



CARI / CONSEJO ARGENTINO PARA LAS
RELACIONES INTERNACIONALES

Comentarios Estratégicos

Por una agenda internacional para la Argentina
basada en tendencias globales de protección
y desarrollo social

Joaquín Baliña

CAF BANCO DE DESARROLLO
DE AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE

**Por una agenda internacional para la Argentina
basada en tendencias globales de protección
y desarrollo social**

Joaquín Baliña

Comentarios Estratégicos

Nº 3

JUNIO 2024

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusiva
responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el
pensamiento del CARI.

Corrección: Analía Amarelle

Diseño: Trenders

Maquetación: Mario Modugno

Imagen de Freepik

CARI Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales

Uruguay 1037, piso 1º, C1016ACA Buenos Aires, República Argentina

Teléfono: (+5411) 4811-0071 al 74 / Fax: (+5411) 4815-4742

Correo electrónico: direccioneditorial@cari.org.ar / Sitio web: www.cari.org.ar

Por una agenda internacional para la Argentina basada en tendencias globales de protección y desarrollo social

Joaquín Baliña*

El mundo actual se caracteriza por la emergencia de tendencias y riesgos globales relacionados con una agenda en materia social y económica para una gran parte de la población, especialmente aquella en regiones de mayor vulnerabilidad. En este sentido, para desarrollar una agenda doméstica efectiva de protección y desarrollo social, Argentina debe hacer una lectura inteligente del escenario global actual y de su posible evolución. Esto le permitirá adecuar su política exterior a esas perspectivas estructurales.

Este tema es desarrollado en *Humanity at risk* (Innerarity, D. y Solana, J., 2013) y parte del supuesto de que el mundo ha ingresado en una nueva fase de exposición

* Sociólogo (UNSAM), Diplomado en Desigualdades y Políticas Públicas (FLACSO), Especialista en Política, Evaluación y Gerencia Social (FLACSO) y Magíster en Sociología Política Internacional (UNTREF). Actualmente es candidato a Doctor del Programa Binacional en Estudios Globales y de Área entre la Universidad del Salvador y la Humboldt-Universität Zu Berlin. Fue becario del CIN, PNUD y CUA-DAAD. Se ha desempeñado en distintas organizaciones como coordinador de proyectos e investigador. Actualmente es docente y consultor en PM/MERL, investigación aplicada y análisis de datos para organismos nacionales e internacionales.

y multiplicación de riesgos globales¹. Pandemias, cambio climático, automatización e inteligencia artificial, entre otros, constituyen factores ineludibles del escenario y la política internacionales.

En esta misma línea conceptual, el sociólogo alemán Ulrich Beck (1998) alertó sobre una transición mundial hacia una nueva fase, caracterizada por la emergencia y exposición a riesgos globales. Su principal característica radica en la potencial expansión global de un evento local, pero con un reparto desigual de sus consecuencias². Si bien esto debe ser un llamado de atención a la comunidad internacional sobre el nivel de exposición al riesgo de las sociedades actuales, debe serlo especialmente para aquellas regiones más vulnerables. Producto de la situación actual en materia social y económica, la Argentina no es la excepción a este tema.

Cada año, el *World Economic Forum* (WEF) publica el *Global Risks Report*. En base a una encuesta sobre percepción de riesgos aplicada entre expertos internacionales, el informe releva las principales tendencias anuales en esta materia. En su última edición, el informe alerta que el desarrollo económico puede estar llegando a un fin de ciclo tal como lo conocemos, con consecuencias potencialmente nocivas para los mercados de trabajo³.

La falta de oportunidades laborales se ubicó en sexto lugar entre los primeros diez riesgos globales, y se estima que su incidencia aumentará en el transcurso de los próximos años. Adicionalmente, el informe concluye que producto del cambio climático y la integración de la inteligencia artificial a los procesos productivos, es probable que los mercados laborales se bifurquen a nivel internacional. Como consecuencia de esta divergencia, se espera que esta tendencia modifique drásticamente la calidad, cantidad y distribución de puestos de trabajo entre las eco-

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

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

3 WEF. (2024). *Global Risk Report 2024*. World Economic Forum.

nomías más y menos desarrolladas, derivando en problemas de movilidad social, bienestar y progreso⁴.

