexto de la COVID-19.

Guillermo Montt, Camila Schmidlin, Mónica Recalde.

Para revisarlo haga clic aquí

Informe Técnico N°17: Economía de plataformas y transformaciones en el mundo del trabajo: el caso de los repartidores en Santiago de Chile.

Antonia Asenjo, Alberto Coddou.

Para revisarlo haga clic aquí

Informe Técnico N°16: Consideraciones para una Constitución Laboral.

Francisco Tapia.

Para revisarlo haga clic aquí

Informe Técnico N°15: Protección ante la desocupación en Chile. Desafíos y oportunidades luego de una crisis sistémica.

Guillermo Montt, Félix Ordóñez e Ignacio Silva.

Para revisarlo haga clic aquí

Informe Técnico N°14: El derecho de la seguridad social en Chile y el mundo: Análisis comparado para una nueva constitución.

Guillermo Montt, Alberto Coddou.

Para revisarlo haga clic aquí

Informe Técnico N°13: El desarrollo de la institucionalidad del trabajo, empleo y seguridad social en el Paraguay (1870 - 2013).

David Velázquez.

Para revisarlo haga clic aquí

-
- Informe Técnico N°12:** La Política y el Programa Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo: el caso de Chile.
- Carmen Bueno.
- [Para revisarlo haga clic aquí](#)
-
- Informe Técnico N°11:** Experiencias de políticas públicas para la formalización económica y laboral en Chile.
- Lysette Henríquez.
- [Para revisarlo haga clic aquí](#)
-
- Informe Técnico N°10:** Rotación ocupacional e informalidad laboral: El caso de los trabajadores independientes en América Latina.
- Roxana Maurizio.
- [Para revisarlo haga clic aquí](#)
-
- Informe Técnico N°9:** ¿A mitad de camino entre Bismarck y Beveridge? La persistencia de los dilemas en el sistema previsional argentino.
- Fabio Bertranou, Pablo Casalí y Oscar Cetrángolo.
- [Para revisarlo haga clic aquí](#)
-
- Informe Técnico N°8:** Upgrading económico y social en las Cadenas Mundiales de Suministro de Servicios Globales: El caso de Uruguay.
- Vivian Couto.
- [Para revisarlo haga clic aquí](#)
-
- Informe Técnico N°7:** Las MIPYMES en América Latina y el Caribe: Una agenda integrada para promover la productividad y la formalización.
- Carlo Ferraro y Sofía Rojo.
- [Para revisarlo haga clic aquí](#)
-

Informe Técnico N°6: Segmentos críticos de la informalidad laboral en Paraguay.

Pablo Casalí, Evelyn Veza, Mónica Recalde, Diego Sanabria.

Para revisarlo haga clic aquí

Informe Técnico N°5: Paraguay. Trabajadores independientes: caracterización y políticas para la formalización.

Pablo Casalí, Evelyn Veza, Mónica Recalde, Diego Sanabria.

Para revisarlo haga clic aquí

Informe Técnico N°4: El mercado laboral en Chile: Una mirada de mediano plazo.

Juan Jacobo Velasco, Gerhard Reinecke.

Para revisarlo haga clic aquí

Informe Técnico N°3: Paraguay: Situación actual de las mipymes y las políticas de formalización.

Horacio Santander.

Para revisarlo haga clic aquí

Informe Técnico N°2: Utilización de tecnologías de la información y de la comunicación en las inspecciones del trabajo. Una visión comparada en torno a países seleccionados.

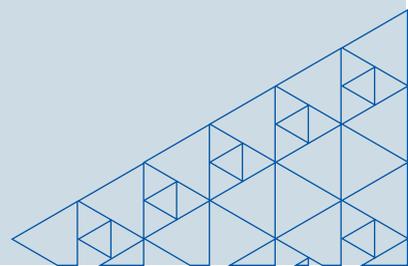
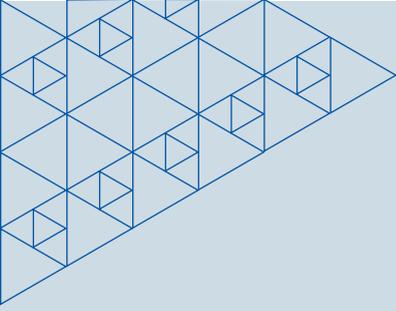
Carmen Bueno y Pablo Páramo.

Para revisarlo haga clic aquí

Informe Técnico N°1: El futuro de la protección social en América Latina: reflexiones para los debates sobre el futuro del trabajo.

Fabio Bertranou.

Para revisarlo haga clic aquí



Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT
para el Cono Sur de América Latina

Tel: +56-2 2580-5500
E-mail: santiago@ilo.org
www.ilo.org/santiago

Santiago de Chile