De acuerdo con uno de los informes más recientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la emergencia de nuevas vulnerabilidades y múltiples crisis están erosionando las perspectivas de bienestar en gran parte del mundo, especialmente en las regiones más vulnerables. Como consecuencia de esto, se espera que el desempleo aumente durante el 2024 y se estima que las desigualdades emergerán como un factor inclusive de mayor preocupación al actual⁵.

A su vez, en el último informe de tendencias globales del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se indica que las desigualdades y la pobreza se ubican en cuarto y quinto lugar, respectivamente, entre los 13 temas que están afectando el desarrollo a nivel global. La complejidad es tal que se estima que solo un tercio de los países logrará reducir la pobreza nacional para 2030⁶.

En este escenario debemos contemplar otras tendencias que dificultan los objetivos de desarrollo social y económico, como la profundización de las desigualdades económicas y nuevas dinámicas poblacionales asociadas al envejecimiento y la concentración urbana en megaciudades⁷. Todos estos aspectos influyen en la sostenibilidad y eficiencia de los mercados de trabajo, así como de los sistemas de seguridad y protección social asociados.

En términos regionales, América Latina y el Caribe se caracterizan por tener elevados niveles de pobreza estructural e informalidad laboral a pesar de los esfuerzos destinados a su reducción⁸. En este sentido, la región presenta dificultades persistentes en esta materia durante las últimas décadas, y su incidencia se pro-

4 WEF. (2024). Global Risk Report 2024. World Economic Forum.

5 ILO. (2024). Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo: Tendencias 2024. ILO.

6 UNDP. (2024). 2024 UNDP trends report. The landscape of development.

7 Atkinson, S. (2019). 10 Mega Trends that are (re) shaping our world. Ipsos.

8 CEPAL. (2021). La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe. Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad. CEPAL.

fundizó a partir de la pandemia⁹. Esto se puede apreciar claramente para los países del cono sur. Por ejemplo, si se consideran los países miembro del MERCOSUR, la tasa de desempleo¹⁰ se mantenía en alza desde el 2014-2015, previo a la pandemia. Para el mismo período, la tasa de pobreza internacional¹¹ mostraba una tendencia hacia la desaceleración de su reducción.

A nivel nacional, Argentina enfrenta un panorama muy complejo en materia de protección y desarrollo social. Los datos más recientes provistos por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) indican que, para el segundo semestre de 2023, el 41,7% de la población estaba debajo de la línea de la pobreza, a pesar de haberse registrado para el mismo período una tasa de desocupación cercana al 6%. Es decir, se registraron elevados niveles de pobreza con niveles relativamente bajos de desocupación. En la actualidad, esto se explica por un salario mínimo de AR\$234.315, que no logra cubrir los gastos de una canasta básica total individual valuada en torno a los AR\$268.000¹².

Esto está muy ligado al deterioro del mercado de trabajo, que desde hace años muestra signos de estancamiento de creación de nuevos puestos de empleo, caída de los salarios reales y aumento del empleo informal o no registrado¹³. Este último punto es central, si consideramos que la informalidad en Argentina se encuentra en torno a la alarmante cifra del 50%. En pocas palabras, pobreza e informalidad

9 CEPAL. (2023). Panorama Social de América Latina y el Caribe 2023: la inclusión laboral como eje central para el desarrollo social inclusivo. CEPAL.

10 Calculada sobre la fuerza laboral en base a modelos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Base de datos del Banco Mundial.

11 Calculada sobre USD 6,85 diarios en base a precios internacionales del 2017 y establi- zados por paridad de poder de compra. Base de datos del Banco Mundial.

12 El valor del salario mínimo, vital y móvil fue actualizado por última vez en mayo de 2024. La valuación de la canasta básica total es establecida por el INDEC y el monto co- rresponde a abril de 2024.

13 Beccaria, L., y Maurizio, R. (2017). Mercado de trabajo y desigualdad en Argentina. Un balance de las últimas tres décadas; Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales; Sociedad; 37; 15-41.

son dos rasgos centrales de la estructura social y económica recientes¹⁴. A ello se suma el hecho de que, a pesar del aumento sostenido de la inversión social –especialmente en materia de transferencias monetarias no contributivas¹⁵ como las asignaciones familiares o las pensiones no contributivas– la pobreza ha resultado ser incontenible¹⁶.

Ahora bien, tener en consideración las tendencias globales no implica encontrar en estas una justificación sobre el empeoramiento de indicadores sociales y económicos locales. En cambio, se debe tener en cuenta como escenario para: (1) establecer un diagnóstico certero que mida en su justa medida el grado de excepcionalidad del caso; y (2) diseñar políticas públicas acordes. En cuanto al diagnóstico, se ha visto que las tendencias globales no son auspiciosas, y que a ello se suma la potencial exposición a riesgos y tendencias, cuyas consecuencias pueden impactar de forma variable dependiendo del grado de vulnerabilidad de cada región o país. A su vez, se ha argumentado que en la región latinoamericana el fenómeno de la degradación social y económica es compartido y que los esfuerzos sostenidos para revertir estas tendencias en ocasiones pueden ser limitados. En este sentido, resulta evidente por un lado que Argentina atraviesa una situación similar con otros países; por otro lado, su particularidad viene dada por el aumento sostenido del empleo informal y la aceleración de la tasa de pobreza nacional, especialmente durante los últimos dos años.

Así, este diagnóstico permite orientar las medidas a tomar. En primer lugar, de lo antes expuesto se desprende que aumentar el empleo registrado y de calidad es un imperativo. No obstante, no hay fórmulas mágicas y son decenas los países que tienen dificultades en esta materia, en un mundo donde la calidad y las opor-

14 Beccaria, L. A., Marina Filipetto, S., y Mura, N. (2022). Heterogeneidad en el sector informal y transiciones entre estados. Un análisis de largo plazo para el mercado laboral argentino. *Revista Desarrollo y Sociedad*, 92, 195-235.

15 El carácter no contributivo de las prestaciones viene dado por el hecho de que su acceso no está sujeto a una cotización dentro de los regímenes de seguridad social.

16 Schipani, A., y Forlino, L. (2024). Mapa de las Políticas Sociales en la Argentina 2023.

tunidades laborales están a la baja. Sumado a un contexto de incertidumbre ante las consecuencias del cambio climático y la irrupción de la inteligencia artificial, lo más probable es que en el escenario actual regresar a las economías de pleno empleo de mediados del siglo XX sea más un deseo que una posibilidad real, especialmente para las economías en desarrollo.

En segundo lugar, esto implica que los esquemas de protección social seguirán creciendo en términos de cobertura y adecuación –especialmente los no contributivos a través de medidas como transferencias monetarias– ya sea por medio de políticas domésticas o la cooperación internacional. La expansión de este tipo de medidas es notoria durante las últimas dos décadas tanto en América Latina¹⁷ como en el mundo¹⁸. En base a los datos y acontecimientos más recientes, lo esperable es que los esquemas de protección social muten hacia sistemas de cobertura universal orientados a garantizar pisos mínimos de bienestar. Es por esto que, lejos de una reducción abrupta, es probable que en los próximos años veamos una expansión de este tipo de medidas, especialmente en regiones periféricas, de baja capacidad productiva o con mayor grado de vulnerabilidad.

En función de lo mencionado, afirmamos que Argentina es un caso híbrido. Se trata de un país que cuenta con capacidades productivas expandibles y amplia disponibilidad de recursos naturales, algunos de ellos estratégicos como el litio y el agua. Sin embargo, no deja de ser un país de inserción periférica, de intensidad tecnológica media-baja y con serias dificultades para definir horizontes estratégicos de largo plazo, sumado a las fragilidades socioeconómicas ya mencionadas. Esto lo hace un país vulnerable al riesgo y a las consecuencias negativas de tendencias globales como el cambio climático o el advenimiento de la inteligencia artificial.

17 Cechini, S., Villatoro, P., y Mancera, X. (2021). El impacto de las transferencias monetarias no contributivas sobre la pobreza en América Latina. *Revista de la CEPAL* N° 134.

18 CALP. (2024). *Estado Global de los Programas de Transferencias Monetarias 2023*.

Con respecto a esto último, el impacto de sus nuevas formas pueden suponer un nivel de transformación laboral inclusive mayor al que supone la perspectiva de la automatización por tareas¹⁹. Esto se debe a su reciente capacidad generativa en constante evolución, que aumenta considerablemente el abanico de capacidades y labores humanas susceptibles de ser reemplazadas, inclusive aquellas que involucran procesos cognitivos o creativos²⁰. Es evidente que su introducción progresiva modificará el panorama de los mercados de trabajo, con consecuencias aún inciertas. En este escenario, factores de la estructura social y económica argentina como las elevadas tasas de informalidad y de pobreza estructural constituyen un verdadero desafío, especialmente en cuanto a las capacidades del mercado de trabajo para adaptarse a este proceso de forma estable y equitativa. En este sentido, a la hora de definir una agenda de protección y desarrollo social que tenga en cuenta el escenario global actual, un camino posible puede ser redefinir el sistema de protección social a partir de un modelo híbrido que combine transferencias monetarias (que garanticen pisos mínimos y universales) con esquemas de promoción y acceso al empleo (en base a mecanismos más flexibles de entrada, permanencia y salida). A su vez, sería deseable que, como parte de este sistema, se brinden capacitaciones profesionales en función de la experiencia necesaria para promover áreas clave de la industria y los servicios. Esto implica alinear, por ejemplo, los objetivos de desarrollo económico, crecimiento productivo, exportación e inversión extranjera con los programas de desarrollo profesional, a fin de promover las capacidades necesarias en cadenas de producción y valor. De esta manera, el sistema de protección social podría funcionar como promotor de desarrollo social, y a su vez brindar protección en etapas de desempleo o contracción económica.

Un último aspecto no menor es el vinculado a la política exterior y la integración regional. Si consideramos el escenario global actual y la vulnerabilidad comparti-

19 Autor, D., & Salomons, A. (2018). Is Automation Labor Share–Displacing? Productivity Growth, Employment, and the Labor Share. *Brookings Papers on Economic Activity*, 1–63.

20 Levy Yeyati, E., y Judzik, D. (2024). *Automatizados. Vida y trabajo en tiempos de inteligencia artificial*. Planeta.

da de la Argentina con sus países socios, un acierto de la política exterior podría estar en promover mecanismos de colaboración mutua en materia de protección y desarrollo social. Si bien la Argentina tiene una larga trayectoria en materia de respeto y reconocimiento de la soberanía y autonomía nacionales, también ha sido un actor relevante en la promoción de estrategias de cooperación e integración regional. Por lo tanto, puede ser también oportuno avanzar con socios estratégicos en el desarrollo de una arquitectura común de adaptación y mitigación de los riesgos y las consecuencias no deseadas de las tendencias globales. Ejemplos de ellos pueden ser el desarrollo de sistemas de monitoreo y alerta temprana regionales, la implementación de protocolos de acción a nivel de bloques regionales (como por ejemplo el MERCOSUR), o la creación de fondos regionales contracíclicos y de desarrollo social, entre otros²¹. Esto sin dudas sería un avance en la dirección correcta para reducir la vulnerabilidad y aumentar la capacidad de respuesta ante fenómenos y circunstancias adversas.

En conclusión, la situación actual de la Argentina y el escenario global presentan desafíos significativos que requieren una respuesta estratégica y adaptativa. La emergencia de nuevas tendencias y riesgos globales, sumado a la vulnerabilidad particular del país y la región, exigen un enfoque que combine políticas de protección social con estrategias de desarrollo económico y del empleo. La redefinición de un sistema de protección social híbrido, que asegure mínimos universales y promueva el empleo, junto con una política exterior enfocada en la cooperación regional, podría ser clave para mitigar los efectos de las tendencias globales adversas y fortalecer la resiliencia de Argentina frente a los desafíos futuros.

21 Baliña, J., Santero, M., Brosio, A., y Tapia, E. (2024). Perspectivas regionales ante crisis globales. Propuesta de un sistema integrado de protección social y sanitaria para América del Sur. In M. C. Sanmartin (Ed.), *Nuevas perspectivas de integración, cooperación y multilateralismo para América del Sur* (pp. 481-519). CLACSO.



CARI

CONSEJO ARGENTINO PARA LAS
RELACIONES INTERNACIONALES

CAF BANCO DE DESARROLLO
DE AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE