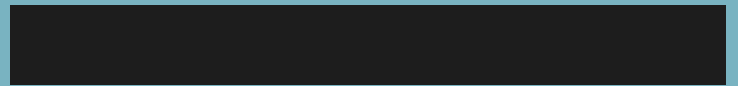
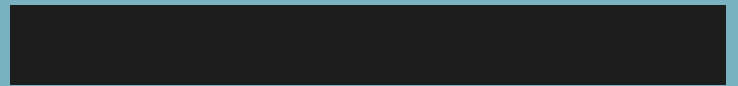


# Mapa de las Políticas Sociales en la Argentina 2023



Andrés Schipani  
Lara Forlino

# Mapa de las Políticas Sociales en la Argentina 2023

Andrés Schipani  
Lara Forlino

- Generar riqueza
- Promover el bienestar
- Transformar el Estado

**CIAS**



## Sobre CIAS

El Centro de Investigación y Acción Social (CIAS), fundado en 1956, es una institución de los jesuitas en Argentina dedicada a la investigación social y a la formación de líderes políticos.

---

## Sobre Fundar

Fundar es un centro de estudios y diseño de políticas públicas que promueve una agenda de desarrollo sustentable e inclusivo para la Argentina. Para enriquecer el debate público es necesario tener un debate interno: por ello lo promovemos en el proceso de elaboración de cualquiera de nuestros documentos. Confiamos en que cada trabajo que publicamos expresa algo de lo que deseamos proyectar y construir para nuestro país. Fundar no es un logo: es una firma.

---

## Cita sugerida

Schipani, A. y Forlino, L. (2024). [Mapa de las Políticas Sociales en la Argentina 2023](#). CIAS-Fundar.

Esta obra se encuentra sujeta a una licencia [Creative Commons 4.0 Atribución-NoComercial-Sin-Derivadas Licencia Pública Internacional \(CC-BY-NC-ND 4.0\)](#). Queremos que nuestros trabajos lleguen a la mayor cantidad de personas en cualquier medio o formato, por eso celebramos su uso y difusión sin fines comerciales.

---

## Agradecimientos

Agradecemos los comentarios de María Victoria Anauati, Gonzalo Elizondo, Daniel Hernández, María Migliore, Felipe Vismara y Rodrigo Zarazaga. Además, agradecemos las sugerencias de Juan Manuel Blardone, Andrés Borenstein, Guillermo Cruces, Guido De Graaff, María Edo, Fernanda Reyes, Diego Schleser y Rafael Rofman en la recolección de datos y la construcción de la base de datos sobre la que se basa este trabajo. Por último, este estudio no hubiera sido posible sin la talentosa y comprometida labor de Olivia Berisso, Sol Feldsztejn y Teresita Martínez Llobet.

# Índice

## Mapa de las Políticas Sociales en la Argentina 2023

5	<a href="#">Introducción</a>	34	<a href="#">Estudios de caso</a>
6	<a href="#">Mapa de la inversión social</a>	34	Planes para cooperativas
8	Resumen de la evolución de la inversión social por gobierno (Mapa 2021)	39	Políticas alimentarias
9	Resumen de los patrones comunes de la inversión social (Mapa 2021)	42	Asignaciones familiares no contributivas
10	Nuevos patrones de la inversión social: el Mapa 2023	45	Pensiones no contributivas
14	Evolución de la inversión social por gobierno	49	Becas educativas
15	Análisis de la gestión de Alberto Fernández (2019-2022)	52	Subsidios para la preservación o promoción del empleo formal
19	<a href="#">La magnitud de los programas</a>	59	<a href="#">Conclusiones</a>
19	Evolución general	62	<a href="#">Anexos</a>
20	Categorías	63	Anexo histórico
22	Partidas y programas sociales	70	Anexo metodológico
27	<a href="#">Evolución etaria de la inversión social</a>	80	<a href="#">Bibliografía</a>
27	Metodología para la clasificación		
28	Patrones generales de la inversión por grupos etarios		
30	Análisis en profundidad de la inversión social por categoría etaria		

# Introducción

Hace una década que Argentina no logra bajar sus índices de pobreza. Un período que se caracteriza, además, por la falta de crecimiento económico y el estancamiento del trabajo formal. Frente a ese contexto adverso, al que se sumó un proceso creciente de inflación, los sucesivos gobiernos han apostado por aumentar la inversión social para suplir la insuficiente creación de empleo genuino y contener a la población. El crecimiento de esta inversión ha cumplido una función central de contención social: de no existir la vasta red de protección social que en Argentina cubre básicamente a toda la población de adultos mayores, todos los niños y una parte importante de los adultos, los niveles de pobreza, desigualdad y exclusión social serían abismalmente más altos. Sin esta red de contención social, un pilar histórico sobre el que se edificó el país en el siglo XX (lo que los académicos Elisa Pastoriza y Juan Carlos Torre llaman la “pulsión igualitaria” de la sociedad argentina<sup>1</sup>) se vería seriamente erosionado, corriendo el riesgo de que se derrumbe la delicada cohesión social que aún mantiene unida a la sociedad argentina.

Dicho esto, la inversión social argentina no ha tenido en los últimos años un rol transformador. Si bien ha cumplido un rol central de contención social, no ha sido muy efectiva en honrar otro pilar esencial de la sociedad argentina: la movilidad social ascendente. Las políticas sociales son más o menos efectivas a la hora de mantener a las personas (aunque de forma cada vez más frágil) en su lugar en la estructura social, en un contexto económico que las empuja necesariamente hacia abajo. Pero no están diseñadas para promover la movilidad social ascendente: permitir a las familias escapar de la pobreza estructural, pasar de un empleo informal a otro formal (con los consiguientes derechos laborales y de salud) y, eventualmente, aspirar a ascender en la escalera social.

Frente a este contexto, se publicó en 2021 el primer [Mapa de las Políticas Sociales en la Argentina](#)<sup>2</sup>, con la certeza de que la política social cumple un rol central en la contención social, pero que también muestra limitaciones importantes en su capacidad de mejorar las condiciones estructurales de las personas más humildes. En este sentido, creemos que una inversión social significativa es una meta necesaria, aunque no suficiente, en sociedades como la argentina, que poseen un espíritu igualitario tan marcado. El desafío, por tanto, no es recortar el tamaño de la inversión social, sino rediseñarla, a los efectos de mejorar su calidad, eficiencia y equidad.

Este espíritu impulsa la edición de este Mapa 2023, que presenta tres novedades respecto del Mapa 2021. En primer lugar, su mayor cobertura temporal: si el reporte anterior concluía su análisis en el año 2020, que coincidía con los inicios de un nuevo mandato presidencial marcado por la irrupción de la pandemia, este reporte cubre la evolución de la política social desde el año 2002 hasta 2022<sup>3</sup>. Esta extensión temporal invita a analizar un fenómeno inusual para la Argentina del siglo XXI: la experiencia de un gobierno peronista que debió administrar la política social en un contexto de emergencia sanitaria mundial. En particular, los vaivenes de la política social durante la pandemia (esto es, la necesidad de diseñar o expandir con urgencia una red de contención social para los millones de argentinos que quedaron súbitamente privados de ingresos) constituyeron un desarrollo atípico que este informe explora en profundidad.

En segundo lugar, se brinda una información más granular al lector y se amplía el rango de dimensiones de la política social cubiertas. Por un lado, se publica una medición mensual de los principales indicadores de política social analizados desde 2002 hasta 2022. Por otro lado, se incorporan datos sobre la cantidad de beneficiarios y los niveles reales de beneficios de casi todos los programas sociales que existieron en Argentina desde el año 2002 hasta la actualidad. Por último, además de repetir el análisis de la edición anterior sobre la evolución de las diferentes categorías de la inversión social, así

---

1 Pastoriza, E. y Torre, J. C. (2019). *Mar de Plata. Un sueño de los argentinos*, Buenos Aires, Edhasa.

2 Schipani, A., Zarazaga, R. y Forlino, L. (2021). *Mapa de las Políticas Sociales en la Argentina. Aportes para un sistema de protección social más justo y eficiente*. CIAS-Fundar.

3 Al momento de llevar adelante esta investigación, los datos de 2023 no se encontraban disponibles.

como los estudios de caso sobre los programas sociales centrales, se agregan dos nuevas dimensiones de análisis: la demográfica y la fiscal. Un hallazgo central del informe anterior fue el desbalance entre la inversión social destinada a adultos mayores pobres o vulnerables y aquella destinada a niños pobres o vulnerables. A partir de este hallazgo, en esta edición del informe se decidió dar un paso más en la exploración de este fenómeno: se agrupan los programas sociales en diferentes segmentos etarios y se analiza cómo fue evolucionando la proporción de inversión social destinada a niños, adultos y adultos mayores a lo largo de los últimos 20 años. Además, se examina la contracara de la inversión social: ¿cuál es la magnitud de estos programas en relación con el tamaño de la economía y del presupuesto del gobierno nacional? En particular, se analiza su evolución durante las últimas dos décadas. Se encuentra a disposición un "[Anexo histórico](#)", donde se traza una evolución más pormenorizada de la inversión social por gobierno; y un "[Anexo metodológico](#)", donde se describen con mayor detalle las decisiones metodológicas adoptadas en este trabajo y se ofrece un glosario de los programas sociales en Argentina.

## Mapa de la inversión social

Una primera constatación es que se mantienen algunas tendencias que aparecían en el informe anterior, pero en un contexto social más dramático. Para el análisis actual, que culmina en el segundo semestre de 2022, la tasa de pobreza fue del 39,2%<sup>4</sup>. Esto significa que había 11,5 millones de argentinos que no alcanzaban a cubrir el costo de la canasta básica total. Entre 2017 y 2022, más de 4 millones de argentinos cayeron en la pobreza. Junto a la suba de los índices de pobreza, también creció la inversión social en programas sociales destinados a personas pobres o vulnerables a caer bajo la línea de pobreza. Entre principios de 2014 (cuando se revierte la tendencia de baja sostenida de la pobreza que comenzó en 2003) y fines de 2022, la inversión social en este tipo de programas aumentó 29,25% en términos reales. Como muestra el Gráfico 1, esta inversión encontró su pico histórico en 2020, a raíz de los programas creados durante la crisis del COVID-19 para contener a la población. Así, la inversión social aumentó 46,24% en términos reales entre 2019 y 2020. Luego, a medida que la mayoría de dichos programas concluyó, esta inversión comenzó a decrecer.

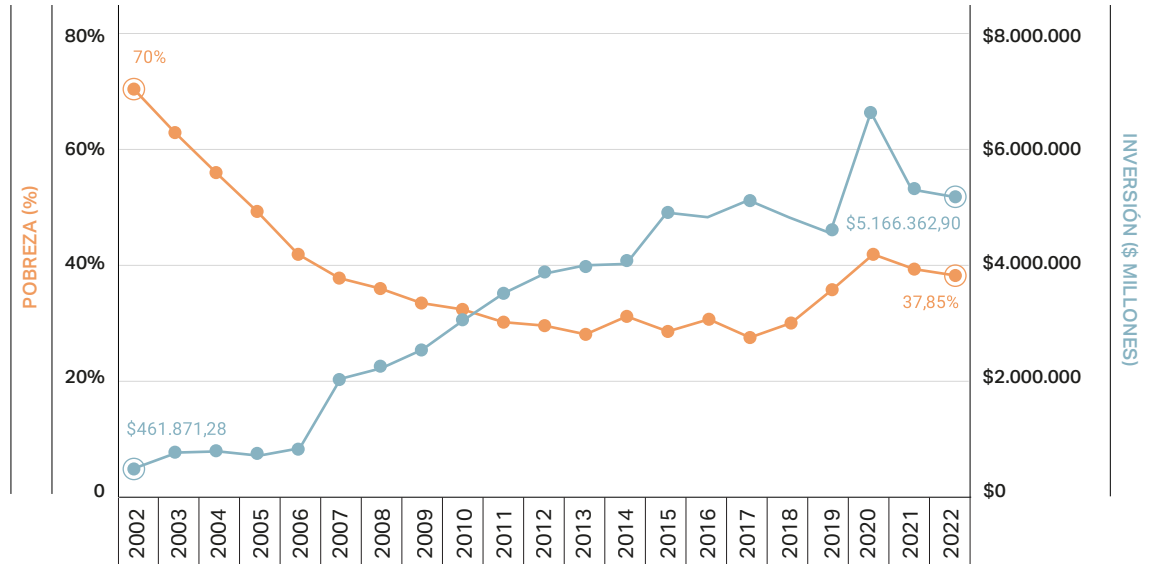
Gráfico 1



4 Al momento de publicarse este informe, la cifra más actualizada del INDEC (correspondiente al segundo semestre 2023) alcanzaba el 41,7% de las personas.

## Pobreza vs. inversión social. Evolución del nivel de pobreza (% de la población) y del presupuesto devengado en ayuda social, directa y urgente (\$, millones de pesos constantes de diciembre de 2022) (2002-2022)

Gráfico 1



Fuente: CIAS-Fundar, con base en información del portal de [Presupuesto Abierto](#) del Ministerio de Economía de la Nación; Schteingart, Zack y Favata (2020) para 2002-2015 y Encuesta Permanente de Hogares (INDEC) para 2016-2022; IPC INDEC para 2002-2006, IPC Bevacqua para 2007-2015 e IPC INDEC para 2016-2022.

El objetivo central de este informe es entender la evolución y la composición de la inversión social durante los últimos 20 años, que puede observarse en el Gráfico 2. La evolución de esta inversión, que se multiplicó por once en términos reales, es una de las múltiples tendencias que explora este estudio. A lo largo de estos veinte años, se observan grandes vectores que atraviesan la política social y explican este notable aumento. Por ejemplo, el crecimiento acelerado de la inversión en pensiones no contributivas, que pasó de ser marginal a representar dos tercios de la inversión social; la creación y expansión de las asignaciones familiares no contributivas, y el crecimiento de los planes de cooperativas. La presente investigación parte del análisis de los programas sociales que, dentro del conjunto de las erogaciones del Poder Ejecutivo Nacional, cumplen el criterio de ser ayuda social, directa y urgente. Utilizamos el criterio aplicado por Romina Del Tredici, Lucas González y Rodrigo Zarazaga (2020) en su artículo ["Comprando paz social: la distribución de planes sociales durante los gobiernos de Cristina Kirchner y Mauricio Macri"](#).

Los autores argumentan que, para ser considerados "ayuda social, directa y urgente", los programas deben cumplir tres condiciones: constituir una ayuda social no contributiva, ya que para recibir el beneficio no es necesario haber realizado un aporte previo; ser una ayuda directa, es decir, una transferencia monetaria recibida directamente por el individuo, y ser urgente: la población objetivo del programa está compuesta por personas en situación de vulnerabilidad social, es decir, personas en situación de pobreza, que se encuentran en el sector informal del empleo, no poseen otros ingresos o no alcanzan el salario mínimo (Del Tredici, González y Zarazaga, 2020). Así, un universo de 364 partidas presupuestarias del gobierno nacional se puede ver reducido a 27 partidas presupuestarias, que luego agrupamos en seis categorías de inversión social más una séptima correspondiente a un caso híbrido entre categorías, el programa Jefes y Jefas de Hogar, que se explica más adelante. Como se puede ver en el Gráfico 2, cada una de las seis categorías representa diferentes tipos de asistencia social en términos de sus objetivos y destinatarios.

En las secciones siguientes se analizarán en profundidad la composición y la evolución de dicha inversión. Pero antes, conviene realizar un breve resumen de los hallazgos centrales del Mapa 2021.

## Inversión social (composición). Evolución de la composición del presupuesto devengado en ayuda social, directa y urgente (\$, en millones de pesos constantes de diciembre de 2022), por categoría (2002-2022)

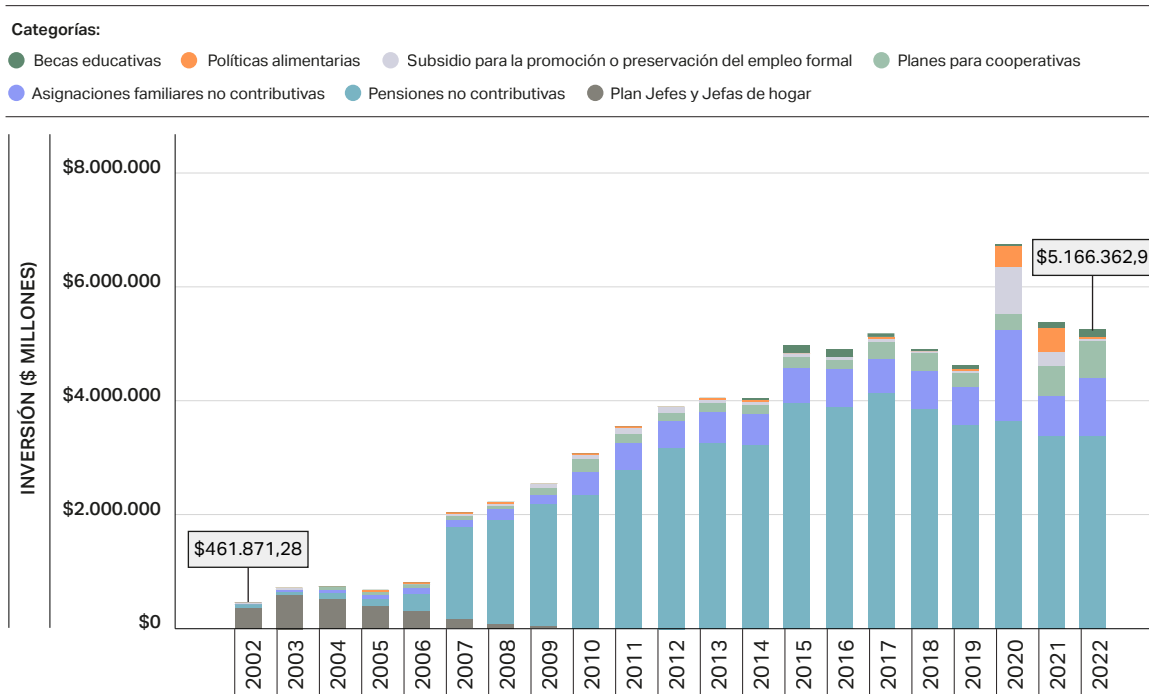


Gráfico 2

Fuente: CIAS-Fundar, con base en información del portal de Presupuesto Abierto del Ministerio de Economía de la Nación.

## Resumen de la evolución de la inversión social por gobierno (Mapa 2021)

El Mapa 2021 analizó los datos presupuestarios destinados a la ayuda social, directa y urgente desde el año 2002 hasta el año 2020. Este rango de fechas abarca cinco gestiones presidenciales. A continuación, se describen las principales tendencias en inversión social contra la pobreza que se destacan en cada gobierno.

Durante el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) hubo dos tendencias clave. En primer lugar, un fuerte aumento en la inversión en pensiones no contributivas, más de treinta veces en términos reales entre 2002 y 2007. Este aumento fue impulsado en gran parte por la implementación de la moratoria previsional en 2005 y por la ampliación de la cobertura de diversas pensiones no contributivas. En segundo lugar, se disminuyó a la mitad la inversión en el programa Jefes y Jefas de Hogar, que estaba destinado a familias vulnerables con niños. Esta baja no logró ser compensada por el aumento de las asignaciones familiares no contributivas, aun luego de la creación del programa Familias por la Inclusión Social en 2005.

Los dos mandatos presidenciales de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) mostraron ciertas continuidades con las políticas de Néstor Kirchner, pero también algunas novedades. La continuidad más clara es la expansión de la inversión en pensiones no contributivas, que aumentó casi un 150%. Esto se debió principalmente a la consolidación de la moratoria previsional de 2005, así como a la creación de una nueva moratoria en 2014. También contribuyó a dicho aumento la expansión de las pensiones no contributivas por invalidez. Sin embargo, la novedad más importante en materia de política social de los dos gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner fue el aumento en asignaciones familiares no contributivas, que se multiplicó casi por cinco. Esto fue resultado de la creación de la



Asignación Universal por Hijo (AUH) en 2009. Por otro lado, entre 2009 y 2010 también se produjo un aumento en la inversión en planes para cooperativas, liderado por la creación del programa Argentina Trabaja y la ampliación de los beneficiarios del Programa de Empleo Comunitario (PEC). En 2010, se alcanzó el pico de beneficiarios de estos programas con un total de 657.090 cooperativistas entre el Argentina Trabaja y el PEC. Sin embargo, a partir de 2011, el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner redujo su inversión en planes de cooperativas. Para 2015, al final del mandato, el número de beneficiarios disminuyó significativamente hasta alcanzar los 253.939 beneficiarios. Este número correspondía a los receptores de los dos programas arriba mencionados y también a las beneficiarias de Ellas Hacen, una nueva línea de acción dentro del Programa Ingreso Social con Trabajo (PRIST) — que también abarcaba el Argentina Trabaja, creada en 2013 y destinada específicamente a mujeres—.

Durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) se produjo un cambio en la tendencia de inversión en pensiones no contributivas. La inversión en dichos programas disminuyó, principalmente debido a la reducción de los niveles beneficios de las jubilaciones por moratorias, de la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) —un mecanismo de ingreso permanente al sistema previsional no contributivo creado bajo su mandato— y de las pensiones por invalidez. Los beneficios de todos estos programas experimentaron una reducción drástica a partir de 2018, cuando la fórmula de movilidad jubilatoria no logró mantener el poder adquisitivo de las pensiones en un contexto de aceleración inflacionaria. En segundo lugar, se aumentó significativamente la inversión en planes para cooperativas de trabajadores informales, particularmente mediante la creación de programas como el Salario Social Complementario en 2017 y Hacemos Futuro en 2018. Por último, se registró una marcada disminución de la inversión destinada a becas educativas del Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR), que en 2019 cayó a menos de la mitad de lo que se invertía en 2015.

## Resumen de los patrones comunes de la inversión social (Mapa 2021)

Independientemente de las diferencias entre los gobiernos, en el Mapa 2021 se identifican tres tendencias clave en la evolución de la inversión social entre 2002 y 2020. En primer lugar, el desbalance entre la inversión destinada a niños pobres y aquella dirigida a adultos mayores pobres o vulnerables, resultado principalmente del crecimiento exponencial de las pensiones no contributivas. Dicho crecimiento fue de tal magnitud que la inversión en estas pensiones superó ampliamente la inversión combinada de todos los demás programas de lucha contra la pobreza desde 2007. En 2019, por cada peso que el Estado invertía en asignaciones familiares para niños pobres, invertía 4,07 pesos en jubilaciones no contributivas para adultos mayores pobres. Esta diferencia llama particularmente la atención si se tiene en cuenta que la tasa de pobreza infantil era la más alta de todos los segmentos etarios, alcanzando un 54,3% en el rango etario de 0 a 14 años y cuadruplicando la tasa de pobreza de los adultos mayores para el primer semestre de 2021, que fue del 13,8% según datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

La segunda tendencia destacada en el primer informe se relacionaba con el papel cada vez más central que los planes sociales para cooperativas de trabajadores informales habían adquirido en el esquema de políticas sociales argentino. Entre 2015, el año en que concluyó el segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner, y 2020, el primer año de la gestión de Alberto Fernández, los gobiernos de Mauricio Macri y Alberto Fernández quintuplicaron el número de beneficiarios de estos planes, que aumentaron de 269.377 a 1.487.028<sup>5</sup>.

Por último, la tercera tendencia observada fue la brecha creciente entre el dinero invertido en ayuda social inmediata destinada a la economía informal (cada vez más planes de cooperativas) y los cada vez más escasos fondos destinados a promover el empleo formal (esto es, los subsidios para la preservación o promoción del trabajo formal). Se observaba en el Mapa 2021 un Estado que invertía cada vez más en

<sup>5</sup> Aquí tomamos al conjunto de planes de cooperativas analizados en nuestra base de datos. En los Estudios de Caso sólo analizamos los principales planes de cooperativas, con lo cual el número total en dicha sección es ligeramente menor.

políticas destinadas a contener a las personas dentro de la economía popular y cada vez menos en programas sociales para integrar a los sectores más vulnerables en el empleo formal<sup>6</sup>. En efecto, la inversión en subsidios para la promoción o preservación del empleo formal había caído casi un 80% en valores reales entre 2011 y 2019<sup>7</sup>. En 2019, por cada peso destinado a financiar subsidios para la promoción o la preservación del empleo formal, el Estado nacional invertía 11,39 pesos en planes de cooperativas.

## Nuevos patrones de la inversión social: el Mapa 2023

¿Qué continuidades y rupturas se observan en el nuevo Mapa 2023 en relación con el informe anterior? Del análisis de los patrones de inversión, pueden identificarse tres tendencias nuevas y también algunas continuidades. Algunas son nuevas porque efectivamente identifican un cambio en la inversión social respecto al año 2020 (último año que se analizó en el Mapa 2021). Otras son patrones que emergen a la luz de los datos más desagregados construidos para este informe. Los dos patrones que se identifican son: la existencia de una red de protección social cada vez más amplia, pero que se ha vuelto menos profunda (esto es, cubre cada vez a más personas, pero provee cada vez menos a cada una de ellas), y el mayor equilibrio de la inversión social destinada a distintos grupos etarios que se ha alcanzado en los últimos años. A continuación, se desarrollan cada uno de los puntos señalados, que a su vez se exploran en mayor profundidad en cada una de las secciones de este informe.

Los dos patrones que se identifican en el Mapa 2023 son la existencia de una red de protección social cada vez más amplia, pero que se ha vuelto menos profunda, y el mayor equilibrio de la inversión social destinada a distintos grupos etarios alcanzado en los últimos años.

### Una red cada vez más amplia, pero menos profunda

Cuando se observan los principales programas sociales, el número de beneficios de la asistencia social, urgente y directa creció a un ritmo acelerado entre 2002 y 2022: creció en más de 10 millones de beneficios. Si en 2002 existían 3.509.943 beneficios de este tipo de programas, dicho número se multiplicó por cuatro para 2022, cuando se registraron 13.664.392 beneficios<sup>8</sup>. Es importante aclarar que el número de beneficios no implica necesariamente un número de beneficiarios: una misma persona puede recibir más de un beneficio. Por ejemplo, puede cobrar un plan social de cooperativas y también tener una beca educativa. Ahora bien, la mayor parte de los programas presentados en el Gráfico 3 son incompatibles, e incluso cuando son compatibles para una misma familia, la población objetivo es diferente (por ejemplo, un adulto puede recibir un plan de cooperativas y una AUH, pero el plan de cooperativas está destinado al adulto mientras que la AUH está destinada a los niños). En otras palabras, si bien hay múltiples programas sociales que se perciben dentro de un mismo grupo familiar, los beneficiarios finales de los programas en el [Gráfico 3](#) en general corresponden a diferentes segmentos etarios. Esto implica que la cantidad de beneficios se ha multiplicado por cuatro desde 2002, ampliando la red de protección social a millones de nuevos argentinos en situación de vulnerabilidad.

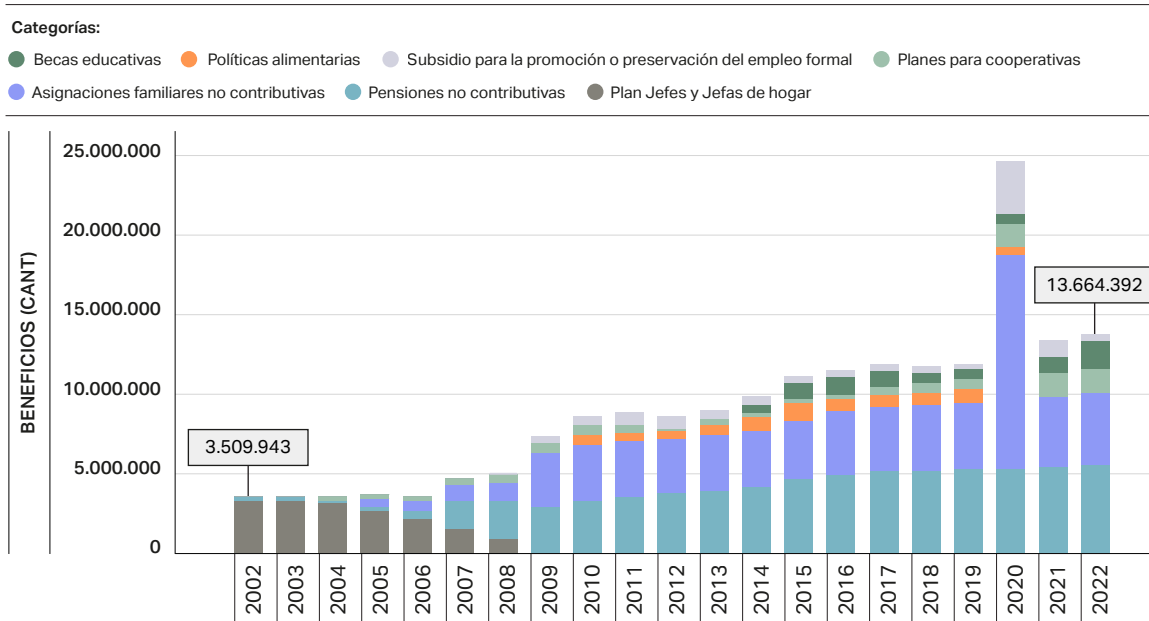
<sup>6</sup> Como sucedió, por ejemplo, con la reducción de la inversión en programas de capacitación laboral del Ministerio de Trabajo como el Jóvenes con Más y Mejor Trabajo o el Seguro de Capacitación y Empleo a partir de los años 2011-2012.

<sup>7</sup> Teniendo en cuenta los subsidios que van directamente a las personas físicas.

<sup>8</sup> En este cálculo excluimos a los beneficios de los programas que son claramente compatibles. Un ejemplo de programas compatibles serían la AUH y la Tarjeta Alimentar, en cuyo caso contamos solamente al número de beneficios de la AUH (puesto que todos los beneficiarios de la Tarjeta Alimentar también reciben la AUH). Para hacer comparables el número de beneficios de los planes Jefes y Jefas de Hogar y el Plan Familias, que eran asignados al jefe del hogar en lugar de a los niños, con los programas posteriores que eran asignados a los niños (como la AUH), multiplicamos el número de titulares de los primeros dos programas por 1,811 niños (este número corresponde al promedio de hijos de los titulares de AUH entre 2013 y 2015, que son los datos más antiguos disponibles). A partir del año 2020 no contabilizamos los beneficios de la Tarjeta Alimentar dentro de "Políticas Alimentarias", ya que funciona en la práctica como un refuerzo de beneficios de la AUH.

## Inversión social (número de beneficiarios). Evolución del número de beneficiarios de los principales programas sociales (cantidad), por categoría (2002-2022)

Gráfico 3



Fuente: CIAS-Fundar, con base en pedidos de Acceso a la Información Pública al Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Trabajo y la ANSES.

Ahora bien, aun cuando esta red de protección social se amplió notablemente a partir de 2002, el nivel de beneficios que ofrece se ha deteriorado considerablemente durante los últimos años. De hecho, en todas las categorías el poder de compra de los beneficios es cada vez menor. Si se toma como punto de partida el año 2015, el descenso fue abrupto en todas las categorías menos una. En efecto, medido en pesos constantes, el nivel de beneficios de las pensiones no contributivas más masivas, las moratorias previsionales, bajó un 22,97% entre 2015 y 2022. La caída en el nivel de beneficios de los planes de cooperativas fue aún mayor: 36%. Además, la reducción del nivel de beneficios en esta categoría de programas fue del 58,77% entre 2010 y 2022. Por su parte, la disminución del nivel de beneficios del seguro de capacitación y empleo (uno de los principales programas para la promoción del empleo formal) fue del 65,20% entre 2015 y 2022 (y del 87,27% desde 2007). Por último, los beneficios de las becas educativas PROGRESAR cayeron un 16,35% en términos reales entre 2018 y 2022.

Gráfico 4



## Inversión social (nivel de beneficios). Evolución del nivel de beneficios de los principales programas sociales (\$, pesos constantes de diciembre de 2022), por programa (2005-2022)

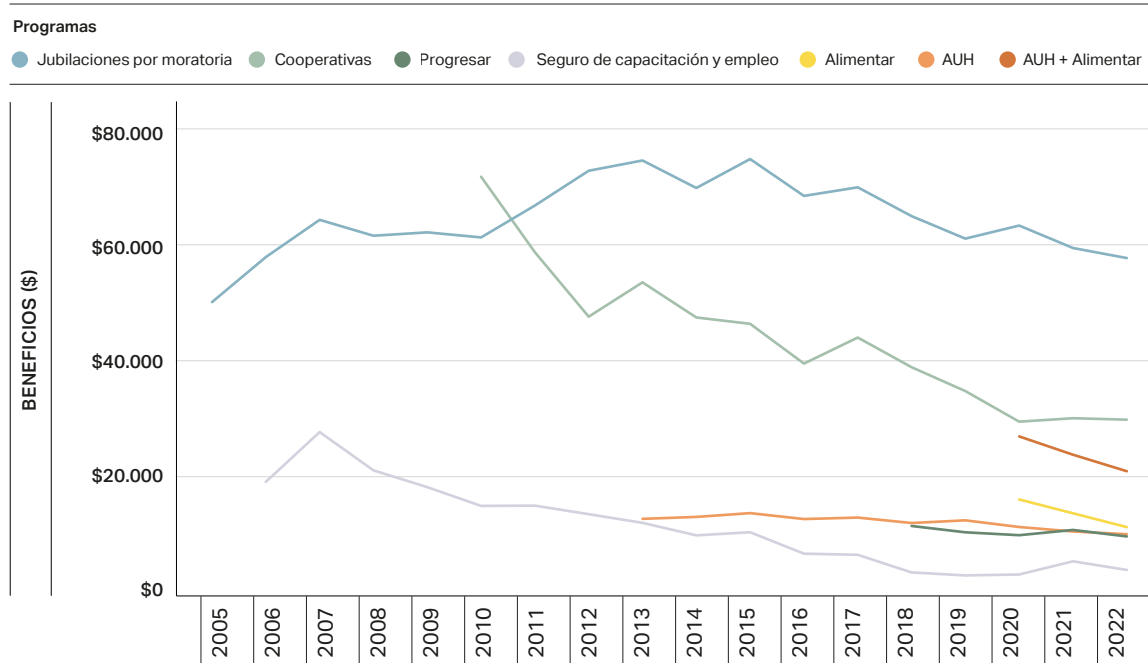


Gráfico 4

Fuente: CIAS-Fundar, con base en información provista por pedidos de acceso de información pública al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Desarrollo Social y la Agencia Nacional de Discapacidad. Para la categoría de programas para cooperativas, se tienen en cuenta los beneficiarios de los programas de Argentina Trabaja para los años 2010-2017, Hacemos Futuro y Salario Social Complementario para 2018-2019, y Potenciar Trabajo para 2020-2022.

Resulta notable que en casi todos los rubros la caída en los beneficios reales va de la mano de una expansión de la cantidad de beneficiarios. El caso de las jubilaciones es emblemático. Entre 2015 y 2022, la cantidad de personas que recibieron una jubilación no contributiva (esto es, que cobraban una jubilación por moratoria, vejez o PUAM) aumentó un 27,45%. Argentina pasó de tener 3.258.602 jubilados no contributivos en 2015 a 4.153.098 en 2022. En el mismo período, el beneficio de las pensiones no contributivas más representativas, las moratorias, se redujo un 22,97%. Esta dinámica se repite en casi todas las áreas. La baja en los haberes jubilatorios afectó también a las pensiones por invalidez, cuyo beneficio se rige por la fórmula de movilidad jubilatoria. También se produjo un deterioro importante de los beneficios en los principales planes de cooperativas. Mientras que la cantidad de beneficiarios creció 452% entre 2015 y 2022, el nivel de beneficios reales bajó —como se mencionó anteriormente— un 36%. Algo similar ocurrió con las becas educativas PROGRESAR: mientras el número de beneficiarios creció 191% entre 2018 y 2022, el nivel de beneficios cayó 16,35% en términos reales durante el mismo período.

La única excepción a esta tendencia general es la inversión en asignaciones familiares no contributivas. Como en el caso de los otros programas, la cantidad de beneficiarios de la AUH también aumentó entre 2015 y 2022 (+22,6%) y sus beneficios también cayeron entre 2015 y 2022 (-27,37%). La gran diferencia radica en la creación de la Tarjeta Alimentar, que desde noviembre de 2021 funciona de facto como un aumento de la AUH. La suba de los beneficios reales de estos dos programas combinados (AUH + Alimentar) en 2022, respecto al valor del beneficio de la AUH en 2015, fue del 54,48% en términos reales. Esto implica que, a contramano de todas las otras categorías de inversión social, la creación de este programa derivó en un aumento real de la inversión en las asignaciones familiares no contributivas del 60,07% entre 2015 y 2022. En otras palabras, dentro de la dinámica general de expansión de la cobertura de red de protección social, los niños parecen haber sido los únicos favorecidos, porque lo que reciben en términos monetarios aumentó considerablemente en los últimos años.

## Mayor equilibrio en la inversión social entre grupos etarios

En la edición anterior de este informe se destacaba que la inversión social tenía un peso marcadamente mayor en los adultos mayores respecto de los niños. Más precisamente, entre 2010 (con la plena implementación de la AUH) y 2019, se invirtieron en promedio 4,57 pesos en adultos mayores pobres o vulnerables por cada peso destinado a niños pobres. Esto ha cambiado notablemente a partir del año 2020. Como se explica con mayor detalle en la sección "Estudios de caso", esta evolución fue resultado de un doble efecto: en primer lugar, el ajuste previsional sobre los adultos mayores (por la caída en los haberes jubilatorios) y, en segundo lugar, el crecimiento de la inversión en niños (principalmente por la creación de la Tarjeta Alimentar). Estos cambios hicieron que el ratio de inversión adultos mayores/niños disminuyera considerablemente. En efecto, para 2022, por cada peso invertido en niños, se invertían 2,6 pesos en adultos mayores.

**El ratio de inversión adultos mayores/niños disminuyó considerablemente desde 2020 hasta la actualidad, motivado principalmente por el ajuste previsional sobre los adultos mayores y el crecimiento de la inversión en niños.**

Se trata de un cambio significativo, teniendo en cuenta la tendencia de las últimas dos décadas. Desde 2007 la inversión en adultos mayores representaba, en promedio, el 60% de la asistencia social no contributiva, mientras que la inversión en niños representaba un 13%. Entre 2019 y 2022, sin embargo, la inversión en adultos mayores se redujo al 48,85% del total de la inversión social no contributiva y la inversión en niños ascendió al 19%. Estos cambios en la composición de la inversión social no implican que la inversión en programas sociales destinados a niños sea suficiente. Por el contrario, entre el segundo semestre de 2019 y el segundo semestre de 2022, la incidencia de la pobreza subió del 52,3% al 54,2% entre los niños, y del 11,3% al 14,5% entre los adultos mayores. La evolución de estas tasas indican que es preciso reforzar la inversión social en niños.

### Inversión social por grupos etarios (adultos mayores/niños). Evolución de la proporción de la inversión social en adultos mayores respecto de la inversión social en niños (ratio, pesos invertidos en programas para adultos mayores por cada peso invertido en niños) (2002-2022)

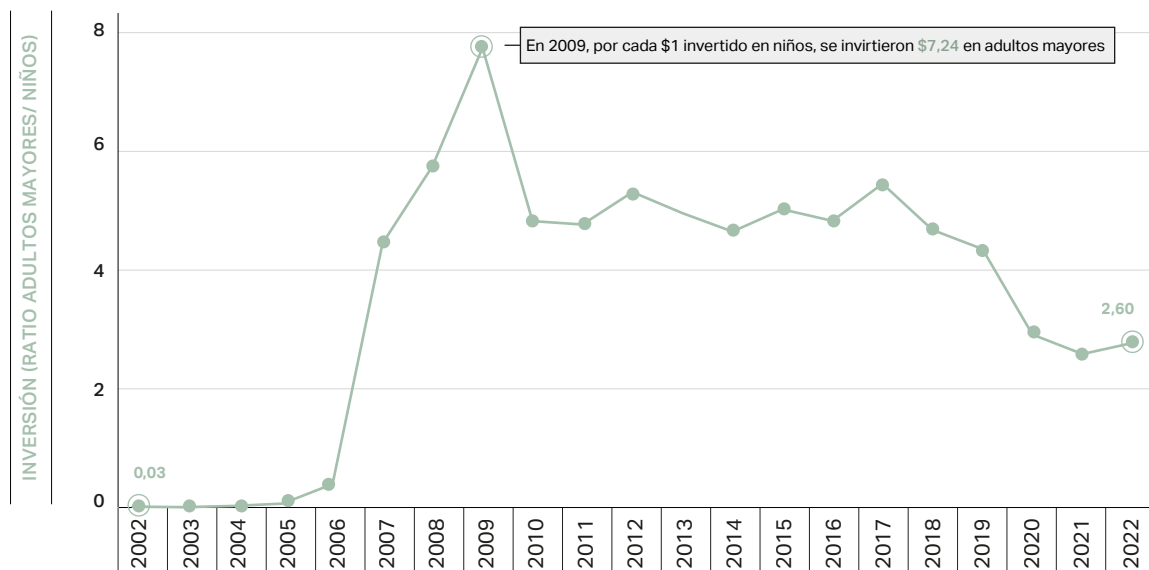


Gráfico 5

## Evolución de la inversión social por gobierno

Antes de examinar los cambios en la política social durante el gobierno de Alberto Fernández, conviene repasar brevemente la evolución de esta inversión en cada gobierno. En el "Anexo histórico" podrá encontrarse un análisis más detallado de la evolución de la política social por gestión de gobierno. Los Gráficos 6 y 7 toman como base 100 el año 2002, lo cual permite visualizar con mayor facilidad el porcentaje de aumento de la inversión total durante cada gobierno. De allí se desprende que el gobierno que más expandió la inversión social en términos porcentuales fue el de Néstor Kirchner: entre 2002 y 2007, esta creció un 333%, principalmente por el aumento de la inversión previsional en moratorias. El segundo gobierno que más aumentó la inversión social fue el de Cristina Fernández de Kirchner: la inversión creció un 74,15% durante su primer mandato y un total de 144,14% combinando sus dos períodos de gobierno. Durante esta gestión creció la inversión en todas las categorías de programas sociales, aunque predominó la expansión de las pensiones no contributivas. Por otro lado, el gobierno de Mauricio Macri es el único en el cual la inversión social se redujo: cayó un 7,24% entre 2015 y 2019, principalmente por el ajuste previsional y el recorte en programas para adultos. Por último, la inversión social del mandato de Alberto Fernández estuvo sujeta a los vaivenes de la situación atípica que representó la pandemia. En 2020, cuando se implementaron los principales programas sociales para sostener los ingresos de los ciudadanos —Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y Tarjeta Alimentar—, esta inversión aumentó un 46,24%. No obstante, a partir de 2021 hubo un descenso de la inversión debido a dos factores: por un lado, el desmantelamiento del IFE y del ATP y, por otro, un ajuste en la inversión previsional. De todas formas, el saldo neto de este gobierno es positivo: la inversión social creció un 13,93% entre 2019 y 2022, principalmente por el incremento de la inversión en planes de cooperativas para adultos y en transferencias a familias con niños con la Tarjeta Alimentar. En total, la inversión social en programas de protección social no contributivos aumentó 1018,57% en estos últimos veinte años. Esto es, a razón de 12,83% por año en términos reales.

### Inversión social por gobiernos (evolución). Evolución del presupuesto devengado en programas de protección social no contributiva, valores reales (índice 2002 = 100), por Presidente (2002-2022)

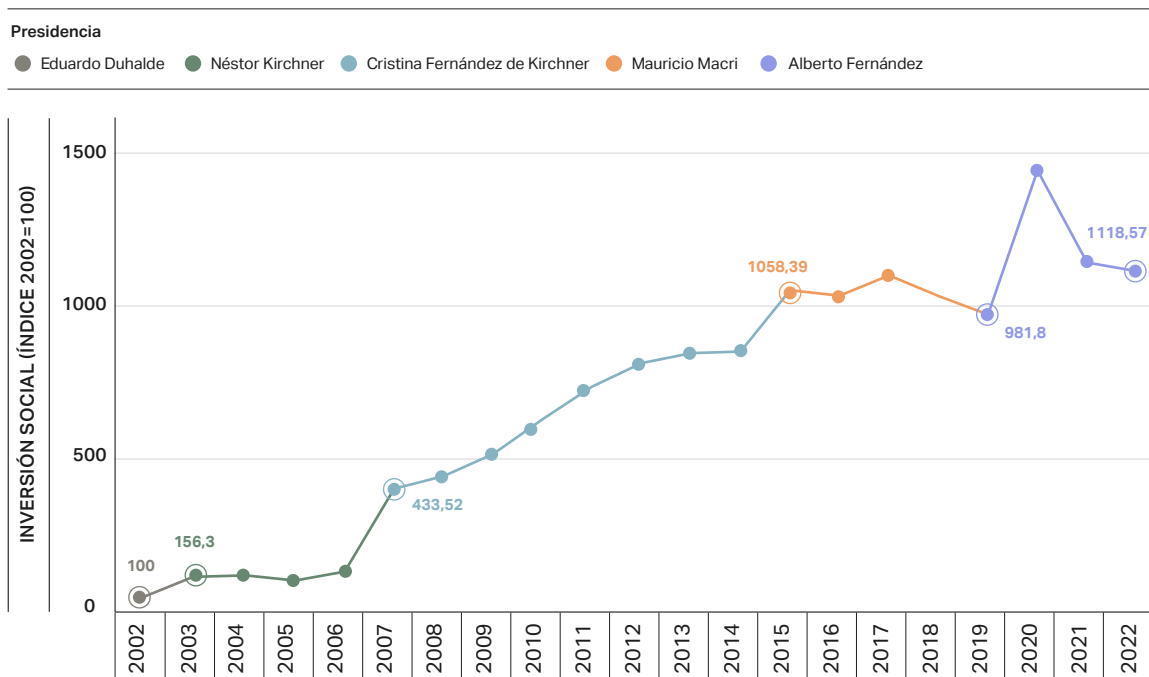
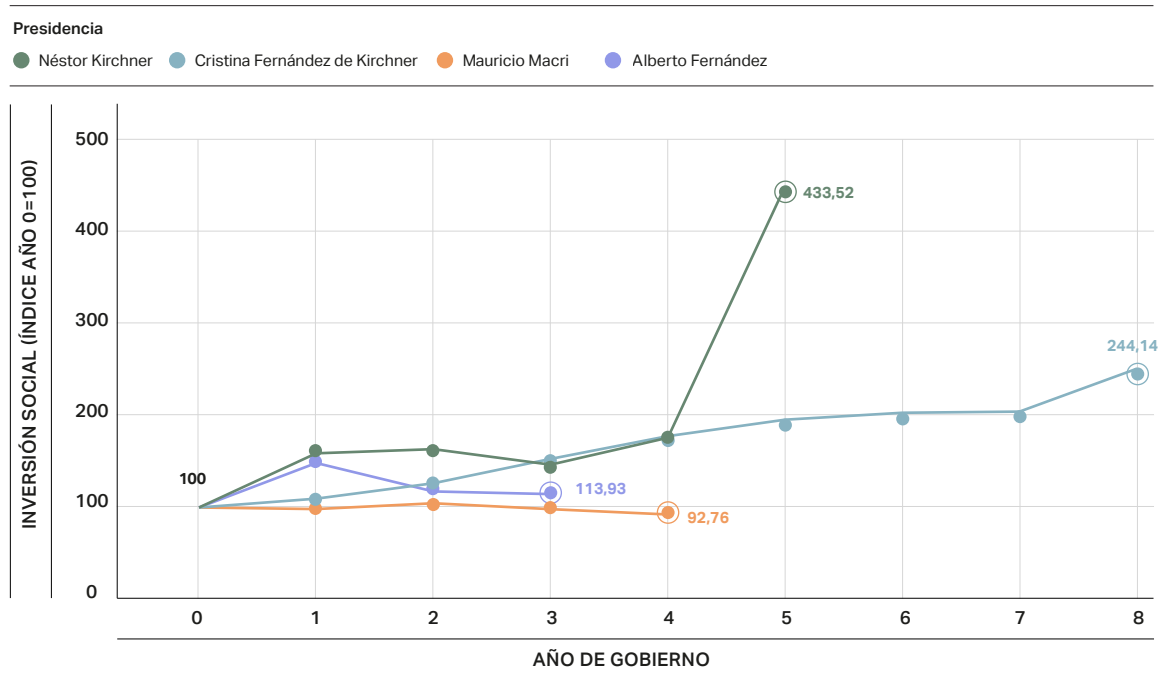


Gráfico 6

Fuente: CIAS-Fundar, con base en información del portal de Presupuesto Abierto del Ministerio de Economía de la Nación.

## Inversión social por gobiernos (evolución por Presidente). Evolución de la inversión pública en ayuda social, directa y urgente devengada, en valores reales (índice, base 100 = año 0) por año de gobierno, por Presidente (2002-2022)

Gráfico 7



Nota: El año 0 corresponde al último año del mandato del gobierno anterior.

Fuente: CIAS-Fundar, con base en información del portal de Presupuesto Abierto del Ministerio de Economía de la Nación.

## Análisis de la gestión de Alberto Fernández (2019-2022)<sup>9</sup>

### El contexto inicial: la pandemia

El gobierno de Alberto Fernández se enfrentó a un contexto inicial inusual para el diseño de la política social. A pocos meses de asumir su mandato comenzó la pandemia del COVID-19, que sumió a la economía en una aguda recesión y generó una crisis mayúscula en el mercado de trabajo. Con las actividades económicas paralizadas, millones de personas dejaron de recibir los ingresos de los que dependían para sobrevivir, impulsando al gobierno a diseñar nuevas herramientas para compensar dicha pérdida. La pandemia obligó al gobierno a enfrentar tres problemas sociales en simultáneo, a la vez que atendía la emergencia sanitaria. En primer lugar, el hambre. El cierre de la economía y la imposibilidad de movilizarse físicamente agravó la situación y afectó de forma especialmente severa a los trabajadores informales, usualmente con ingresos más bajos, escasos ahorros y, en una proporción importante, dependientes de trabajos esporádicos (changas) para sobrevivir. Para este segmento de la población, el gobierno lanzó la Tarjeta Alimentar. En rigor, este programa se creó dos meses antes del inicio de la pandemia, en enero de 2020, a fines de paliar la problemática del hambre entre familias pobres con hijos de hasta 6 años. En la pandemia, sin embargo, el programa se extendió a todas las familias de trabajadores informales con hijos menores de 14 años.

El segundo problema social estuvo vinculado a la contención económica de ese vasto grupo de trabajadores informales para el cual se lanzó el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). Este programa fue la

<sup>9</sup> El análisis culmina en 2022 porque la información disponible al momento de la elaboración de este informe sólo llegaba hasta dicho año.

primera experiencia de política social en Argentina en la que la totalidad de los trabajadores informales (tuvieran o no hijos) podían recibir una suerte de ingreso universal por un período acotado de tiempo, a efectos de compensar la falta de ingresos que usualmente recibían por su participación en el mercado informal de trabajo.

Por último, la gestión de Alberto Fernández tuvo que contener a los más de 6 millones de trabajadores registrados del sector privado cuyas empresas cesaron sus actividades durante la pandemia. Para ello, a través del Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) y el Programa de Recuperación y Sostenimiento Productivo (REPRO), el gobierno subsidió durante nueve meses la mitad del salario de los trabajadores, programa que luego fue reemplazado por una nueva versión del ya histórico REPRO, que se explica en la sección “Estudios de caso”.

El esfuerzo económico que implicó para el Estado el lanzamiento de estos tres programas fue colosal. En 2020, entre el IFE, el ATP, el REPRO y la Tarjeta Alimentar, el Estado invirtió el equivalente al 2,2% del Producto Interno Bruto (PIB) en paliar los efectos sociales de la pandemia. Esto equivale a tres veces y media el dinero invertido por año en la Asignación Universal por Hijo (AUH). Se impone aquí la pregunta de qué legado dejaron estas políticas. A grandes rasgos, puede afirmarse que mientras el IFE y el ATP resultaron herramientas temporarias para enfrentar una situación particular de crisis, la inversión en la Tarjeta Alimentar ha modificado sustancialmente el esquema de asignaciones familiares no contributivas. La naturaleza temporal del IFE y el ATP no sorprende: nacieron como políticas públicas que buscaron reemplazar de forma transitoria las fuentes laborales de ingresos provenientes del mercado laboral, que se vieron súbitamente interrumpidas con el cierre de la economía. Naturalmente, la inversión en estas políticas públicas se redujo drásticamente a partir de 2021, cuando la economía se reabrió. En efecto, la inversión en estos programas había prácticamente desaparecido en 2022.

El devenir de la Tarjeta Alimentar fue distinto. Tal vez porque en su concepción inicial tenía una esencia diferente a las de las otras dos políticas: la de paliar el hambre entre los más necesitados. Pensada inicialmente como una tarjeta diferencial con un ingreso extra que sólo podía utilizarse para comprar alimentos, a poco de ponerse en funcionamiento resultó evidente la superposición con la Asignación Universal por Hijo: dos transferencias de ingresos destinadas a la misma población, es decir, hogares en la economía informal con niños. La división en dos tarjetas con criterios de asignación distintos resultaba poco funcional y equitativa desde el punto de vista distributivo (no estuvo claro el criterio inicial con el cual el Estado asignaba la Tarjeta Alimentar). En este sentido, la decisión del Gobierno de extender el beneficio de la Tarjeta Alimentar a todos los beneficiarios de la AUH y unificar su pago en una sola tarjeta en noviembre de 2021 mejoró la equidad en la distribución de las asignaciones familiares no contributivas y volvió más eficiente el sistema<sup>10</sup>. La unificación de estos dos programas implicó, en términos reales, un importante aumento en la cantidad de dinero que invierte el Estado argentino en asignaciones familiares no contributivas; más precisamente, un aumento del 52,74% entre 2019 y 2022.

## **Evolución de la inversión por categorías**

Si se corre la lupa de la política social durante la pandemia y se evalúa la inversión social del gobierno de Alberto Fernández en su conjunto, durante los tres primeros años de su mandato (2020-2022), la inversión total en ayuda social directa y urgente aumentó con respecto a la gestión anterior, que —como se señaló anteriormente— había reducido la inversión social total. Además, durante el gobierno de Alberto Fernández hubo una expansión en casi todas las categorías de inversión, con excepción de las pensiones no contributivas<sup>11</sup>. De hecho, en tres categorías de inversión (asignaciones familiares, planes de cooperativas y becas educativas), se alcanzaron máximos históricos en términos de inversión social.

<sup>10</sup> La unificación de ambos programas garantizó que el beneficio alcance de forma automática a la totalidad de los titulares de la AUH con hijos menores de 14 años. Antes de la unificación, sólo un subgrupo dentro de los beneficiarios de la AUH recibía este beneficio (aquellos que realizaban el procedimiento de inscripción).

<sup>11</sup> La caída en políticas alimentarias en 2022 que se observa en el Gráfico 8 se debe simplemente a que la inversión adicional que se dio en políticas alimentarias en 2020 y 2021 pasó a ser parte del sistema de las asignaciones familiares desde noviembre de 2021. Se explica esta modificación con mayor detalle en la sección “[La magnitud de los programas](#)”.



## Inversión social (composición). Evolución de la composición del presupuesto devengado en ayuda social, directa y urgente (\$, en millones de pesos constantes de diciembre de 2022), por categoría, con y sin moratorias previsionales (2002-2022)

### CON MORATORIAS PREVISIONALES

Categorías:

- Becas educativas
- Políticas alimentarias
- Subsidio para la promoción o preservación del empleo formal
- Planes para cooperativas
- Asignaciones familiares no contributivas
- Pensiones no contributivas
- Plan jefes y jefas de hogar

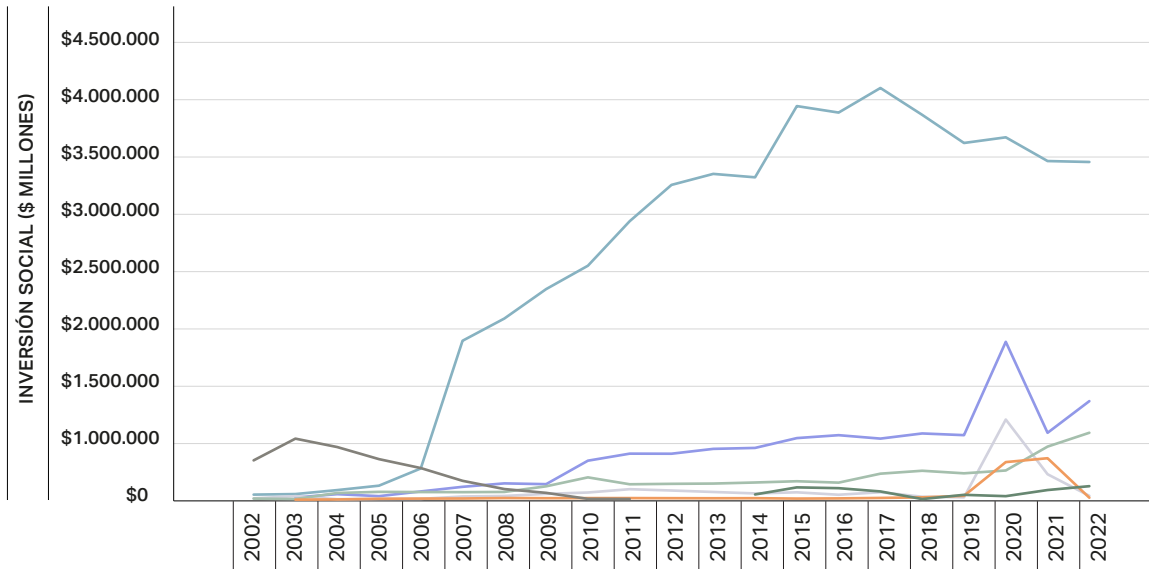


Gráfico 8a

### SIN MORATORIAS PREVISIONALES

Categorías:

- Becas educativas
- Políticas alimentarias
- Subsidio para la promoción o preservación del empleo formal
- Planes para cooperativas
- Asignaciones familiares no contributivas
- Pensiones no contributivas
- Plan jefes y jefas de hogar

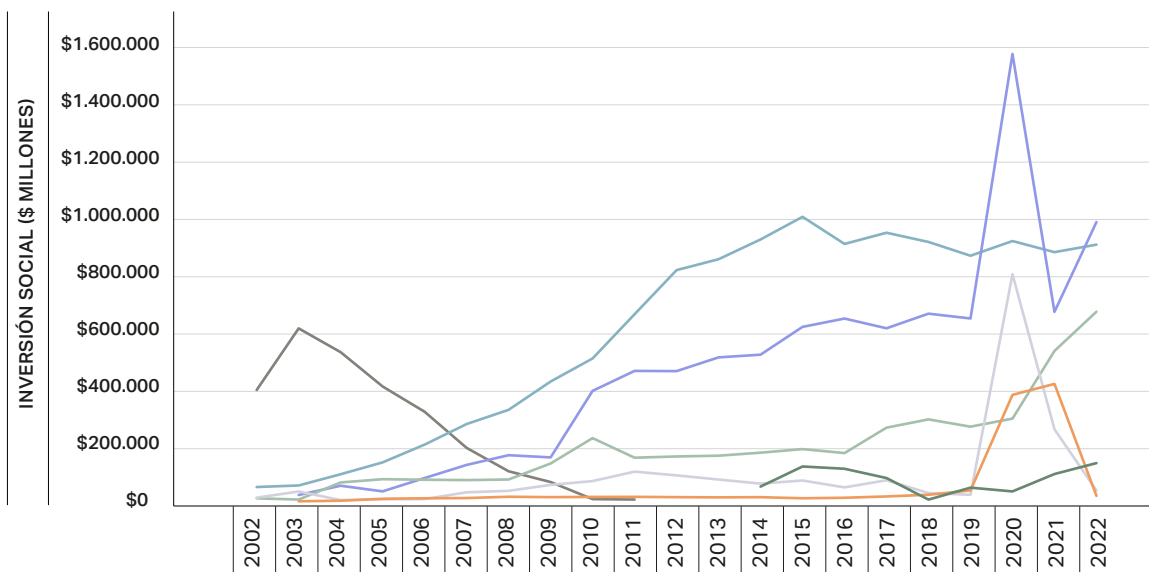


Gráfico 8b

Fuente: CIAS-Fundar, con base en información del portal de Presupuesto Abierto del Ministerio de Economía de la Nación, IPC INDEC (2002-2006 y 2016-2022) e IPC Bevacqua (2007-2015).

Como se explica anteriormente, hubo una expansión de la inversión destinada a las asignaciones familiares no contributivas del 53% en términos reales entre 2019 y 2022. Curiosamente, esta expansión se dio a pesar de un ajuste real del beneficio de la principal política social destinada a los niños, la AUH. En rigor, debido a la erosión que implicó la aplicación de la fórmula de movilidad jubilatoria<sup>12</sup> en un contexto de alta inflación, el nivel de beneficio de la AUH disminuyó un 19,86% en términos reales entre diciembre de 2019 y 2022. Así, la expansión de la inversión en asignaciones familiares no contributivas se explica centralmente por la creación de la Tarjeta Alimentar y su unificación de facto con la AUH. Con el aumento de la inversión en la Tarjeta Alimentar (como puede observarse en los Gráficos 8a y 8b), el gobierno de Alberto Fernández se ha convertido en el que más ha invertido desde el año 2002 en asignaciones familiares no contributivas. Concretamente, la inversión en esta categoría fue un 60,07% más alta en 2022 que la inversión que dejó Cristina Fernández de Kirchner en 2015, cuyo gobierno creó la AUH.

Previamente se mencionó que la contracara de esta mayor inversión en los niños fue el ajuste de la inversión en los jubilados y pensionados. En efecto, la inversión en pensiones no contributivas cayó un 5,33% en términos reales entre 2019 y 2022. Aquí se observa una continuidad entre los últimos dos gobiernos: Alberto Fernández continuó el ajuste previsional iniciado por Mauricio Macri, quien ajustó la inversión en pensiones no contributivas en un 9,37% durante su gestión. Entre ambos, el ajuste sobre los jubilados y pensionados de más bajos ingresos (esto es, los que cobran las pensiones no contributivas) ha sido sustancial: se registró una caída de la inversión del 14,20% entre 2015 y 2022.

En términos de programas sociales destinados a la educación de jóvenes vulnerables, durante el gobierno de Alberto Fernández hubo una importante recuperación de la inversión en becas educativas. Si el gobierno de Macri había reducido drásticamente (60,69%) la inversión en becas educativas (centralmente, el PROGRESAR), el gobierno de Fernández recuperó (y hasta incrementó) los niveles de inversión en esta categoría. La inversión en becas PROGRESAR aumentó un 179% en términos reales, lo que la colocó incluso un 9,72% arriba de su nivel más alto en 2015, el último año de gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Esto no fue resultado de un aumento del nivel de beneficios (de hecho, los beneficios del PROGRESAR cayeron un 7,18% en términos reales entre 2019 y 2022), sino de un gran aumento en el número de beneficiarios. Si en 2015 había 904.950 beneficiarios del PROGRESAR, ese número se redujo considerablemente durante el gobierno de Macri: en 2019 abarcó a 571.445 beneficiarios, es decir una disminución del 36,85%. En este contexto, el principal cambio durante el gobierno de Alberto Fernández fue recuperar (y aumentar considerablemente) la cantidad de alumnos inscriptos en el PROGRESAR. En diciembre de 2022 hubo 1.697.663 personas que accedieron a este programa, lo cual implicó un aumento del 87,60% respecto a la cantidad de beneficiarios en 2015.

En los tres primeros años de gestión de Alberto Fernández también hubo una expansión de la inversión en programas para la promoción o preservación del empleo formal. El momento álgido de dicho aumento se dio durante la pandemia, con el ya mencionado ATP. Como se describe más arriba, este programa se destinó a complementar el salario de los trabajadores formales y el monto invertido fue considerable: representó un esfuerzo del 0,8% del PIB en 2020. Luego, este programa fue reemplazado por el REPRO, que en 2021 implicó un esfuerzo del 0,2% del PIB. La mayor parte de este aumento, como se dijo arriba, fue transitoria. Si se evalúa el resultado final (2022 vs. 2019), la expansión de la inversión en programas de promoción o preservación del empleo formal fue bastante modesta en términos absolutos: pasó del 0,02% en 2019 al 0,03% del PIB, centralmente por un aumento de inversión en el REPRO.

Finalmente, la porción de la inversión social que más creció en términos absolutos durante esta gestión fue la de los planes de cooperativas. Entre 2019 y 2022, la inversión en estos planes (centralmente, el Potenciar Trabajo) creció en 401.268 millones de pesos. Así, en 2022 la inversión en el Potenciar Trabajo llegó a superar aquella destinada a la Asignación Universal por Hijo (y representa un 154% de aumento

La magnitud  
de los  
programas



<sup>12</sup> Esta fórmula determina el nivel de beneficios de la AUH.

respecto a la inversión en planes de cooperativas de 2019, cuando Macri dejó el gobierno). Una vez más, este crecimiento no se dio por un aumento del nivel de beneficios (de hecho, el nivel de beneficios de los programas de cooperativas bajó un 14,36% en términos reales), sino por un crecimiento muy pronunciado de la cantidad de beneficiarios del Potenciar Trabajo. Mauricio Macri dejó el gobierno con 647.311 planes, mientras que en diciembre de 2022 este número ascendía a 1.487.028.

## La magnitud de los programas

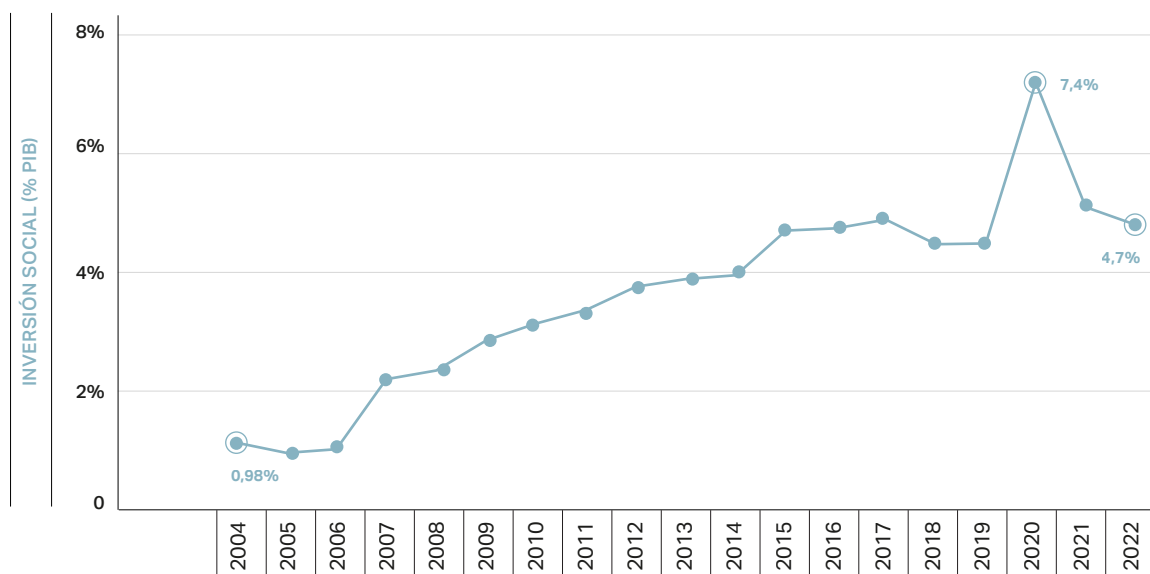
En esta sección, se estudia la magnitud de la inversión en política social en torno a dos preguntas esenciales: ¿qué porcentaje del PIB representa la inversión pública en ayuda social, directa y urgente? y, ¿qué porcentaje de la ejecución presupuestaria total está destinada a este tipo de inversión? Para ello, siempre que fue posible, se intentó trabajar con el nivel más alto de desagregación (los programas sociales). Pero también se analiza la inversión social en niveles más agregados (partidas presupuestarias y categorías de inversión social), que permiten tener una visión más panorámica de esta inversión en relación con el PIB y como porcentaje del presupuesto total del gobierno nacional.

### Evolución general

Al estudiar la inversión social contra la pobreza como porcentaje del PIB, se nota una clara tendencia al alza desde el año 2007. De hecho, el porcentaje del PIB destinado a la ayuda social directa y urgente se cuadruplicó entre 2004 y 2015, cuando pasó de representar el 0,98% al 4,61%. Desde 2015, este número se ha mantenido prácticamente estable, con la excepción de una pequeña baja transitoria en 2018-2019 y un importante incremento durante la pandemia en 2020 (Gráfico 9).

### Inversión social (% PIB). Evolución del presupuesto devengado en ayuda directa y urgente (% PIB) (2004-2022)

Gráfico 9



Fuente: CIAS-Fundar con base en información del portal de Presupuesto Abierto (Ministerio de Economía de la Nación) e Indec.

## Categorías

Como se indica a lo largo del informe, y como se puede observar en el Gráfico 10, la categoría de inversión social contra la pobreza que mayor peso tiene es, sin duda, la de pensiones no contributivas. El porcentaje del PIB destinado a esta categoría creció casi tres puntos porcentuales desde el año 2004, alcanzando su punto más alto (3,82%) en 2017<sup>13</sup>. En diciembre de 2022, la inversión del Estado Nacional en pensiones no contributivas representó el 3,04% del PIB. Este dato es interesante no sólo porque la distancia entre el peso que ocupa esta categoría en el PIB con respecto a todas las otras es sustantiva, sino también, porque el resto de las categorías tampoco ha experimentado un crecimiento relativo tan importante como el de esta categoría a lo largo de los años analizados.

En orden de magnitud, a las pensiones no contributivas les siguen las asignaciones familiares no contributivas, que abarcan programas sociales de alcance masivo destinado a infantes tales como la AUH y la Prestación Alimentar. Sin embargo, las asignaciones familiares no contributivas representaron menos de un punto del PIB en 2022 (0,88%). Asimismo, la categoría de inversión social contra la pobreza, que corresponde a planes de cooperativas y que incluye un programa de vasto alcance como el Potenciar Trabajo, demandó una inversión del 0,61% del PIB en 2022.

### Categorías de la inversión social (% PIB). Evolución de la composición del presupuesto devengado en ayuda directa y urgente (% del PIB), por categoría (2002-2022)

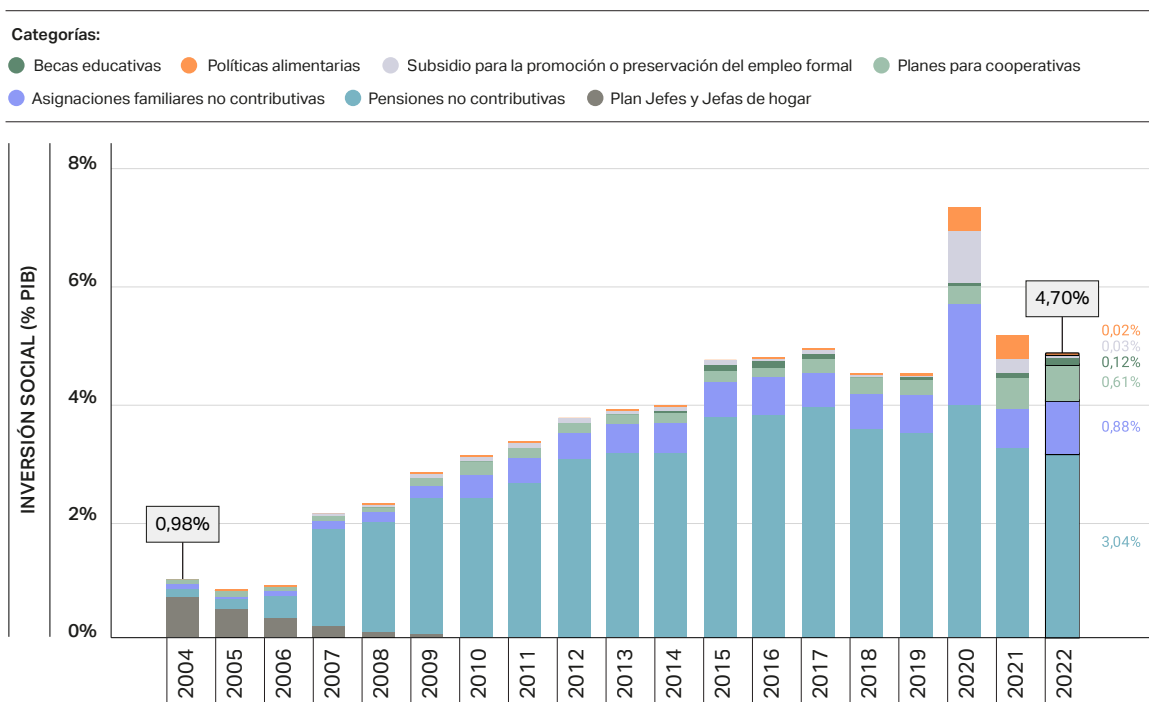


Gráfico 10

Fuente: CIAS-Fundar, con base en información del portal de Presupuesto Abierto del Ministerio de Economía de la Nación.

Por su parte, la categoría becas educativas surge en 2014, con la creación del PROGRESAR. Tras una caída significativa en 2017-2019, esta categoría volvió a recuperar los valores de 2015, pero aun así ocupa un peso relativo poco significativo en el sistema de ayuda social, directa y urgente; en 2022 representó el 0,12% del PIB. La categoría de subsidios para la promoción o preservación del empleo formal —que fue (y continúa siendo) una partida marginal en términos de su peso en la economía y

<sup>13</sup> Se excluye el año 2020 por la inusual contracción del PIB producida por las consecuencias de la pandemia.

que ha representado tan sólo el 0,10% del PIB en promedio durante el período 2004-2022— aumentó enormemente en 2020, alcanzando un 0,86% del PIB. Este aumento fue el resultado de las medidas de protección laboral de emergencia para paliar los efectos del COVID-19 sobre el mercado de trabajo.

Así, una vez controlada la pandemia, disminuyó nuevamente en 2022, pasando a representar solamente el 0,03% del PIB (lo que representó una baja notable respecto a su promedio histórico). Por último, la categoría de políticas alimentarias también experimentó un crecimiento notable en 2020. El gobierno buscó reforzar la asistencia alimentaria en comedores, escuelas y hogares durante la pandemia, aumentando los insumos provistos y el dinero destinado a los programas que forman parte de esta categoría. No obstante, en 2022 volvió a representar tan sólo un 0,02% del PIB, siendo la categoría en la que menos se invierte. Esto se explica esencialmente por nuestra decisión de incluir la partida correspondiente a la Prestación Alimentar en la categoría de asignaciones familiares no contributivas a partir de noviembre de 2021.

Otra forma de analizar la inversión social es evaluando su peso en la ejecución presupuestaria nacional total. Naturalmente, la tendencia se asemeja a la observada cuando se utiliza el PIB. Una vez más, cabe resaltar el importante crecimiento del peso que ocupa la política social en el presupuesto nacional y, especialmente, la proporción destinada a la categoría de pensiones no contributivas (Gráfico 11). Si en 2005 (antes de las moratorias previsionales) la política social no contributiva representaba el 5,47% del presupuesto nacional, para 2015 ese valor se había multiplicado por más de 3, alcanzado el 19,20%. Si se comparan los años 2002 y 2019, el valor se multiplica casi por cuatro, pasando del 5,86% a representar el 20,04% de la ejecución presupuestaria total. Desde entonces, y con excepción de la pandemia en 2020, este ratio ha decrecido levemente, pero hasta 2022 continuó manteniéndose en alrededor de un quinto del total del presupuesto nacional (22,21%).

### Categorías de la inversión social (% presupuesto público nacional). Evolución de la composición del presupuesto devengado en ayuda directa y urgente (% del presupuesto público nacional), por categoría (2002-2022)

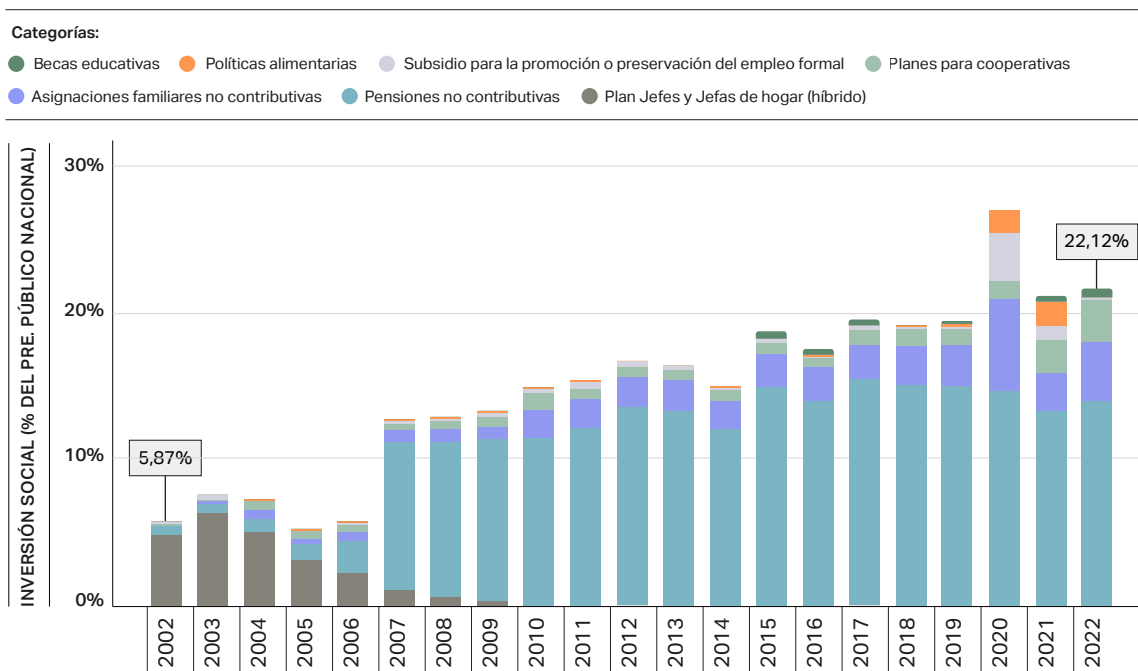


Gráfico 11

Fuente: CIAS-Fundar, con base en información del portal de Presupuesto Abierto (Ministerio de Economía de la Nación) e Indec.

## Partidas y programas sociales

### Pensiones no contributivas

Como es de esperarse, la partida más importante en el esquema de ayuda social, directa y urgente es la que incluye a todas las prestaciones previsionales. Esto es cierto aun cuando este estudio sólo contabiliza la porción de la partida destinada a prestaciones previsionales no contributivas que integran el régimen de moratorias previsionales. Desde 2007, cuando las moratorias previsionales impactaron en el presupuesto, esta partida se convirtió rápidamente en la que absorbió la mayor proporción del PIB. Como exhibe el Gráfico 12, la inversión en moratorias previsionales alcanzó su punto máximo como porcentaje del PIB en 2017 (2,94%). A partir de entonces, y con la sola excepción de 2020, la tendencia se invirtió y la inversión en estas pensiones decreció. En 2022, las moratorias previsionales representaron 2,22% del PIB.

### Pensiones no contributivas (inversión, % PIB). Evolución del presupuesto devengado en pensiones no contributivas (% PIB), por partida presupuestaria (2004-2022)

#### Pensiones no contributivas

- Pensión universal para el adulto mayor (PUAM)
- Pensiones por vejez
- Pensiones para madres de siete hijos
- Pensiones por invalidez
- Prestaciones previsionales por moratoria previsional

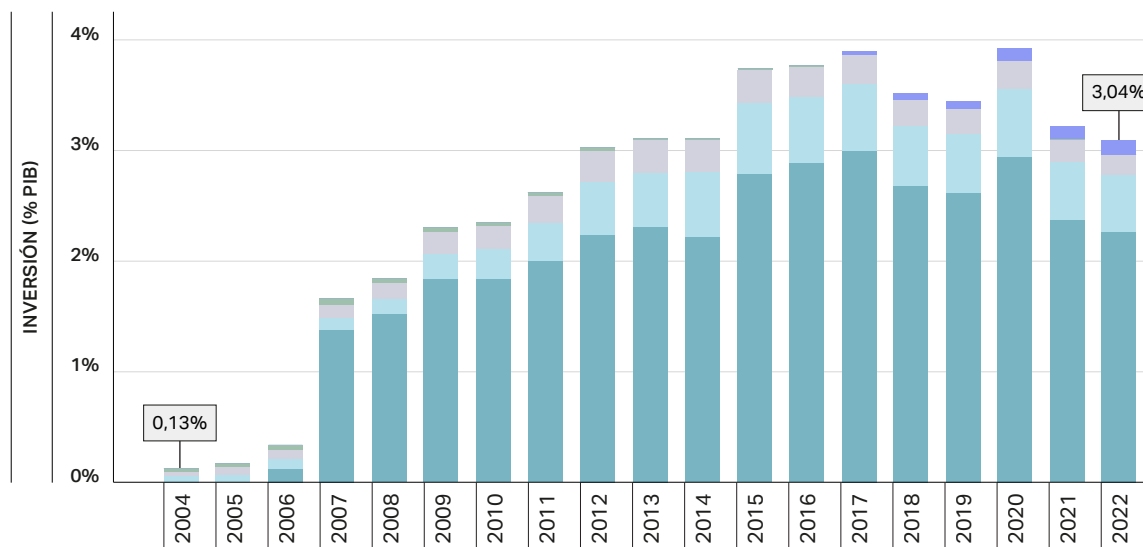


Gráfico 12

Fuente: CIAS-Fundar, con base en información del portal de Presupuesto Abierto (Ministerio de Economía de la Nación) e INDEC.

### Políticas alimentarias

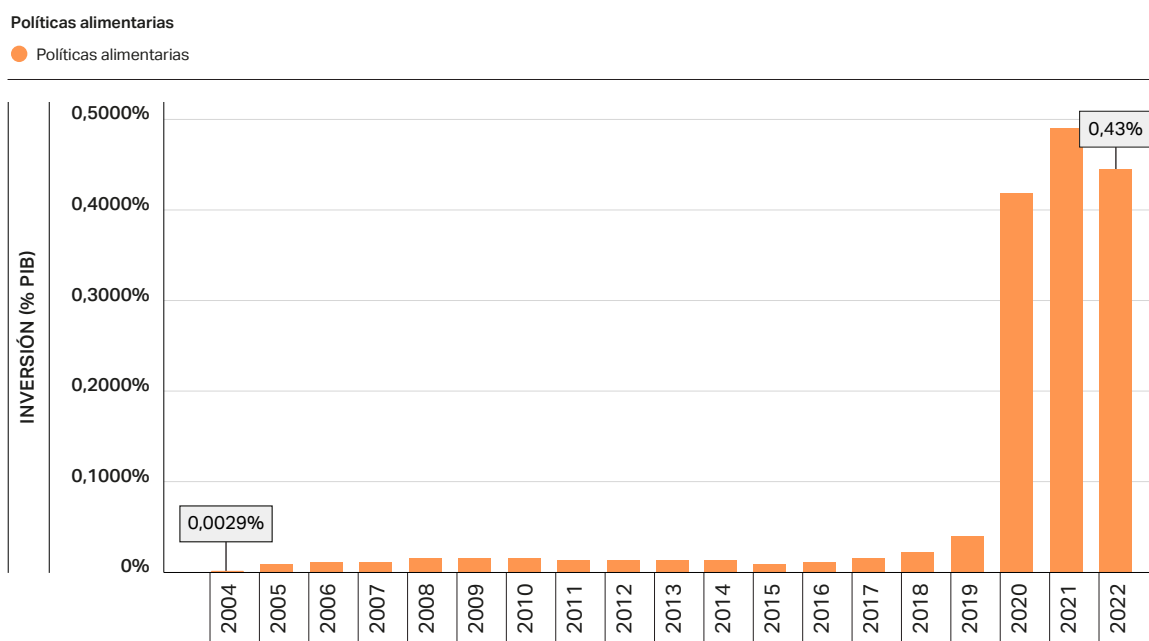
Con respecto a la partida correspondiente a políticas alimentarias —si bien es cierto que crece desde 2017—, recién alcanza un peso importante en relación con el PIB con la creación de la Tarjeta Alimentar, en 2020, como resultado de la crisis provocada por la pandemia. El claro salto en la incidencia de esta partida presupuestaria implicó pasar de un 0,04% del PIB en 2019 a un 0,41% en 2020. Si bien la inversión en esta partida decrece levemente durante el último año, las políticas alimentarias requieren al menos un 0,40% del PIB desde el año 2020<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> En este caso, a diferencia de la sección anterior, estamos incluyendo a la Prestación Alimentar.

La magnitud de los programas

### Políticas alimentarias (inversión, % PIB). Evolución del presupuesto devengado en políticas alimentarias (% PIB) (2004-2022)

Gráfico13



Fuente: CIAS-Fundar, con base en información del portal de Presupuesto Abierto (Ministerio de Economía de la Nación) e Indec.

### Planes de cooperativas

La categoría planes de cooperativas contiene once partidas presupuestarias en su interior, pero indudablemente la más relevante es la partida que abarca el programa Potenciar Trabajo y que anteriormente fue conocida como Apoyo al Empleo. El [Gráfico 14](#) muestra cómo la partida que actualmente corresponde a este programa, y que previamente incluyó a sus predecesores Hacemos Futuro y Salario Social Complementario, se incrementó fuertemente desde su creación en 2020. Esta partida pasó de representar el 0,12% del PIB en 2019 a más de medio punto (0,58%) en 2022.

Gráfico 14

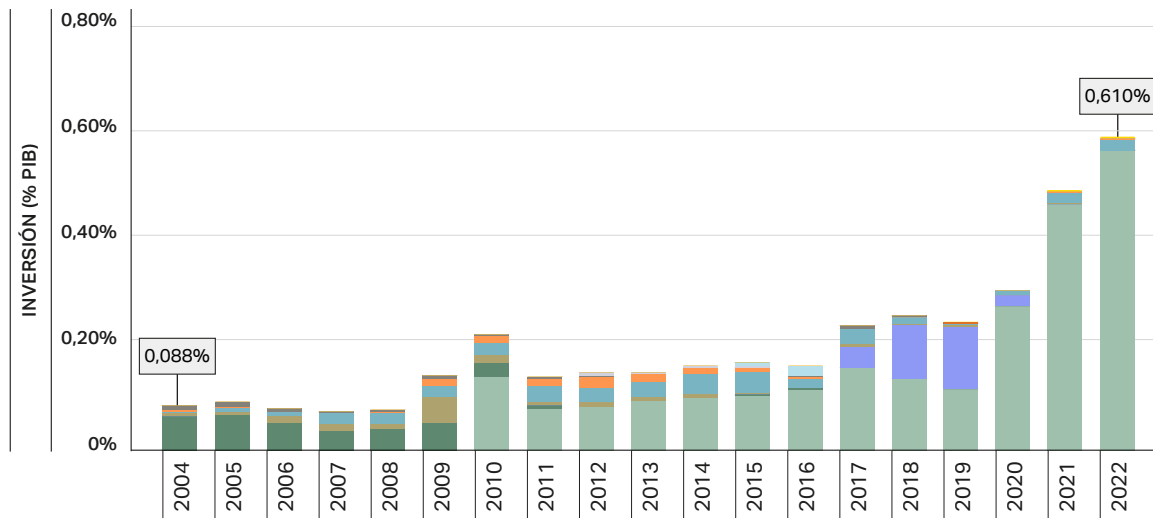


## Planes de cooperativas (inversión, % PIB). Evolución del presupuesto devengado en planes de cooperativas (% PIB), por partida presupuestaria (2004-2022)

### Planes de cooperativas

- Integración socio urbana
- Plan nacional de protección social
- Monotributo social (2015-2016)
- Abordaje territorial
- Políticas para la agricultura familiar
- Formulación de políticas de desarrollo rural
- Asistencia a la actividad cooperativa y mutual
- Economía social
- Programa de empleo comunitario
- Proyectos productivos comunitarios
- Potenciar Trabajo/Apoyo al Empleo

Gráfico 14



Fuente: CIAS-Fundar, con base en información del portal de Presupuesto Abierto (Ministerio de Economía de la Nación) e Indec.

### Subsidios para la promoción o preservación del empleo formal

La categoría subsidios para la promoción o preservación del empleo formal ha mantenido niveles históricamente bajos en comparación con las otras categorías. En promedio, entre 2004 y 2019 se invirtió solamente un 0,05% del PIB en programas para preservar o promover el trabajo formal. En un nivel más desagregado, se observa que el aumento más importante dentro de esta categoría fue consecuencia de la creación del programa ATP en 2020. Este creció fuertemente durante la pandemia, dada la necesidad de asistencia a empleados formales cuyas empresas tuvieron que detener sus actividades cotidianas por las medidas de aislamiento. Por otra parte, en el Gráfico 15 se aprecia que las demás partidas dentro de esta categoría tuvieron un peso similar —y bajo— en relación con el PIB a lo largo de los años analizados. La única excepción a esta tendencia se debe a la partida Acciones de Empleo, que —como se explora en profundidad en la sección “Estudios de caso”— se explica esencialmente por el crecimiento y la creación de nuevas versiones del programa REPRO, que gradualmente ocuparon el lugar del ATP y que en 2021 demandaron el 0,2% del PIB.

Gráfico 15





La magnitud  
de los  
programas

## Subsidios para la promoción o preservación del empleo formal (inversión, % PIB). Evolución del presupuesto devengado en subsidios para la promoción o preservación del empleo formal, por partida presupuestaria (% PIB) (2004-2022)

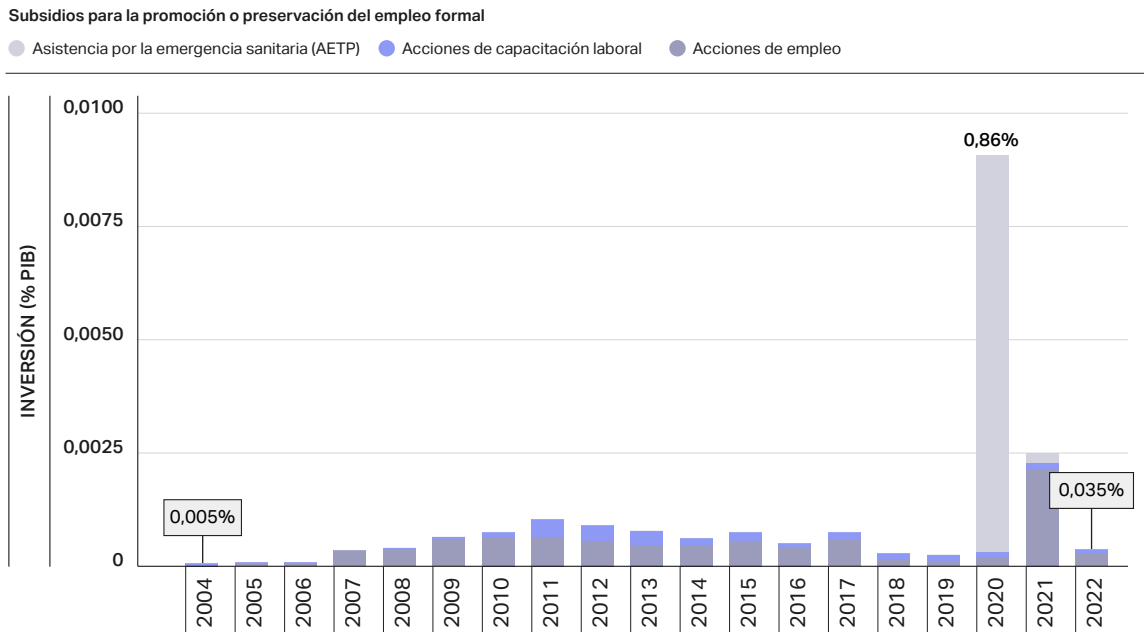


Gráfico 15

Fuente: CIAS-Fundar, con base en información del portal de Presupuesto Abierto (Ministerio de Economía de la Nación) e Indec.

### Becas educativas

En relación con la categoría de becas educativas, se hace foco en la partida actualmente denominada Gestión y Asignación de Becas a Estudiantes, pero sólo incluyendo la porción que corresponde a las diferentes líneas de acción del PROGRESAR. El Gráfico 16 muestra que, a pesar de la caída que experimentó este programa en 2017-2019, su nivel de inversión volvió a crecer para alcanzar la inversión que demandó el programa una vez establecido en 2015.

Gráfico 16



### Becas educativas (inversión, % PIB). Evolución del presupuesto devengado en becas educativas (% PIB) (2014-2022)

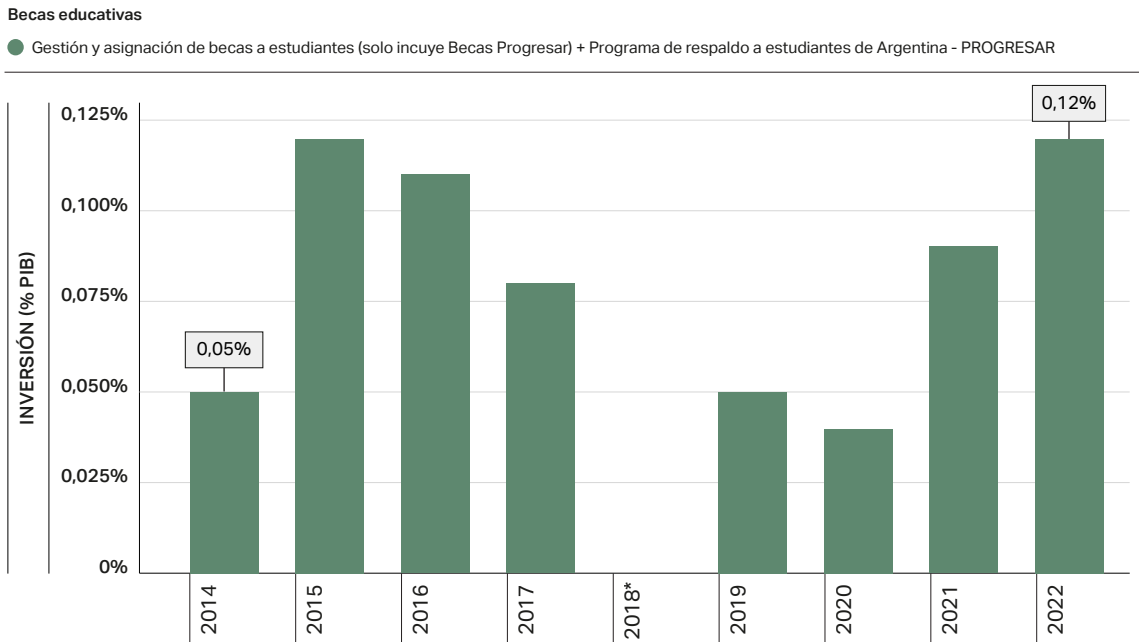


Gráfico 16

\* Nota: No existen en el presupuesto datos fiables para 2018 del gasto en PROGRESAR, lo cual probablemente se deba a que durante dicho año se reformó sustancialmente el programa y se traspasó de la ANSES al Ministerio de Educación.

Fuente: CIAS-Fundar, con base en información del portal de Presupuesto Abierto (Ministerio de Economía de la Nación) e Indec.

### Asignaciones familiares no contributivas

Finalmente, respecto de la categoría de asignaciones familiares no contributivas, la partida más relevante es la de Asignaciones Familiares. En este caso, se desagrega la partida para incluir solamente la porción correspondiente a la AUH y a la Asignación Universal por Embarazo (AUE), es decir que se excluyen las asignaciones familiares dirigidas a los trabajadores formales del sector público y privado, sean activos o pasivos. La inversión en esta partida como porcentaje del PIB fue creciendo desde su creación. Si en 2008 se le destinaba sólo un 0,16% del PIB, en 2022 la inversión representó 0,47% del PIB si excluimos la Tarjeta Alimentar (y 0,88% del PIB si la incluimos). Resulta pertinente destacar la evolución del programa más importante dentro de esta categoría de inversión social: la AUH, que también incluye su versión para mujeres embarazadas, la AUE. Entre 2010 y 2022, estos programas representaron en promedio el 0,53% del PIB.

Gráfico 17

Evolución etaria de la inversión social



## Asignaciones familiares no contributivas (inversión, % PIB). Evolución del presupuesto devengado en asignaciones familiares no contributivas (% PIB), por partida presupuestaria (2004-2022)

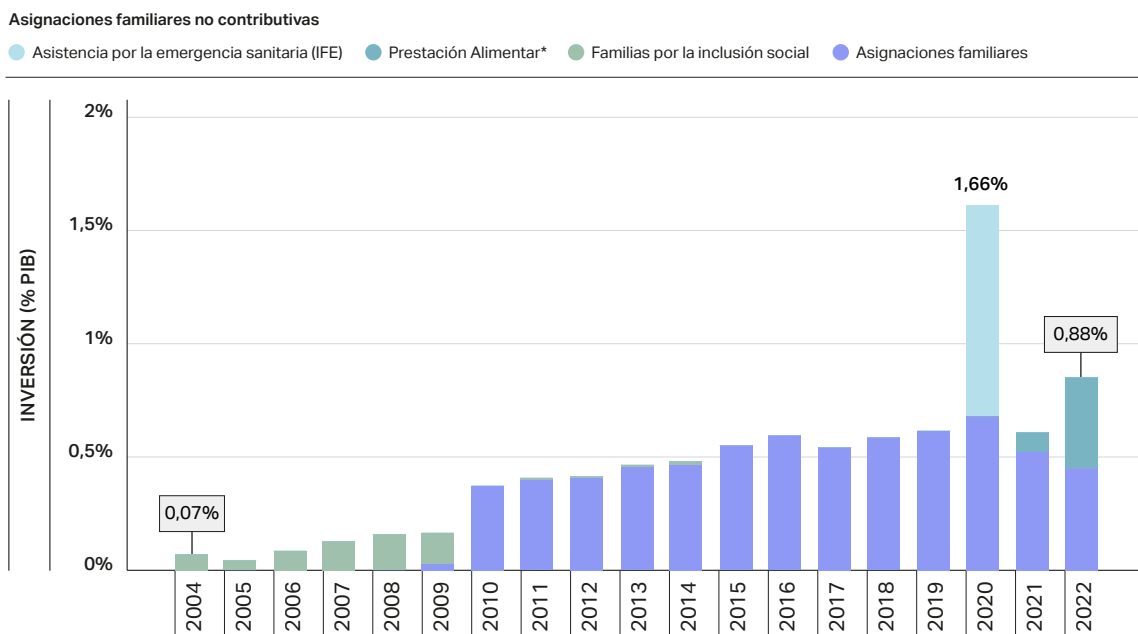


Gráfico 17

\* Nota: la prestación Alimentar se incluye en esta categoría solamente a partir de noviembre 2021. Antes se contabiliza como parte de la categoría "Políticas alimentarias".

Fuente: CIAS-Fundar, con base en información del portal de Presupuesto Abierto (Ministerio de Economía de la Nación) e Indec.

## Evolución etaria de la inversión social

Otra forma de clasificar y analizar la inversión social es a partir de la población objetivo, receptora de esa inversión. En este sentido, el corte generacional es particularmente relevante: ¿cómo fue evolucionando la asignación de la inversión a niños, adultos y adultos mayores a lo largo del tiempo? Esta sección se aboca a contestar esta pregunta.

Para ello, es necesario clasificar las partidas presupuestarias y los programas de acuerdo con su público destinatario, siguiendo el criterio metodológico que se explica a continuación.

### Metodología para la clasificación

El criterio de selección, a los efectos de dividir la inversión social por grupos etarios, responde a la pregunta: ¿quiénes son los receptores directos del dinero de los programas sociales? En el caso de los niños, dado que legalmente no pueden recibir transferencias monetarias de forma directa, se incluye un programa dentro de esta categoría si, para que un adulto reciba una transferencia, es condición necesaria que tenga al menos un menor de edad a cargo.

Las unidades por clasificar son, dependiendo de la disponibilidad de información, o bien los programas sociales, o bien las partidas presupuestarias que los contienen. Siempre que sea posible, se intenta trabajar con el nivel de desagregación más alto, es decir, los programas sociales, que se dividen en diferentes segmentos etarios de acuerdo con el criterio expuesto. Sin embargo, en muchos casos las partidas no pueden ser desagregadas en los programas que las componen por falta de disponibilidad

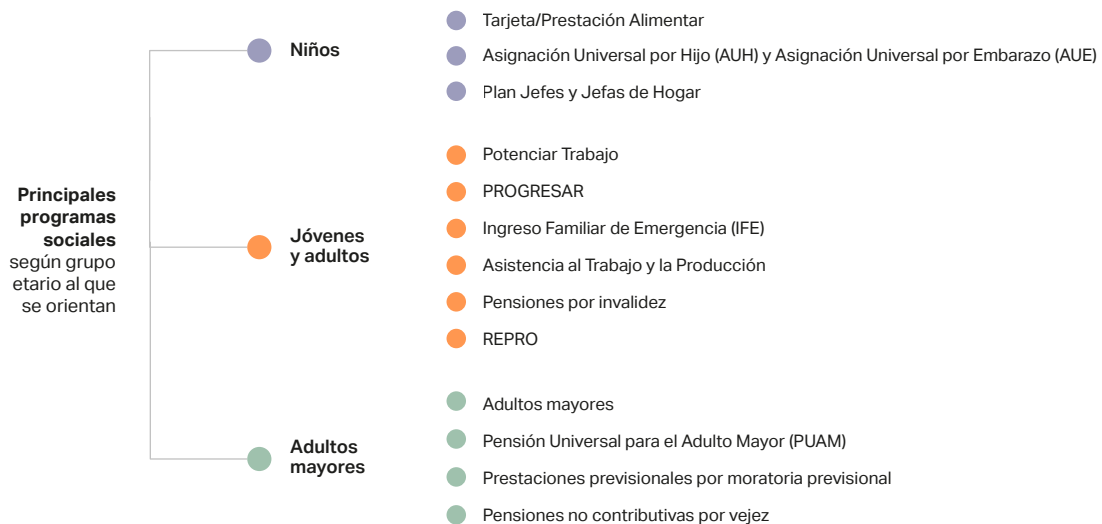
de información pública. En estos casos, el criterio para clasificar una partida (que contiene varios programas) consiste en evaluar si al menos el 75% de la inversión de dicha partida se concentra en uno de los tres grupos etarios (niños, adultos o adultos mayores). Cuando eso sucede, se considera que el conjunto de la partida va al grupo etario que concentra el grueso de la inversión.

Por último, hay programas sociales que no tienen un grupo etario destinatario claro (esto es, beneficiaban a adultos, niños y adultos mayores). En dichos casos, se caracteriza el programa social o la partida presupuestaria como "indefinida" y no se incluye en los cálculos de esta sección. Es el caso, por ejemplo, de las pensiones no contributivas para madres con siete o más hijos, que quedaron fuera de esta clasificación dado que se trata de un programa de carácter vitalicio, destinado a madres o padres que tengan o hayan tenido 7 o más hijos, sin importar la edad<sup>15</sup>.

Se analizan a continuación los principales programas de cada categoría. En el "[Anexo metodológico](#)" se puede encontrar una tabla completa con la clasificación de todos los programas y todas las partidas presupuestarias según el grupo etario al que corresponden, así como también un glosario con una breve descripción de cada uno de ellos.

## Clasificación de los principales programas sociales estudiados según el grupo etario al que se orientan

Diagrama 1



Fuente: CIAS-Fundar.

## Patrones generales de la inversión por grupos etarios

A lo largo de estos veinte años pueden observarse ciertas tendencias estructurales de la política social. En primer lugar, el crecimiento de la inversión en adultos mayores, en especial a partir de 2007. Como puede observarse en el Gráfico 18, hasta 2005 la inversión en adultos mayores pobres era prácticamente inexistente (por ejemplo, hasta 2004 sólo existían las pensiones por vejez, que ese año representaban el 2,83% de la inversión social total). Sin embargo, desde 2007 la inversión en pensiones no contributivas para adultos mayores representa, por lejos, la porción más grande dentro de la asistencia social, directa y urgente. Esta inversión tuvo su pico (en términos de su peso dentro de la inversión social total) en 2008, cuando representaba el 73,92% de la inversión social. Esto es, antes de la creación de la AUH, tres de cada cuatro pesos de la inversión social no contributiva se destinaban a

<sup>15</sup> En junio de 2021, el 55,4% de los beneficiarios de este programa tenía 40 años o más y el 15,3% tenía más de 60 años.

jubilaciones y pensiones para adultos mayores. Desde entonces, su proporción se mantuvo en torno al 65% de la inversión social no contributiva hasta el año 2019. Recién en 2020, con la pandemia, su peso en la inversión total se redujo de forma considerable. En efecto, en dicho año tocó un piso del 43,42%, dado que durante la pandemia se priorizó la inversión en adultos y niños. Aun así, una vez superada la emergencia sanitaria, la inversión previsional nunca volvió a sus máximos anteriores. De hecho, actualmente la inversión en adultos mayores se ubica prácticamente en la mitad de la inversión social (52,01%), trece puntos porcentuales por debajo del promedio para los años 2007-2019.

### Inversión social por grupos etarios (composición). Evolución de la inversión social (% de la inversión social total), por categoría etaria (2002-2022)

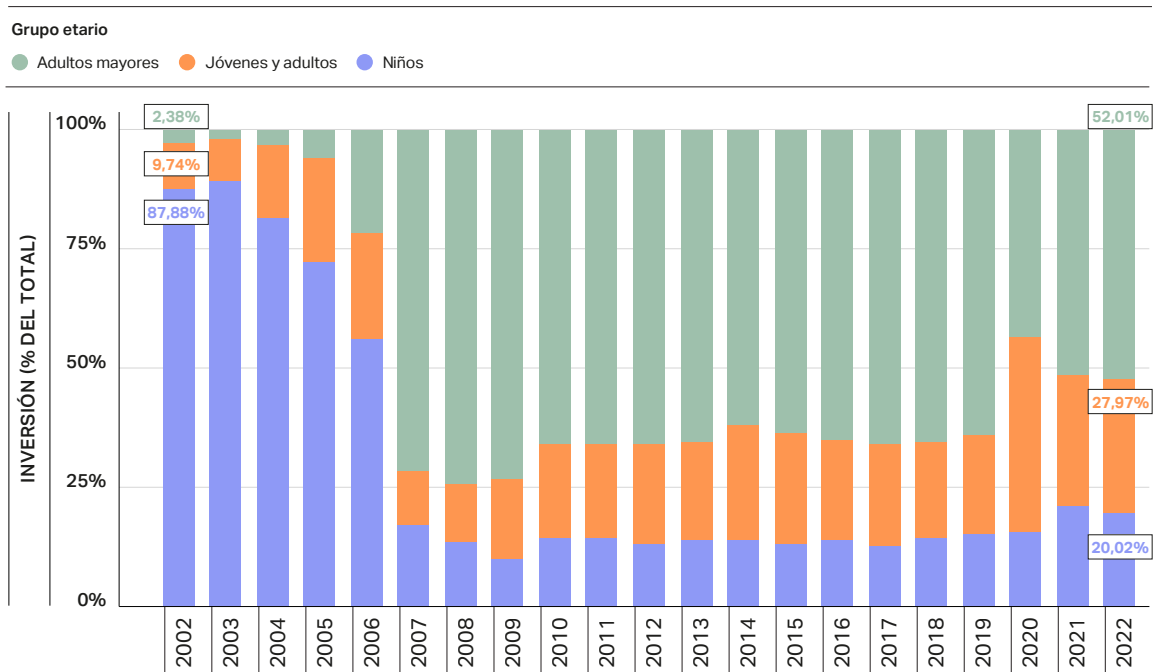


Gráfico 18

Fuente: CIAS-Fundar, con base en información del portal de Presupuesto Abierto del Ministerio de Economía de la Nación y pedidos de acceso de información a la Agencia Nacional de Discapacidad.

En segundo lugar, la inversión en niños pasó de constituir la porción mayoritaria de la inversión social directa y urgente entre 2002 y 2006 a representar la más exigua de todas las categorías etarias desde 2009 en adelante. En efecto, si, en 2003, 9 de cada 10 pesos que se invertían en ayuda social se destinaban a los niños, actualmente sólo 2 de cada 10 pesos se invierten en niños. Esta inversión llegó a su piso histórico en 2009, cuando pasó a representar tan sólo el 10,11% de la inversión total. Desde entonces, la inversión en nuevos programas de transferencias condicionadas implicó un aumento en el peso de la inversión en niños. Los más importantes fueron la creación de la AUH (que elevó la proporción de la inversión social en niños al 14,58% del total en 2010) y la creación de la Tarjeta Alimentar (que aumentó dicha proporción al 21,09% de la inversión total en 2021). Es importante destacar que el mayor peso relativo de la inversión social en niños se explica también por el ajuste de la inversión previsional desde 2018 hasta la actualidad.

Por último, la inversión en adultos se triplicó entre 2002 y 2022 como proporción de la inversión total. En términos absolutos, creció casi sin interrupciones entre 2003 y 2015. En términos porcentuales, más que se duplicó entre 2002 y 2006: en un plazo de cuatro años pasó del 9,35% al 22,27%. Si bien experimentó una caída en términos relativos dentro de la inversión total entre 2007 y 2009 (producto del crecimiento de la inversión previsional), a partir de 2009 volvió a recuperar su participación en la inversión hasta alcanzar los niveles de 2006 (en 2015, llegó a representar el 22,96% de la inversión). Este crecimiento se explicaría por la expansión de tres programas: las pensiones por invalidez, las

becas educativas PROGRESAR y, en menor medida, los planes de cooperativas. Durante el gobierno de Macri hubo un ajuste de la inversión en adultos, tanto en términos absolutos como relativos. Esto se explica por la reducción de la inversión en pensiones por invalidez y becas PROGRESAR (no así en planes de cooperativas, que continuaron creciendo). Por último, con Alberto Fernández hubo una nueva expansión de la inversión en adultos, que creció más de 7 puntos porcentuales dentro de la inversión social, como muestra el Gráfico 19. Dicho de otro modo, el gobierno de Alberto Fernández incrementó la inversión en programas sociales para adultos por un monto equivalente a lo que invertía el Estado argentino en la AUH para todo el año 2022. ¿En qué se invirtió ese dinero? Cuatro de cada cinco pesos de la inversión adicional en programas para adultos durante esta gestión se explican por el aumento en los planes sociales de cooperativas.

### Inversión social por grupos etarios (\$). Evolución del presupuesto devengado en ayuda social, directa y urgente (\$, millones de pesos constantes de diciembre de 2022), por categoría etaria (2002-2022)

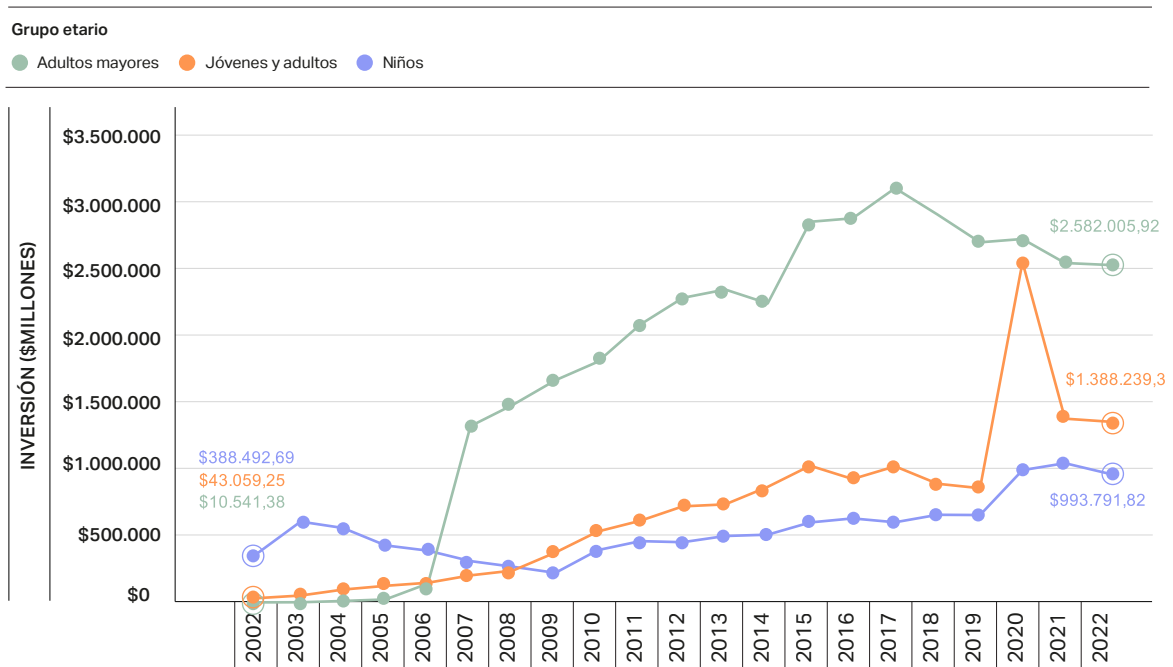


Gráfico 19

Fuente: CIAS-Fundar, con base en información del portal de Presupuesto Abierto del Ministerio de Economía de la Nación y pedidos de acceso de información a la Agencia Nacional de Discapacidad.

Hasta aquí, se ha presentado la evolución general de la inversión social desagregada en tres grupos etarios para los últimos 20 años. En el "[Anexo histórico](#)" puede encontrarse una discusión en profundidad de cómo fue evolucionando la inversión social por categoría etaria y por gobierno. En el siguiente apartado, se analiza en detalle cómo fue evolucionando la inversión social para cada grupo etario.

## Análisis en profundidad de la inversión social por categoría etaria

En el apartado anterior, se realizó un análisis de la inversión social desde el punto de vista de las herencias y legados de cada administración. Otra forma de analizar lo mismo es a partir de la evolución de cada una de las categorías etarias: ¿cómo evolucionó la inversión social en niños, adultos y adultos mayores durante estos últimos 20 años?, ¿cuáles fueron las principales políticas que determinaron el crecimiento —o el ajuste— de la inversión para cada categoría etaria?, ¿qué continuidades y rupturas se observan en los patrones de inversión para cada categoría a lo largo de los años?

## Adultos mayores

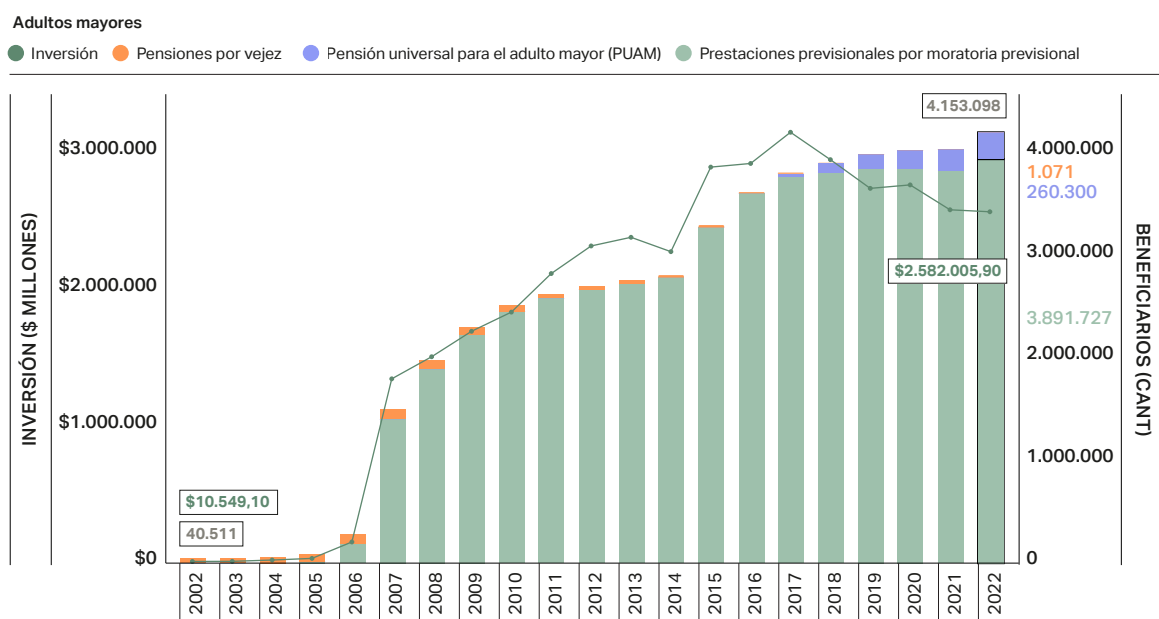
La inversión social en adultos mayores puede dividirse en dos períodos claros: antes y después de 2017. En particular, entre 2007 y 2017 la inversión previsional creció a un ritmo acelerado. Esto se explica en gran medida por la creación de las dos moratorias previsionales: la de 2005 (cuyo efecto en las erogaciones empezaría a sentirse recién en 2006) y la de 2014 (que duraría hasta 2016 para los hombres y se extendería hasta 2019 para las mujeres de entre 60 y 65 años).

La inversión social en adultos mayores puede dividirse en dos períodos claros, antes y después de 2017; en particular, entre 2007 y 2017 la inversión previsional creció a un ritmo acelerado, lo que se explica en gran medida por la creación de las dos moratorias previsionales: la de 2005 y la de 2014.

¿Qué implicancias tuvo esta expansión en términos de la cobertura de las políticas previsionales? Mientras que en 2004 (pre-moratorias) había sólo 50.323 adultos mayores que cobraban pensiones no contributivas (en este caso, por vejez), el número saltó a 2.594.558 en 2011 (producto de la primera moratoria previsional) y a 3.258.602 en 2015, ya con la segunda moratoria de 2014 en marcha. Debido a la prolongación de la moratoria de 2014 —y, en menor medida, a la creación de la PUAM en 2016—, el sistema previsional no contributivo alcanzó a cubrir 3.994.230 personas en 2019. Dicho de otro modo, el número de beneficiarios de jubilaciones y pensiones no contributivas para adultos mayores creció un 21,04% durante el gobierno de Macri (lo que representa casi 700.000 nuevos jubilados). Esta expansión en la cobertura implicó, necesariamente, un crecimiento significativo de la inversión en jubilaciones y pensiones no contributivas durante los primeros años de la gestión de Cambiemos.

### Adultos mayores (beneficiarios e inversión). Evolución del presupuesto devengado (\$, millones de pesos constantes de diciembre de 2022) y los beneficiarios (cantidad de titulares) de programas sociales destinados a adultos mayores (2002-2022)

Gráfico 20



Fuente: CIAS-Fundar, con base en información del portal de Presupuesto Abierto del Ministerio de Economía de la Nación y en datos provistos por la Agencia Nacional de Seguridad Social a través de pedidos de Acceso a la Información Pública.

Ahora bien, a partir de 2018 esta tendencia comienza a revertirse, principalmente por el ajuste en los haberes producto de la aplicación de las sucesivas fórmulas de movilidad jubilatoria en un contexto de alta inflación. Tanto las fórmulas adoptadas por Mauricio Macri como por Alberto Fernández no lograron mantener el nivel de beneficio real de las jubilaciones en un contexto de alta inflación. Como se mencionó en otro apartado, este ajuste de la inversión jubilatoria fue por precio —esto es, por reducción de haberes— y no por cantidad— esto es, por reducción de beneficiarios— e hizo que, entre fines de 2017 y fines de 2022, la inversión en adultos mayores cayera un 18,46% en términos reales.

### Jóvenes y adultos

El monto de la inversión en adultos parece seguir un patrón distinto bajo gobiernos peronistas y no peronistas. Durante las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, dicha inversión creció de forma sostenida. Entre 2002 y 2015 creció 2342%. Gran parte de esta suba es producto del crecimiento de las pensiones por invalidez: dos de cada tres pesos del aumento en programas sociales para adultos se destinaron a estos fines. En segundo lugar —pero en una magnitud considerablemente menor—, el aumento en los planes sociales de cooperativas también contribuyó a este crecimiento de la inversión en el segmento adultos (explican el 17% de ese aumento). Por último, la creación del PROGRESAR (becas de estudios para jóvenes) explica el 12% de dicha expansión.

Durante la administración de Mauricio Macri se produjo un giro de 180 grados en la tendencia de la inversión en adultos respecto del kirchnerismo. La inversión en política social para adultos se redujo un 16,29%. Macri ajustó precisamente en el programa que más habían expandido los Kirchner dentro del segmento adultos: las pensiones por invalidez. Dentro del total de la inversión en adultos que Macri recortó, 4 de cada 10 pesos corresponden a bajas en beneficios de las pensiones por invalidez. El segundo recorte más grande en este segmento fue en las becas PROGRESAR, que explican casi un cuarto (23,77%) de la baja en inversión social en adultos durante este gobierno. Por último, el tercer grupo de políticas para adultos donde más ajuste hubo fue el de los programas de empleo del Ministerio de Trabajo (explican un 16,04% de la caída total en el segmento adultos). Esta fue una de las categorías de la inversión social que más cayó durante el gobierno de Macri: un 68,52% de caída real entre 2015 y 2019.

Ahora bien, la caída en inversión social en adultos hubiese sido mayor de no haber mediado la fuerte expansión en planes sociales de cooperativas en la que se embarcó el gobierno de Macri. Como se mencionó en la edición anterior de este informe (Schipani, Zarazaga y Forlino, 2021), Macri aumentó en dos veces y media la cantidad de beneficiarios de planes sociales de cooperativas de 269.377 en 2015 a 647.311 en 2019. La inversión durante su gobierno en este rubro aumentó un 42,93%.

Finalmente, con el retorno del peronismo al poder en 2019, se revierte nuevamente la tendencia y aumenta sustancialmente la inversión en programas sociales para adultos: crece un 57,68% entre 2019 y 2022. De esta expansión, 8 de cada 10 pesos se explican por el incremento de planes sociales de cooperativas (centralmente, por la expansión del programa Potenciar Trabajo). Este incremento, en línea con las tendencias ya destacadas, se caracteriza por un notable aumento en la cantidad de beneficiarios, a pesar de que hubo una baja importante en el valor real del beneficio. En concreto, por la expansión acelerada de la nómina de beneficiarios de planes de cooperativas, que pasaron de 647.311 durante el gobierno de Macri a 1.487.028 para diciembre de 2022. Otro rubro de la inversión donde se observa una reversión de la tendencia (del ajuste de la inversión a su expansión) fueron las becas educativas. En efecto, entre 2019 y 2022 la inversión en PROGRESAR casi se triplicó y explica un 16,86% del aumento total de la inversión en adultos.

En resumen, en el segmento adultos existen contrastes, pero también líneas de continuidad entre las administraciones de Macri y Fernández: por un lado, ambos expanden fuertemente la inversión en planes sociales de cooperativas. Por otro lado, mientras Fernández aumenta la inversión social total en adultos (y dentro de este segmento, incrementa considerablemente la inversión en becas educativas), Macri lo ajusta (con especial énfasis en el área de becas educativas y pensiones por invalidez).



## Niños

La expansión de la inversión social en niñez es, dentro de la inversión social, la única política de Estado de todos los gobiernos desde Cristina Fernández de Kirchner en adelante. A diferencia de la inversión social en los otros segmentos etarios, que sufrió vaivenes en función de los cambios en los ciclos económicos o políticos, la inversión absoluta en políticas sociales dirigidas en niños fue creciendo de una administración a otra. Como puede observarse en el Gráfico 21, esta tendencia comienza en 2009 con el lanzamiento de la Asignación Universal por Hijo. Durante los dos mandatos de Cristina Fernández de Kirchner, la inversión en políticas sociales para niños casi se duplicó. Con la administración de Mauricio Macri, la inversión en niños también aumentó, aunque de forma más modesta, en un 9,10%. En este caso, la expansión se explica en partes prácticamente iguales por dos fenómenos: la extensión de la AUH a los hijos de monotributistas de las categorías más bajas y el aumento en tarjetas alimentarias.

### Niños (inversión). Evolución del presupuesto devengado (\$, millones de pesos constantes de diciembre de 2022) en programas sociales destinados a niños, por categoría (2002-2022)

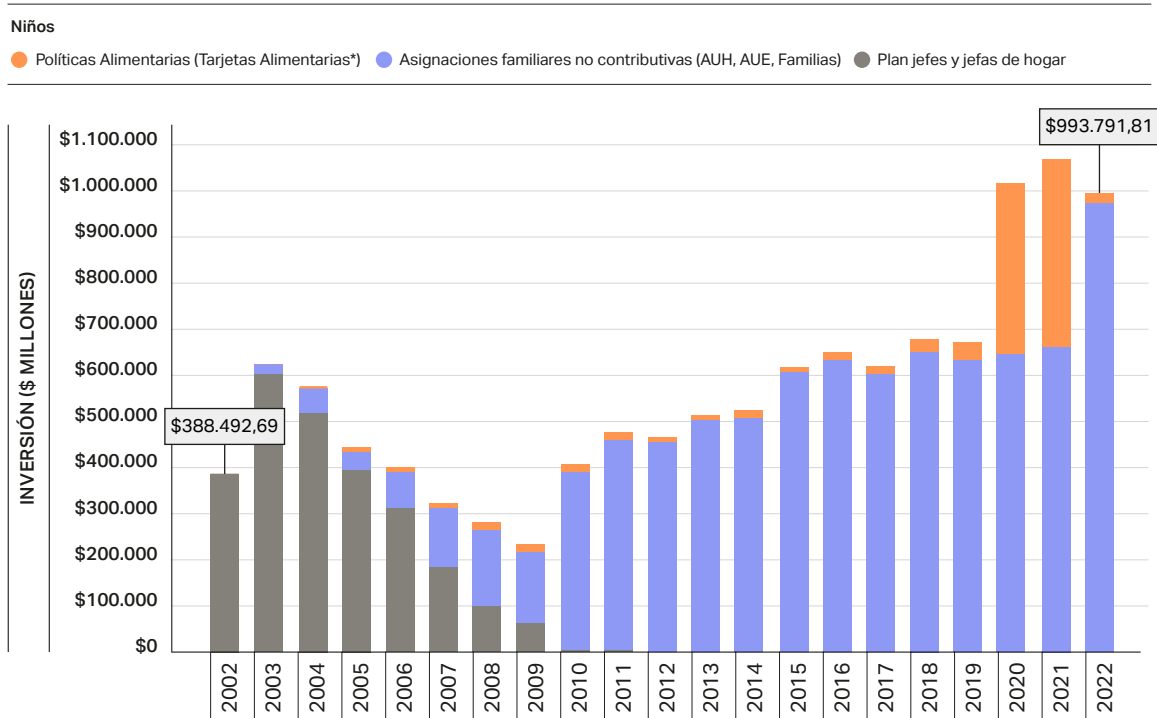


Gráfico 21

\* Nota: A partir de noviembre de 2021, cuando se unifica el cobro de la AUH y la Tarjeta Alimentar, la inversión en la Tarjeta Alimentar pasa a la categoría "Asignaciones familiares no contributivas".

Fuente: CIAS-Fundar, con base en información del portal de Presupuesto Abierto del Ministerio de Economía de la Nación.

Durante el gobierno de Alberto Fernández, la inversión en políticas sociales destinadas a niños aumentó considerablemente: creció un 47,01% entre 2019 y 2022. Esto se explica enteramente por la creación de la Tarjeta/Prestación Alimentar —a partir de noviembre de 2021, se unificó en el pago con la AUH—. En efecto, la creación de la Tarjeta Alimentar implicó erogaciones casi equivalentes a crear una nueva AUH. Esta nueva política más que compensó la caída de la inversión en AUH durante la gestión de Alberto Fernández. Tal como muestra el Gráfico 22, la inversión en AUH cayó un 18,65% por la erosión del beneficio real, producto de la aplicación de la fórmula de movilidad jubilatoria en un contexto de alta inflación.



## Niños (inversión AUH). Evolución del presupuesto devengado real en el programa Asignación Universal por Hijo (AUH), (índice, base 100 = 2019) (2009-2022)

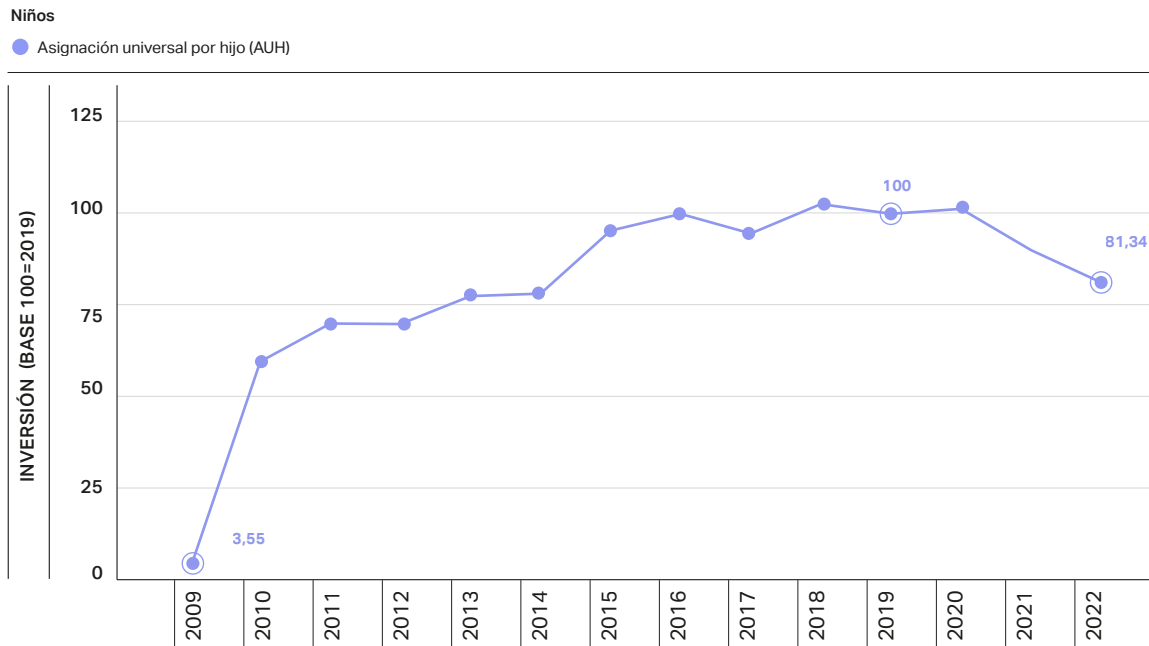


Gráfico 22

Fuente: CIAS-Fundar, con base en información del portal de Presupuesto Abierto del Ministerio de Economía de la Nación.

## Estudios de caso

A lo largo de las dos décadas analizadas, la inversión en programas de ayuda social, directa y urgente ha variado significativamente. Como se explicó anteriormente, los niveles de inversión en cada una de las seis categorías no se han mantenido estables durante este periodo; por el contrario, las prioridades de inversión contra la pobreza fueron modificándose con cada gestión. Si bien se identificaron algunos patrones comunes, que se han mantenido a lo largo de los años, también se relevaron los importantes cambios acaecidos en cada categoría de la inversión social. En efecto, existe una gran volatilidad en términos de la estructura de los programas sociales. Decenas de programas se descontinuaron, otros se unificaron, algunos simplemente cambiaron de nombre y otros han emergido y crecido en tamaño hacia el final del período estudiado. Por este motivo, a continuación, se coloca la lupa en el interior de cada categoría de inversión social y se presentan estudios de caso detallados sobre la evolución de sus principales programas sociales. En esta sección se analizan aspectos relacionados con el diseño, la inversión, la cantidad de beneficiarios y los niveles de beneficio de los programas sociales centrales de cada categoría.

## Planes para cooperativas

Esta categoría de inversión social abarca iniciativas del Estado nacional para apoyar a cooperativas de trabajadores informales y fomentar el desarrollo de la economía popular. Desde 2020, el programa para cooperativas de mayor incidencia es Potenciar Trabajo —establecido en la [Resolución 121/2020](#)—, que se encuentra bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social. El objetivo de este programa es crear nuevos proyectos productivos, así como mejorar la inserción en el empleo y la capacitación de personas entre 18 y 65 años en situación de vulnerabilidad socioeconómica o que

se desempeñen laboralmente en la economía popular. Formalmente, las actividades comprendidas dentro de Potenciar Trabajo se ejecutan a través de cooperativas de trabajadores y son gestionadas por entes ejecutores que están a cargo, principalmente, de movimientos sociales e intendentes<sup>16</sup>, y cumplen tres roles fundamentales. En primer lugar, determinan frente al Ministerio de Desarrollo Social quiénes acceden al programa y quiénes son dados de baja ante el incumplimiento de requisitos; en segundo lugar, administran los fondos que se destinan a la compra de insumos para los proyectos productivos de las cooperativas tales como herramientas de trabajo o materiales de construcción, y, finalmente, organizan y supervisan el funcionamiento general de las cooperativas de trabajadores informales y de sus actividades productivas.

Como parte de su participación en el programa, los beneficiarios de Potenciar Trabajo reciben una prestación monetaria que consiste en un monto equivalente al 50% del salario mínimo, vital y móvil. A cambio, se les exige que cumplan con una contraprestación a elección. Los participantes pueden elegir entre completar su educación primaria o secundaria, formarse en oficios o participar en proyectos socioproductivos, sociolaborales o sociocomunitarios. Dentro del programa, existe la línea de acción Potenciar Acompañamiento —una iniciativa conjunta entre el Ministerio de Desarrollo Social y la Secretaría de Políticas Integrales de Drogas de la Nación (Sedronar)—, que consiste en un acompañamiento humano y económico para que jóvenes en situación de vulnerabilidad social y con problemas de adicciones puedan llevar adelante un proyecto personal.

Potenciar Trabajo es el fruto de la fusión de dos programas para cooperativas que existieron hasta el año 2019: el Salario Social Complementario y Hacemos Futuro, ambos creados durante la administración de Mauricio Macri<sup>17</sup>. La expansión de Potenciar Trabajo desde 2020 da cuenta de la creciente importancia que vienen exhibiendo los planes de cooperativas para trabajadores informales dentro del esquema de política social en Argentina. Esta tendencia generó un incremento de los recursos económicos destinados a este tipo de programas durante los últimos diez años, que se explica, a su vez, por un aumento en términos de cobertura, pero no así del nivel de beneficios.

Los Gráficos 23 y 24 muestran la evolución de la inversión y de la cobertura de los principales programas de cooperativas vigentes entre 2004 y 2022, contabilizando los montos y beneficiarios correspondientes al Programa de Empleo Comunitario (PEC), creado en enero de 2003. Este programa tuvo como objetivo absorber en su cobertura a los miles de beneficiarios del masivo Plan Jefes y Jefas de Hogar, que se encontraban organizados en cooperativas de trabajadores informales; al Programa Ingreso Social con Trabajo (que incluye las líneas de acción Argentina Trabaja y Ellas Hacen), que fue el primer plan de cooperativas creado por el kirchnerismo en 2009 y que gradualmente reemplazó al PEC; al Salario Social Complementario y Hacemos Futuro de la gestión de Macri, y al principal programa de cooperativas actual, Potenciar Trabajo. En lo que respecta a los primeros años del período analizado, correspondientes al gobierno de Néstor Kirchner, resulta difícil realizar un análisis preciso de la inversión y la cobertura de programas para cooperativas, debido a la existencia y el alcance masivo del Plan Jefes y Jefas de Hogar, un programa de alivio a la pobreza creado por el gobierno de Eduardo Duhalde en el marco de la crisis del 2001. Este programa tenía una naturaleza híbrida: estaba destinado a familias vulnerables con hijos menores de edad, pero a su vez exigía una contraprestación laboral para recibir la asignación monetaria, que era mayormente gestionada por los municipios, pero también por organizaciones sociales, a través de cuadrillas de trabajo. Dada su naturaleza masiva —llegó a tener más de 2 millones de beneficios—, es muy difícil estimar cuántos de los beneficiarios estaban efectivamente organizados en cooperativas de trabajo.

---

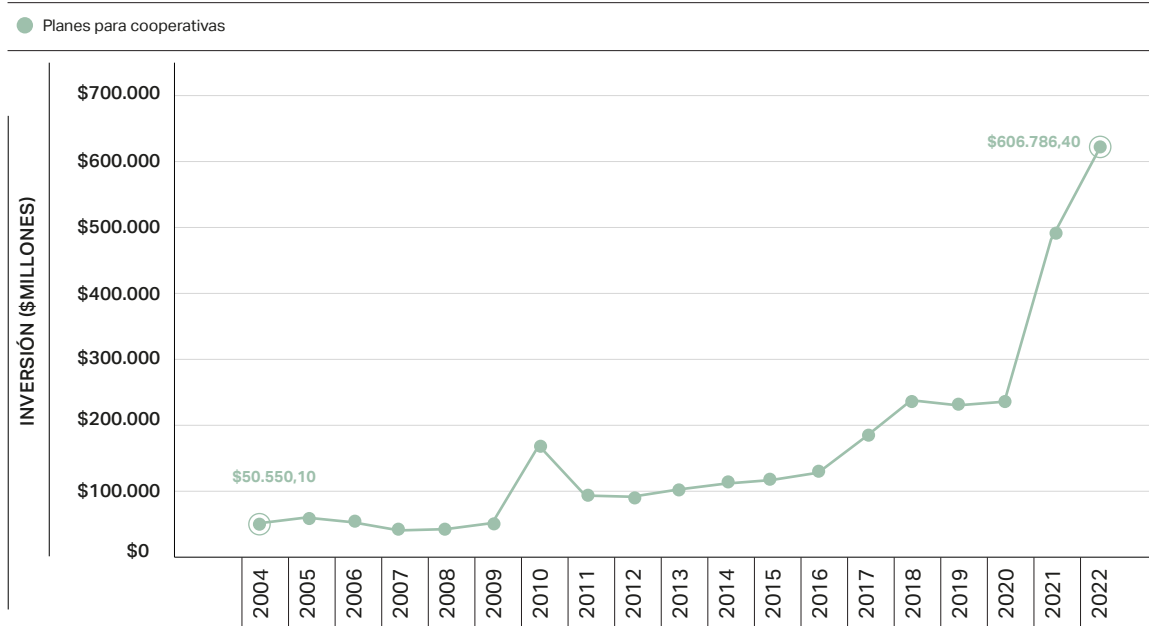
<sup>16</sup> También las universidades y fundaciones pueden estar a cargo de los entes ejecutores.

<sup>17</sup> El Salario Social Complementario y Hacemos Futuro, creados en 2017 y 2018 respectivamente, nacieron como resultado de la unificación de programas sociales previamente existentes y heredados de los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. Mientras que el Salario Social Complementario surgió a partir de la unión de los programas Trabajo Autogestionado y Construir Empleo, Hacemos Futuro unificó los planes Argentina Trabaja, Ellas Hacen y Desde el Barrio.

Estudios de caso

### Planes para cooperativas (inversión). Evolución del presupuesto devengado (\$, millones de pesos constantes de diciembre de 2022) en los principales programas sociales para cooperativas (2004-2022)

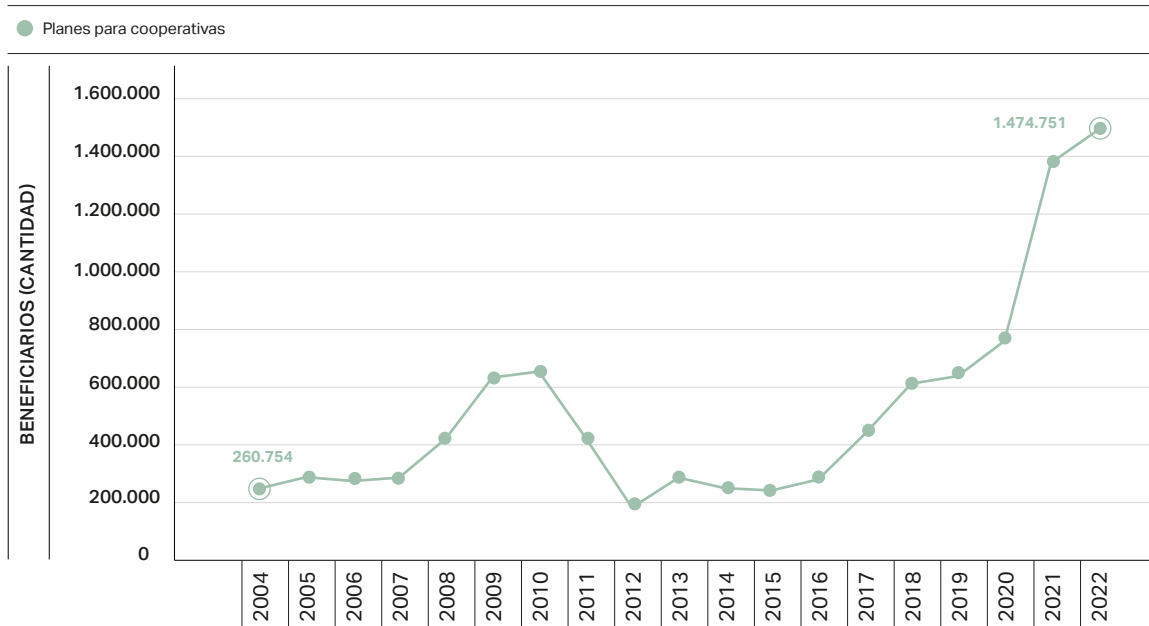
Gráfico 23



Fuente: CIAS-Fundar, con base en información del portal de Datos Abiertos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y en datos provistos por los Ministerios de Trabajo y de Desarrollo Social a través de pedidos de Acceso a la Información Pública. Se tienen en cuenta los fondos destinados a los programas Programa de Empleo Comunitario para los años 2004-2017, PRIST (Argentina Trabaja y Ellas Hacen) para los años 2010-2017, Salario Social Complementario para el período 2017-2019, Hacemos Futuro para 2018-2019 y Potenciar Trabajo para 2020-2022.

### Planes para cooperativas (beneficiarios). Evolución de los beneficiarios (cantidad de titulares) de los principales programas sociales para cooperativas\* (2004-2022)

Gráfico 24



\* Fuente: CIAS-Fundar, con base en información del portal de Datos Abiertos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y en datos provistos por los Ministerios de Trabajo y de Desarrollo Social a través de pedidos de acceso a la información pública. Se tienen en cuenta los beneficiarios de los programas Programa de Empleo Comunitario para los años 2004-2017, PRIST (Argentina Trabaja y Ellas Hacen) para los años 2009-2017, Salario Social Complementario para el período 2017-2019, Hacemos Futuro para 2018-2019 y Potenciar Trabajo para 2020-2022.

Como se puede observar en los Gráficos 23 y 24, la evolución de la inversión y la cantidad de beneficiarios de los principales planes de cooperativas muestran un patrón muy similar. Se registra una tendencia estable de estos dos indicadores hasta los años 2008-2009, marcados por el impacto de dos grandes sucesos: la crisis financiera internacional de 2008 y la amplia derrota del oficialismo en las elecciones legislativas de 2009. Estos acontecimientos condujeron a la creación del PRIST (Zarazaga, 2014, y Schipani, 2019), que implicó un aumento tanto de la inversión en programas de cooperativas como de la base de beneficiarios, durante 2009 y 2010. Sin embargo, esa suba de la inversión en planes de cooperativas resultó ser temporal durante el kirchnerismo. A partir de 2011, el patrón se revierte tanto en términos de inversión como en cantidad de beneficiarios abarcados por estos programas. En el Gráfico 24 se nota una caída pronunciada en la cantidad de personas que participaban de estos planes durante los años posteriores a 2010. De hecho, 2010 fue el punto máximo de la gestión de Cristina Fernández de Kirchner en lo que respecta a inversión y cobertura, alcanzando un total de 667.764 beneficiarios de planes de cooperativas. Desde entonces, ese número bajó hasta terminar su mandato en 2015 con una cifra de participantes de programas de cooperativas bastante inferior: 269.377 beneficiarios.

Durante los gobiernos de Mauricio Macri y Alberto Fernández se produjo una suba sustancial en estos programas. Si bien las coaliciones de gobierno se ubicaban en lugares casi opuestos del espectro político, ambas acrecentaron el rol de los planes sociales de cooperativas dentro del esquema de protección social argentino. Al final de su mandato en 2019, Mauricio Macri había aumentado el número de beneficiarios de planes de cooperativas a 647.311, es decir, casi dos veces y media la cantidad que dejó Fernández de Kirchner en 2015. Esto implicó un aumento del 42,93% en la cantidad de dinero invertida en estos programas entre 2015 y 2019. Los ya mencionados Salario Social Complementario y Hacemos Futuro dieron inicio al nuevo período de aumento sostenido en la inversión y cobertura de planes de cooperativas. Estos programas estuvieron en vigor hasta febrero de 2020, cuando sus beneficiarios se trasladaron al recién creado Potenciar Trabajo. En diciembre de 2022, durante el gobierno de Alberto Fernández, la cantidad de destinatarios de planes de cooperativas ascendía a 1.487.028, multiplicando por más de cinco veces la cantidad de planes que dejó Cristina Fernández de Kirchner y más del doble con respecto a los beneficiarios que dejó Mauricio Macri en 2019. Entre 2019 y 2022, la inversión en programas de cooperativas registró un aumento porcentual de 154% a pesos constantes de diciembre de 2022. De esta forma, si hasta 2015 los planes de cooperativas constituían un tipo de programa de magnitud moderada en términos de inversión y número de beneficiarios dentro del sistema de protección social, a partir de entonces se convirtieron en un elemento central del universo de programas sociales de Argentina.



## Planes para cooperativas (nivel de beneficios y beneficiarios). Evolución de los montos promedio anuales (\$, pesos constantes de diciembre de 2022) y de los beneficiarios (cantidad de titulares) de los principales programas sociales para cooperativas\* (2009-2022)

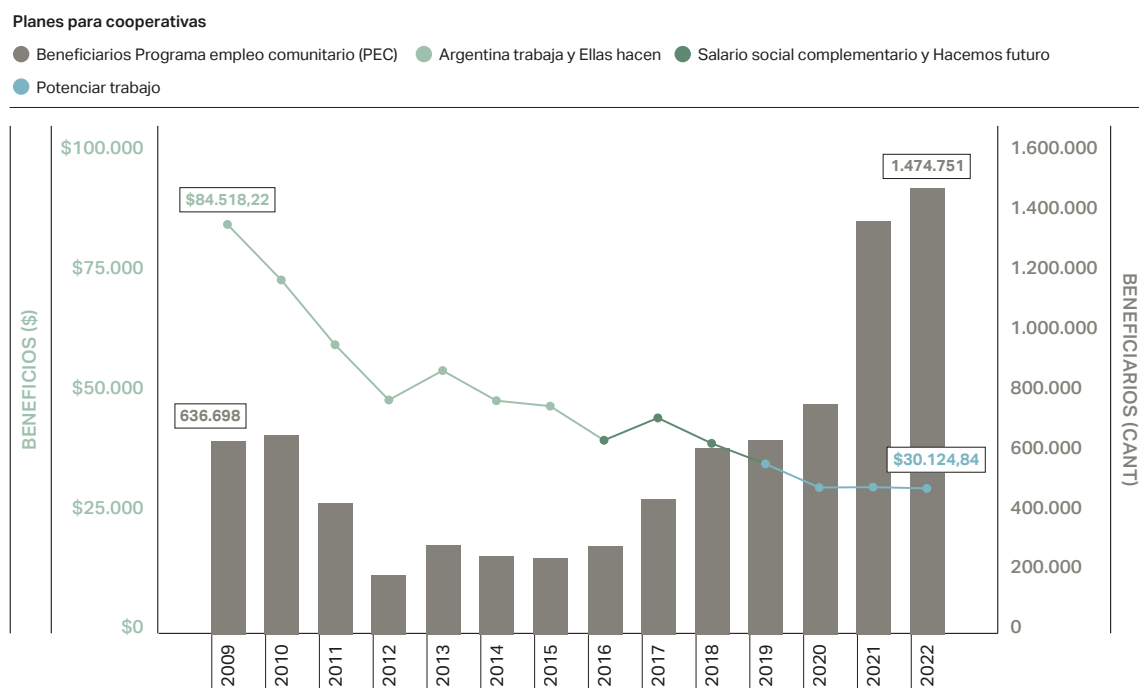


Gráfico 25

\*Fuente: CIAS-Fundar, con base en datos provistos por el Ministerio de Desarrollo Social a través de pedidos de Acceso a la Información Pública, IPC Bevacqua (2009-2015) e IPC INDEC (2016-2022), información del portal de Datos Abiertos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y datos provistos por los Ministerios de Trabajo y de Desarrollo Social a través de pedidos de Acceso a la Información Pública. Se tienen en cuenta los beneficiarios de los programas Programa de Empleo Comunitario para los años 2004-2017, PRIST (Argentina Trabaja y Ellas Hacen) para los años 2009-2017, Salario Social Complementario para el período 2017-2019, Hacemos Futuro para 2018-2019 y Potenciar Trabajo para 2020-2022.

Mientras que la cantidad de beneficiarios y la inversión total en los principales programas de cooperativas fueron en aumento desde 2017, el nivel de beneficios de los planes de cooperativas siguió el camino inverso. Como se observa en el Gráfico 25, los beneficios reales fueron cayendo desde la creación de los planes de cooperativas en 2009. Desde la creación del PRIST en 2009, que abarcó tanto a Argentina Trabaja como, posteriormente, a Ellas Hacen, se observa una erosión del valor del beneficio correspondiente a los planes de cooperativas centrales. La mayor caída ocurrió durante los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner, entre octubre de 2009 y marzo de 2013, período en el cual los beneficios reales se redujeron 52,7% debido a que se mantuvo el nivel de beneficios nominales congelado en un contexto de alta inflación. Sin embargo, la erosión de los beneficios reales de los planes de cooperativas no fue una característica solamente de dicho gobierno. Durante el mandato de Mauricio Macri también se observa esta tendencia: los beneficios reales promedio se redujeron un 25,27% entre 2015 y 2019. En menor nivel, lo mismo ocurrió durante la gestión de Alberto Fernández: cayeron un 14,36% entre 2019 y 2022. Estas caídas menos pronunciadas que la de 2009-2015 (la baja en el nivel de beneficios de un plan de cooperativas entre 2015 y 2022 fue del 36%, comparada con el 44,31% del período 2009-2015) se deben esencialmente a un cambio de reglas para determinar el nivel de beneficios de estos programas. Las organizaciones sociales exigieron reemplazar el ajuste discrecional de beneficios por una indexación al salario mínimo de los trabajadores formales, exigiendo que el nivel de beneficios de los planes fuera igual a medio salario mínimo. Este mecanismo fue adoptado inicialmente por el Salario Social Complementario, luego se extendió a Hacemos Futuro y, a partir de la fusión de estos dos programas, también fue utilizado por el Potenciar Trabajo. Aun así, entre 2017 y 2022, los beneficios promedio disminuyeron un 32,51% en términos reales. En diciembre de 2022, los beneficiarios de planes de cooperativas recibían, en términos reales, una remuneración

equivalente a un tercio de la que recibían en octubre de 2009. Esta es, por lo tanto, la segunda área de política pública (luego de los programas de promoción del empleo formal) en la que se observa la mayor erosión en el nivel de beneficios reales de todo el Estado de Bienestar.

## Políticas alimentarias

Como resultado del aumento en la cantidad de personas bajo la línea de pobreza —y, particularmente, debido a su mayor impacto sobre los niños—, el problema de la desnutrición y malnutrición infantil se ha convertido en una preocupación central del sistema de protección social en la última década. En este marco, la política alimentaria ha adquirido un carácter especialmente relevante durante la gestión de Mauricio Macri. De hecho, de las seis categorías de inversión social consideradas en este informe, la de políticas alimentarias fue la que más creció entre 2015 y 2019, registrando un aumento de la inversión del 253% en términos reales. El gobierno de Alberto Fernández se embarcó en una apuesta aún mayor en este sentido: creó la Tarjeta Alimentar en enero del 2020, apenas unos meses antes de la irrupción de la pandemia. Así, generó el mayor aumento de la inversión en políticas alimentarias durante todo el período estudiado. En efecto, como se puede ver en el Gráfico 26, la inversión en políticas alimentarias creció un 878% en tan sólo un año (2019-2020).

### Políticas alimentarias (inversión). Evolución del presupuesto devengado (\$, millones de pesos constantes de diciembre de 2022) en las tarjetas alimentarias (2017-2022)

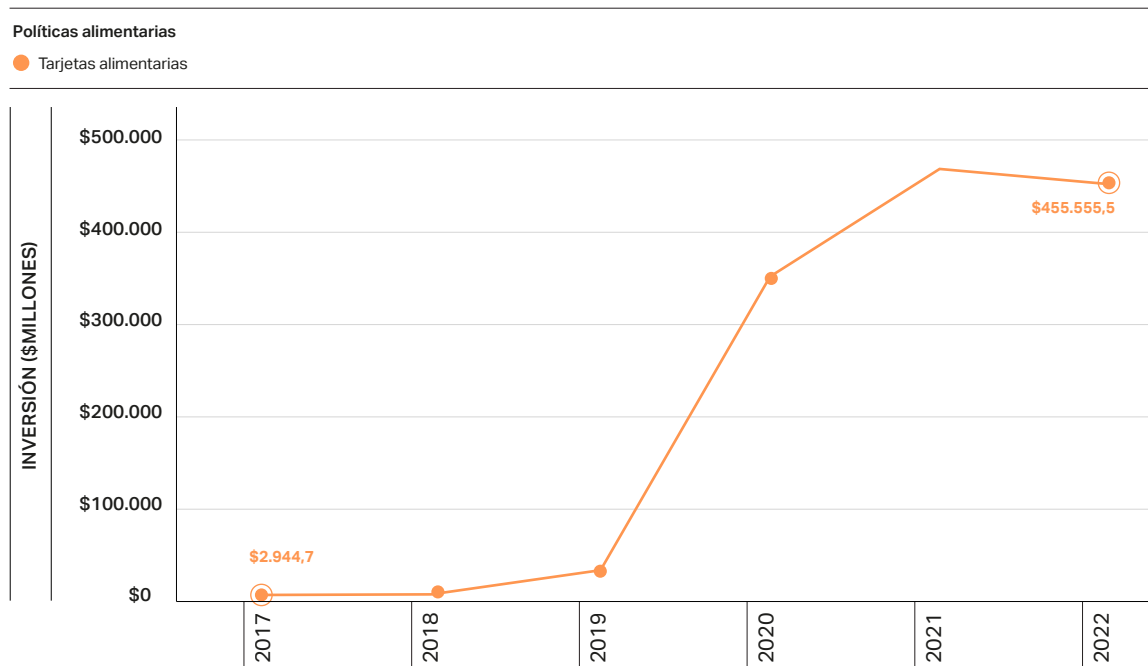


Gráfico 26

Fuente: CIAS-Fundar, con base en información del portal de Presupuesto Abierto, Ministerio de Economía de la Nación, IPC INDEC (2002-2006 y 2016-2022) e IPC Bevacqua (2007-2015). Se tienen en cuenta los programas de las Tarjetas alimentarias y Tarjeta Alimentar.

La Tarjeta Alimentar representó uno de los mayores incrementos en la inversión social durante los primeros años de gestión de Alberto Fernández, debido al severo impacto de la pandemia del COVID-19. La inversión en tarjetas alimentarias pasó del 0,03% del PIB en 2019 al 0,39% en 2020. En sus inicios, este programa proporcionó una transferencia directa de dinero destinada a la compra de alimentos, asegurando el acceso a la canasta básica alimentaria para familias en estado de vulnerabilidad. Son elegibles las familias con hijos cuyos padres no tienen trabajo formal. Actualmente, la Tarjeta Alimentar está dirigida a cuatro grupos de beneficiarios: beneficiarios de la AUH con hijos de hasta 14 años;

personas con discapacidad que perciben la AUH; mujeres embarazadas beneficiarias de la AUE a partir del tercer mes de embarazo, y madres con 7 o más hijos que reciben una pensión no contributiva. Los montos otorgados varían según la cantidad de hijos a cargo: en septiembre de 2023, las familias con un hijo (y los beneficiarios de la AUE) recibían 22.000 pesos, las familias con dos hijos recibían 34.500 pesos y quienes tenían tres o más hijos, 45.500 pesos.

La Tarjeta Alimentar fue una herramienta fundamental utilizada por el gobierno para paliar las consecuencias de la emergencia social durante la pandemia, facilitando el acceso a alimentos de forma segura mediante un canal que no se limitara a la presencialidad de los comedores. De hecho, como se explicó anteriormente, a diferencia de las otras políticas centrales utilizadas para mitigar los costos sociales de la pandemia (IFE y ATP), la Tarjeta Alimentar fue el único programa que adquirió un carácter más duradero en el mapa de la política social.

Dada la unificación de la Tarjeta Alimentar con el pago de la principal asignación familiar y que, por lo tanto, la transferencia monetaria correspondiente a este programa ya no está destinada necesariamente a la compra de alimentos, se contabilizan los fondos dirigidos a la Prestación Alimentar en la categoría de Asignaciones Familiares No Contributivas y se excluyen de la categoría Políticas Alimentarias a partir de noviembre de 2021. Sin embargo, para los fines analíticos de esta sección de estudios de caso resulta apropiado mantener la Tarjeta Alimentar bajo la categoría Políticas Alimentarias para poder realizar una comparación, tanto con las tarjetas alimentarias previas, como con los primeros años de esta política (2020-2021), es decir, antes de su unificación con la AUH.

**La creación de la Tarjeta Alimentar en 2020 significó el inicio de un programa social que se tornaría en una política duradera con una base de beneficiarios en constante crecimiento: los receptores de tarjetas alimentarias en Argentina son 12 veces más en 2022 que en 2019.**

Aunque las tarjetas alimentarias se han utilizado como herramienta de ayuda social en Argentina al menos desde 2009, su uso fue más limitado y fragmentado hasta el año 2020. Tal como se puede observar en el Gráfico 27, el número promedio de beneficiarios de tarjetas alimentarias entre 2013 y 2019 era de solamente 213.712 personas. La creación de la Tarjeta Alimentar en 2020 implicó un giro de 180 grados en lo que respecta a la cobertura de estos programas, aumentando de forma muy significativa la cantidad de beneficiarios en tan sólo un año. Los titulares de las tarjetas alimentarias (esto es, madres y padres que reciben la tarjeta) pasaron de 202.730 en 2019 a 1.567.751 en 2020, lo que representa un aumento del 673,3%. Pero 2020 fue sólo el inicio de un programa social que se tornaría en una política duradera con una base de beneficiarios en constante crecimiento. La cifra de titulares aumentó a 2.057.970 en 2021 y siguió creciendo hasta llegar a 2.436.495 en 2022. En otras palabras, como resultado de la creación de la Prestación Alimentar, los receptores de tarjetas alimentarias en Argentina son 12 veces más en 2022 que en 2019.

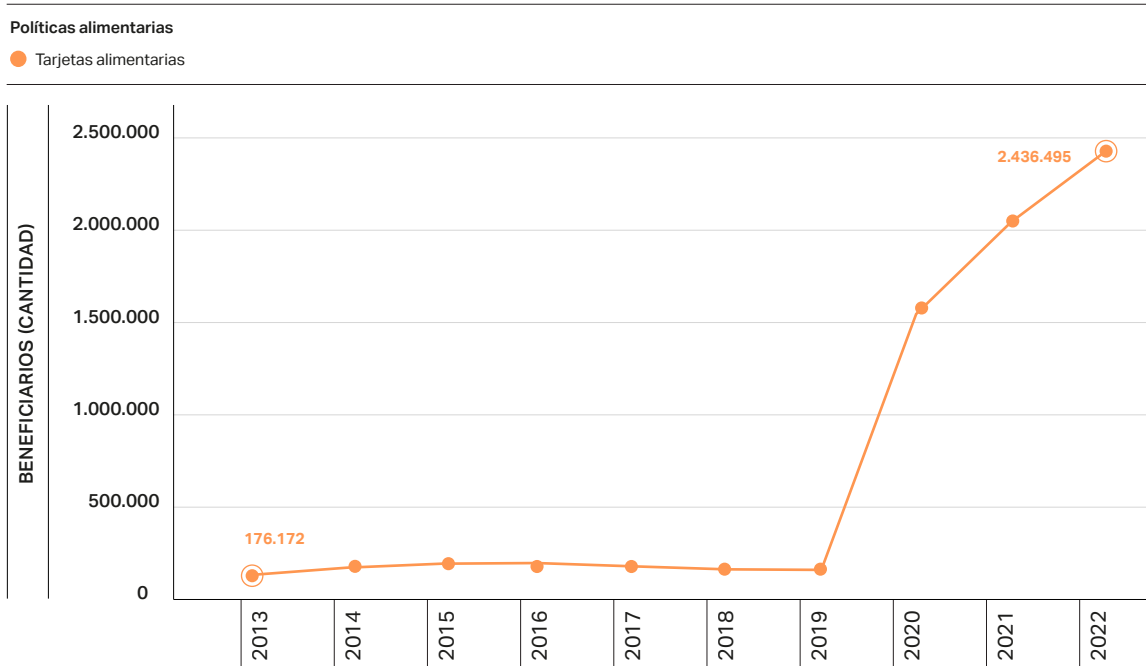




Estudios de caso

### Políticas alimentarias (beneficiarios). Evolución de los beneficiarios (cantidad de titulares) de las tarjetas alimentarias (2013-2022)

Gráfico 27



Fuente: CIAS-Fundar, con base en datos provistos por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

El crecimiento de beneficiarios se tradujo también en un aumento de la inversión asociado a la implementación de la Tarjeta Alimentar. Antes de 2020, la inversión destinada a tarjetas alimentarias era muy baja en relación con el resto de los programas estudiados. El Gráfico 26 muestra, sin embargo, un incremento sustancial de la inversión en estas políticas a partir de 2020. Entre 2019 y 2021, la inversión destinada a tarjetas alimentarias creció un 979%. Su importancia actual en el mapa de la política social es esencial y, de hecho, por primera vez en las últimas dos décadas, su inversión se asemeja a la de otros programas masivos del actual sistema de protección social. A pesos constantes de diciembre de 2022, la Prestación Alimentar implicó en 2022 una inversión de 455.555 millones de pesos, mientras que la AUH significó una inversión de 519.012 millones de pesos; las Pensiones No Contributivas Por Invalidez, 555.062 millones de pesos; y Potenciar Trabajo, 606.786 millones de pesos.

**Los aumentos de la Tarjeta Alimentar, tanto en términos de inversión como de beneficiarios, no llevaron a un incremento de la misma magnitud en el valor de la prestación monetaria; al contrario, el programa es otro caso testigo de uno de los hallazgos centrales de este estudio: un sistema de protección social más amplio en beneficiarios, pero menos generoso en términos de beneficios.**

Por último, como se destaca en el Gráfico 28, el nivel de beneficios de la Tarjeta Alimentar decreció fuertemente desde su creación. Puntualmente, el monto de la prestación de este programa bajó un 30,39% entre 2019 y 2022 en términos reales. Este ajuste fue mayor al de la AUH porque, a diferencia de ésta última, los beneficios de la Tarjeta Alimentar no se ajustan por la fórmula de movilidad jubilatoria. Se otorgan a discreción del Poder Ejecutivo, que suele otorgarlos con menor frecuencia que el ajuste automático que se da en la AUH. Esto indica que los aumentos, tanto en términos de inversión

como de beneficiarios de la Tarjeta Alimentar, no llevaron a un incremento de la misma magnitud en el valor de la prestación monetaria. Al contrario, la Tarjeta Alimentar es otro caso testigo de uno de los hallazgos centrales de este estudio: un sistema de protección social más amplio en beneficiarios, pero menos generoso en términos de beneficios.

### Políticas alimentarias (beneficios). Evolución del monto anual promedio (\$, pesos constantes de diciembre de 2022) de las tarjetas alimentarias (2019-2022)

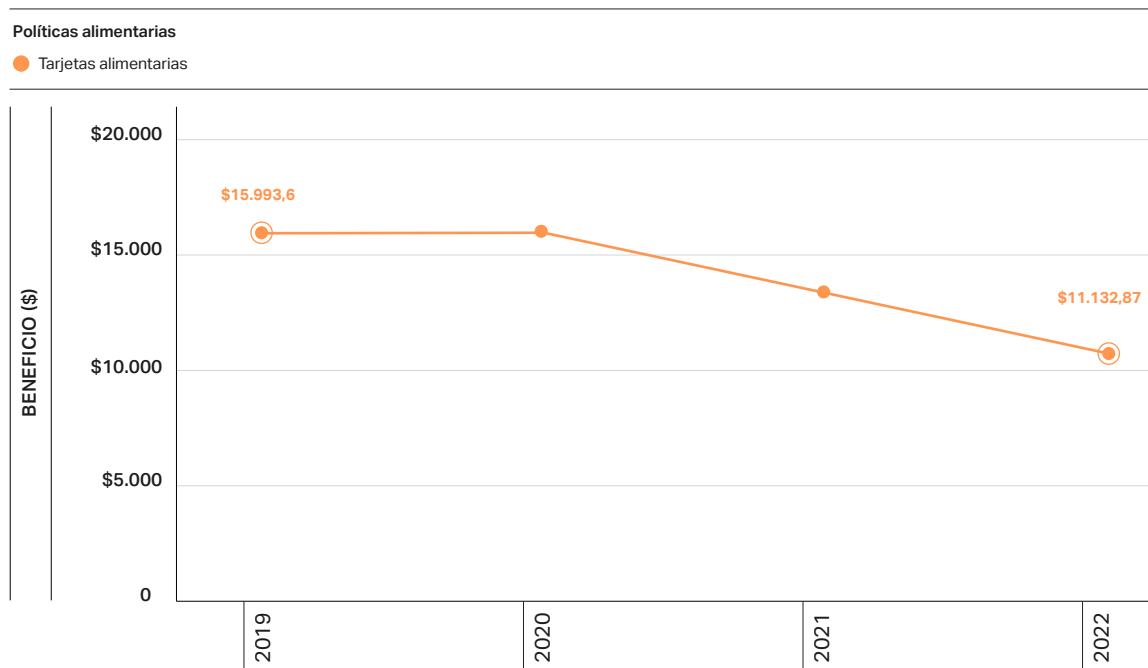


Gráfico 28

Fuente: CIAS-Fundar, con base en datos del Ministerio de Desarrollo Social. Promedio ponderado en base a los beneficiarios. Se tienen en cuenta los bonos extraordinarios de abril y diciembre de 2020.

## Asignaciones familiares no contributivas

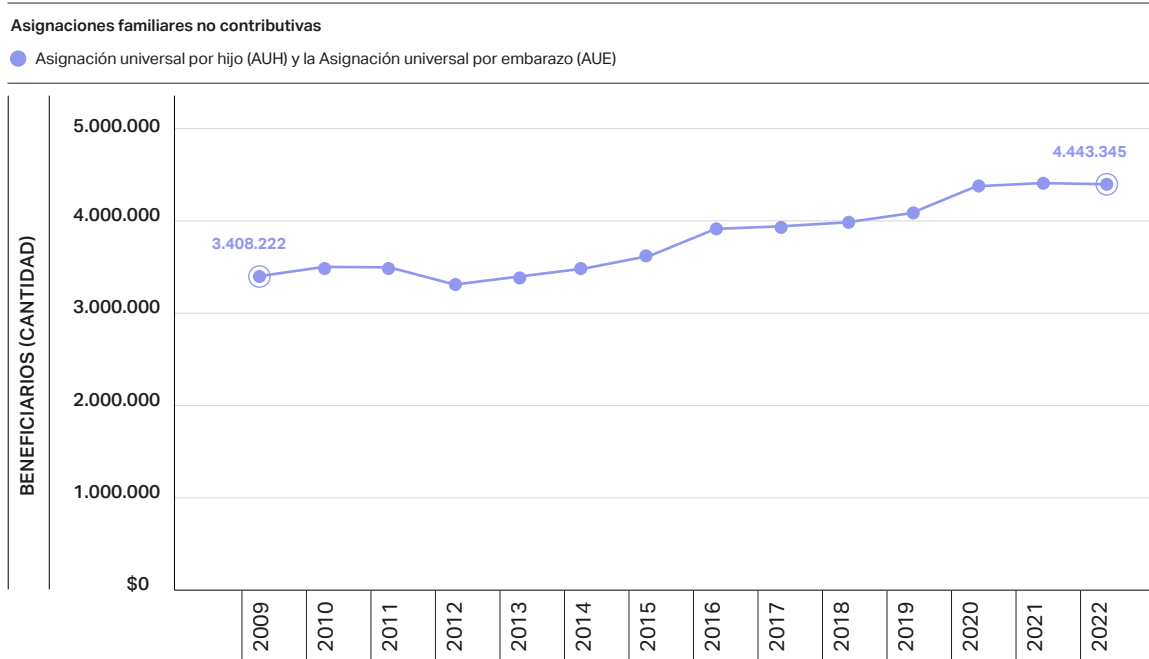
Dentro de la categoría de asignaciones familiares no contributivas, la AUH es sin duda el programa más relevante. Esta asignación familiar fue creada en 2009, durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, y es gestionada por la Agencia Nacional de Seguridad Social (ANSES). La AUH tiene como objetivo principal hacer frente a la pobreza infantil y extender la protección social a familias que no estaban cubiertas por el sistema de asignaciones familiares contributivas clásicas, disponibles solamente para trabajadores formales. El programa está dirigido a familias vulnerables que se desempeñan laboralmente en el mercado de trabajo informal, trabajan en el servicio doméstico o están desocupados, y proporciona una transferencia monetaria mensual por cada hijo menor de 18 años. En 2011, al subsistema no contributivo de protección social se le sumó la Asignación Universal por Embarazo (AUE), creada con el objetivo de extender esta cobertura a mujeres embarazadas en situación de vulnerabilidad, es decir, desempleadas o con empleos informales. Del total de beneficiarios de estos dos programas, las receptoras de la AUE representaron menos de un 2% en 2022. Tanto la AUH como la AUE son transferencias directas desde la ANSES a las personas, es decir, sin intermediarios o agentes de mediación. En septiembre de 2023, estos programas otorgaban un beneficio general de 17.093 pesos corrientes por cada hijo, a excepción de ciertas provincias o regiones pertenecientes a la Zona Austral, donde los beneficiarios reciben un monto 30% más elevado, es decir, 22.221 pesos.

Como muestra el Gráfico 29, la cantidad de beneficiarios de las asignaciones no contributivas para protección social (AUH y AUE) muestra una tendencia creciente de largo plazo, a un ritmo bajo y

estable. La cantidad de beneficiarios de estos programas ha aumentado un 30,37% desde la creación de la AUH: de 3.408.222 en 2009 a 4.443.345 en 2022. Como se explicó previamente, el grueso de los beneficiarios de estos programas corresponde a la AUH (98,27% en 2022) y el resto a la AUE. En marzo de 2023, la AUH alcanzó, en promedio, un total de 4.270.371 beneficiarios (niños) y de 2.429.995 titulares (padre, madre o persona a cargo de los niños).

### Asignaciones familiares no contributivas (beneficiarios). Evolución de los beneficiarios (cantidad de niños cubiertos) de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y la Asignación Universal por Embarazo (AUE) (2009-2022)

Gráfico 29



Fuente: CIAS-Fundar, con base en Estadísticas de la Seguridad Social (I Trimestre 2023) y Observatorio de la Seguridad Social (ANSES).

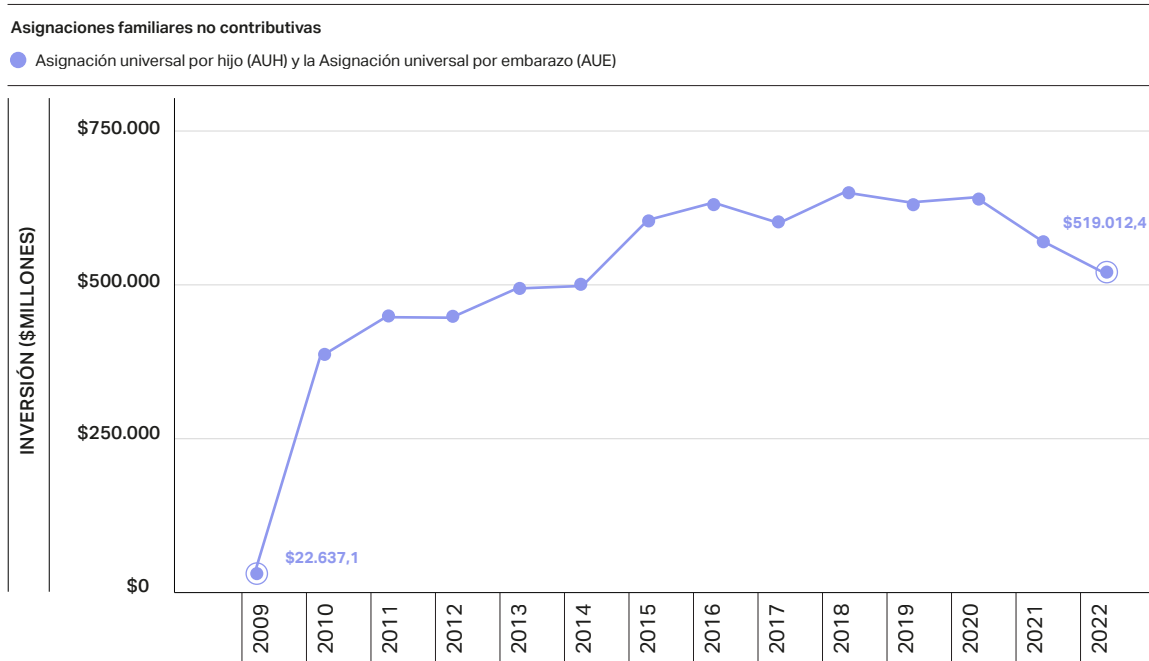
Con respecto a la inversión destinada a estos programas, al igual que en la cantidad de beneficiarios, se observa en el Gráfico 30 una tendencia creciente y más pronunciada desde su creación en 2009. Los incrementos más significativos en lo que respecta a la inversión ocurrieron entre 2009 y 2010, posiblemente debido a un retraso natural entre la creación del programa y su implementación efectiva. Además, se observaron aumentos notables en 2015, así como en 2016, por la extensión de la AUH a los monotributistas durante la gestión de Mauricio Macri. Entre 2015 y 2020, la inversión en este programa mantuvo una tendencia relativamente estable, alrededor de los 631.000 millones de pesos constantes de diciembre de 2022, sin experimentar cambios sustanciales en términos de aumento o disminución. Sin embargo, cabe remarcar que, desde 2021, la inversión real en AUH y AUE ha caído. Entre 2020 y 2022, la inversión en asignaciones familiares no contributivas para la protección social (AUH y AUE) cayó un 19,73%.

Gráfico 30



### Asignaciones familiares no contributivas (inversión). Evolución del presupuesto devengado (\$, millones de pesos constantes de diciembre de 2022) en la Asignación Universal por Hijo (AUH) y la Asignación Universal por Embarazo (AUE) (2009-2022)

Gráfico 30



Fuente: CIAS-Fundar, con base en información del portal de Presupuesto Abierto (Ministerio de Economía de la Nación), IPC INDEC (2002-2006 y 2016-2022) e IPC Bevacqua (2007-2015).

La caída de la inversión en la AUH durante 2021 y 2022 se explica principalmente por el comportamiento del nivel de beneficios. El Gráfico 31 muestra que el valor real de la prestación de la AUH y de la AUE disminuyó considerablemente desde 2019 (aunque en 2020 dicha baja se compensa en la inversión total en el programa por un aumento en la cantidad de beneficiarios durante la crisis del COVID-19 que se mantuvo hasta 2022). Entre 2019 y 2022, el nivel de beneficios real promedio se redujo casi un 20%. Es decir que, en estos años, el valor de la prestación monetaria se redujo en casi la misma magnitud (19,86%) que la inversión entre 2020 y 2022 (19,73%).

Gráfico 31



## Asignaciones familiares no contributivas (nivel de beneficios y beneficiarios). Evolución del monto mensual promedio (\$, pesos constantes de diciembre de 2022) y de los beneficiarios (cantidad de niños cubiertos) de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y la Asignación Universal por Embarazo (AUE) (2009-2022)

Asignaciones familiares no contributivas. Asignación universal por hijo (AUH) y la Asignación universal por embarazo (AUE)

● Beneficios (\$) ● Beneficiario (cant)

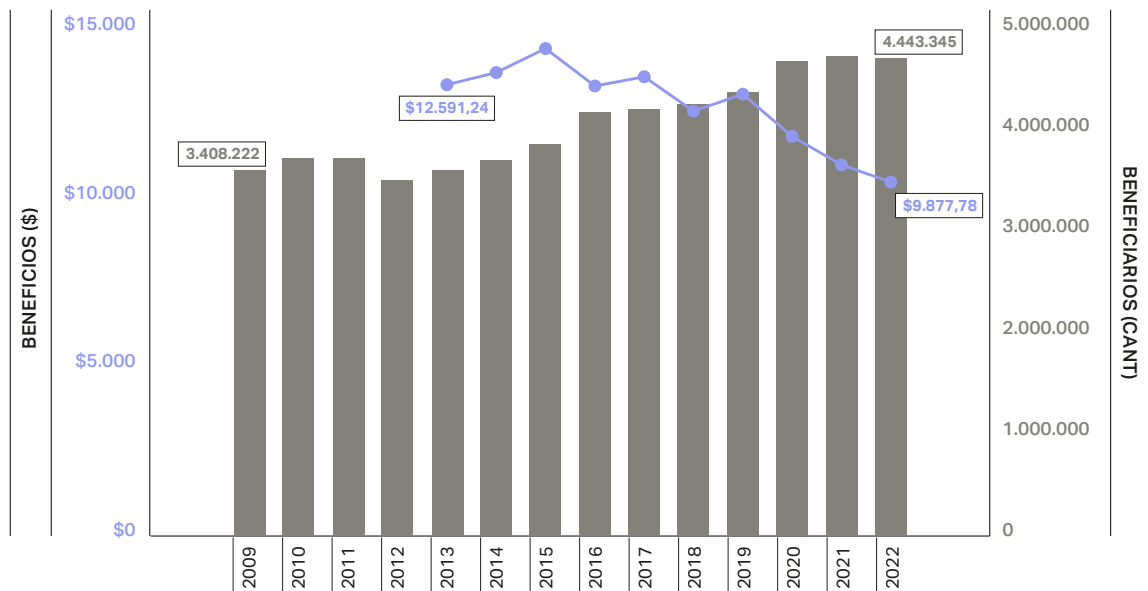


Gráfico 31

Fuente: CIAS-Fundar, con base en Estadísticas de la Seguridad Social (I Trimestre 2023), Observatorio de la Seguridad Social (ANSES) y Boletín Estadístico de la Seguridad Social y Estadísticas de la Seguridad Social (ANSES).

## Pensiones no contributivas

Esta categoría abarca los diferentes tipos de pensiones dirigidas a personas que no tienen suficientes años de aportes para recibir una jubilación contributiva o enfrentan limitaciones físicas (discapacidad) o familiares (7 o más hijos) para trabajar. Los programas más relevantes dentro de esta categoría son las moratorias previsionales, la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) y las pensiones no contributivas por invalidez.

Las moratorias previsionales fueron implementadas durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner para ampliar la cobertura del sistema previsional argentino. Se diseñaron con el objetivo de incluir en el sistema de protección social a adultos mayores sin aportes o con un historial de aportes incompletos. Así, los beneficiarios de las moratorias fueron incluidos en el sistema contributivo y recibieron una prestación similar a la jubilación mínima, pero con descuentos relacionados a los aportes que cada persona tuviera pendientes para completar los 30 años correspondientes. A pesar de que en muchos casos se las denomina pensiones "semi contributivas", en la práctica operan como pensiones no contributivas ya que las deudas se descuentan del mismo beneficio otorgado por el programa. Las dos moratorias previsionales (el esquema original del Plan de Inclusión Previsional de 2005 y su extensión en 2014) llevaron a que, en 2022, el 65,12% de las personas que perciben una jubilación o pensión recibieran una pensión no contributiva, superando ampliamente a los beneficiarios del sistema previsional contributivo (34,88%)<sup>18</sup>. De hecho, la cobertura masiva de

18 [Boletín Estadístico de la Seguridad Social \(ANSES\), datos correspondientes a diciembre de 2022.](#)

estos programas posicionó a Argentina como uno de los países con mayor cobertura previsional de toda la región latinoamericana.

Las moratorias previsionales otorgaron un ingreso mínimo a los adultos mayores en situación de pobreza o con historias laborales precarias, así como también a mujeres que realizaban trabajo no remunerado en el hogar. Las moratorias previsionales generaron un cambio muy significativo en lo que respecta a la cobertura previsional de mujeres mayores: generalmente son ellas quienes enfrentan mayores dificultades para acceder a los beneficios del sistema previsional clásico, debido a su mayor participación en tareas no remuneradas y relaciones laborales precarias. Del total de beneficiarios de las moratorias previsionales en 2022 (3.891.727), un 74,51% eran mujeres<sup>19</sup>. Dicho esto, también es importante destacar que en el diseño del programa faltaron mejores mecanismos de auditoría en términos de ingresos, que hubiesen facilitado una mejor focalización en la asignación de estas pensiones no contributivas.

En 2016, durante el gobierno de Macri, el sistema de moratorias previsionales para nuevos ingresantes sin aportes suficientes fue reemplazado por la PUAM (aunque parcialmente, puesto que la moratoria se extendería para las mujeres hasta 2019). Esta pensión, gestionada por la ANSES, está dirigida a personas mayores de 65 años sin acceso a una jubilación o pensión contributiva. A diferencia de las moratorias previsionales, que tenían un plazo limitado de tiempo para ingresar, la PUAM fue creada con el fin de brindar un mecanismo de ingreso permanente a adultos mayores no cubiertos por el sistema previsional contributivo. Por otra parte, este nuevo programa también eliminó los descuentos por aportes adeudados de las moratorias previsionales y aumentó la edad jubilatoria de 60 a 65 años para mujeres. La PUAM otorga a sus beneficiarios un beneficio equivalente al 80% de la jubilación mínima y alcanzó en 2022 a 260.300 individuos, un universo de beneficiarios muy inferior a las ya mencionadas moratorias previsionales. Esta pensión implica un nivel de beneficios menor a los de la moratoria previsional, ya que los beneficiarios de la moratoria recibían un beneficio igual al de la jubilación mínima (a los que había que descontar durante los primeros años los pagos de las cuotas adeudadas).

La combinación de las masivas moratorias previsionales con las pensiones por invalidez generó un crecimiento continuo e importante de la cantidad de beneficiarios de pensiones no contributivas. Como se observa en el Gráfico 32, la cantidad de beneficiarios aumentó notoriamente, de 171.790 en 2002 a 5.586.016 en 2022. En otras palabras, el número de beneficiarios de pensiones no contributivas de 2022 representa más de 32 veces el número de 2002. Los incrementos más notables en la base de beneficiarios fueron resultado de las moratorias previsionales de 2005 y 2014. De hecho, se produjo una muy notable transición de beneficiarios de las pensiones por vejez hacia las moratorias previsionales, que redujo drásticamente los beneficiarios de las pensiones por vejez a menos de 17.282 en 2015, alcanzando un mínimo de tan sólo 1071 beneficiarios en 2022.

El crecimiento tan significativo del universo de beneficiarios receptores de una pensión no contributiva, resultado principalmente de las moratorias previsionales, tuvo su reflejo correspondiente en la inversión destinada a estos programas. Desde su creación, como exhibe el Gráfico 32, las moratorias constituyen el tipo de pensión no contributiva que más inversión requiere. A pesar de que, desde 2018, el caudal de fondos que financia las moratorias previsionales decreció en términos reales por la caída en los beneficios, este programa sigue conformando, por amplia diferencia, el grueso de la inversión en pensiones no contributivas. En 2022, las moratorias previsionales representaron un 73,17% del total de la inversión destinada a esta categoría de inversión social. En efecto, como se indicó previamente, las pensiones no contributivas —esencialmente, las moratorias previsionales— constituyen el mayor programa del Estado nacional destinado a poblaciones pobres o vulnerables. En 2022, dos de cada tres pesos invertidos en programas sociales contra la pobreza se destinaban a pensiones no contributivas. Si se considera sólo la inversión en moratorias de 2022, el Estado invertía prácticamente lo mismo en moratorias previsionales (2.443.701 millones de pesos constantes de diciembre de 2022)

---

19 *Ibidem*.

que en todo el resto de la ayuda social, directa y urgente, incluyendo el resto de las pensiones no contributivas (2.722.661 millones de pesos constantes de diciembre de 2022). La inversión social en personas pobres o vulnerables en Argentina se segmenta casi perfectamente en dos mitades: moratorias previsionales (47,3%) y todos los demás programas (52,7%). Si se les suman a las moratorias previsionales, la PUAM y las pensiones por vejez —es decir, si se consolida toda la inversión destinada a adultos mayores—, el porcentaje asciende al 49,98% de la inversión total<sup>20</sup>.

### Pensiones no contributivas (inversión y beneficiarios). Evolución del presupuesto devengado (\$, millones de pesos constantes de diciembre de 2022) y de los beneficiarios (cantidad) de las principales pensiones no contributivas (2002-2022)

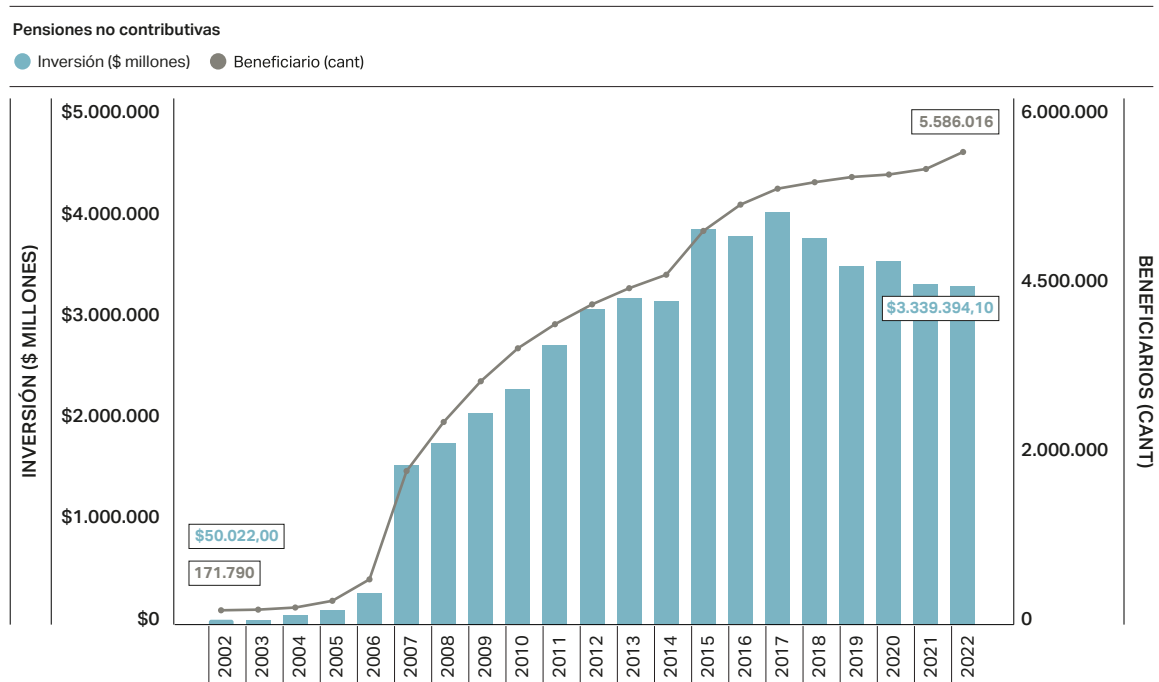


Gráfico 32

Fuente: CIAS-Fundar, con base en datos del Boletín Estadístico de la Seguridad Social y de las Estadísticas de la Seguridad Social (ANSES) y pedidos de Acceso a la Información Pública a la Agencia Nacional de Discapacidad. Se toman en cuenta: las pensiones no contributivas por vejez, pensiones no contributivas por invalidez, pensiones no contributivas madre de 7 o más hijos, moratorias previsionales y Pensión Universal para el Adulto Mayor.

Las pensiones no contributivas destinadas a adultos mayores no fueron las únicas responsables de los aumentos en la inversión destinada a estos programas, así como de los incrementos en la cantidad de beneficiarios. Las pensiones no contributivas por invalidez, administradas por la ANSES hasta el año 2017 y luego por la Agencia Nacional de Discapacidad, dan cuenta de una porción muy significativa de los recursos que se invierten en esta categoría de inversión social contra la pobreza. De hecho, entre las pensiones no contributivas constituyen el programa más relevante luego de las moratorias previsionales, tanto en términos de inversión como de beneficiarios. En 2022, los participantes de este programa representaban un 20,24% del total de beneficiarios de pensiones no contributivas y su inversión equivalía a un 16,6% del total destinado a esta categoría.

Las pensiones no contributivas por invalidez están destinadas a personas en situación de vulnerabilidad social de hasta 65 años que demuestren un 76% o más de disminución de sus capacidades laborales y su prestación monetaria equivale al 70% del haber jubilatorio mínimo. Como se muestra en

<sup>20</sup> Este número es levemente inferior al del [Gráfico 18](#) puesto que aquí contamos, en el total, la inversión en pensiones para madres de siete hijos.

el Gráfico 33, el número de beneficiarios de las pensiones por invalidez experimentó un crecimiento exponencial entre 2002 y 2017, pasando de 76.899 beneficiarios a 1.073.921, es decir que el universo de beneficiarios creció 1296%. La expansión más significativa, sin embargo, ocurrió entre 2008 y 2014, cuando los beneficiarios pasaron de 264.311 (2008) a 1.018.182 (2014). Luego, hasta 2020, la cantidad de participantes del programa se mantuvo estable, con algo más de un millón de beneficiarios, que mostraron un pequeño crecimiento entre 2021 y 2022. En diciembre de 2022, se registró un aumento de 41.912 pensiones respecto del mismo mes del año anterior, alcanzando un total de 1.130.725 beneficiarios.

### Pensiones no contributivas por invalidez (beneficiarios). Evolución de los beneficiarios (cantidad de titulares) de las pensiones no contributivas por invalidez (2002-2022)

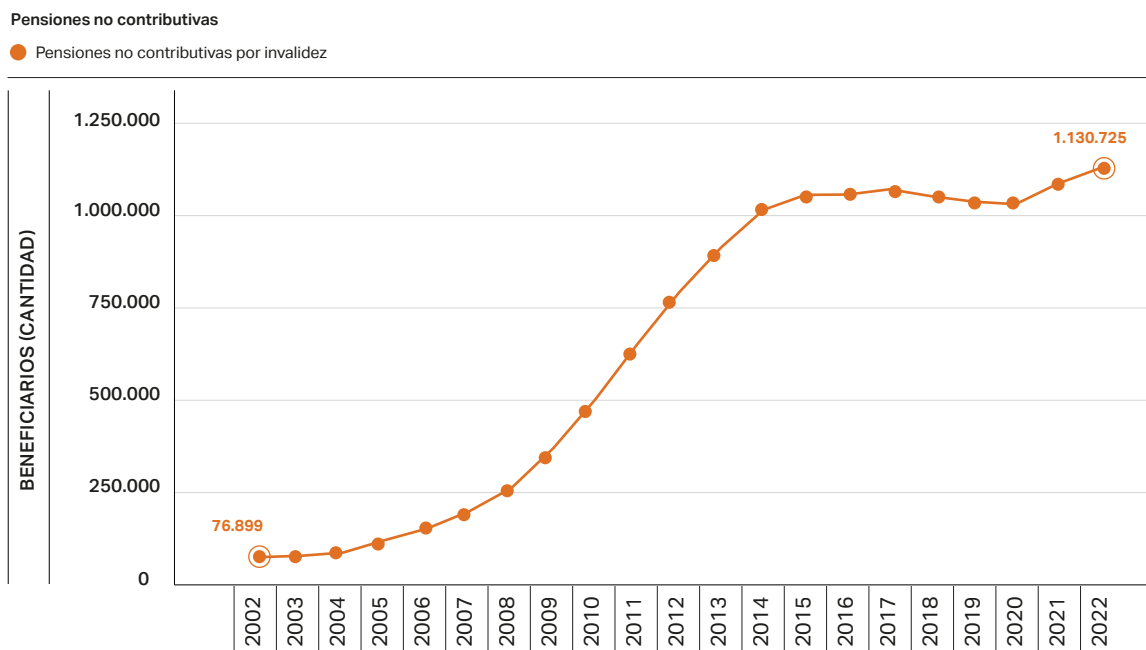


Gráfico 33

Fuentes: CIAS-Fundar, con base en Boletín Estadístico de la Seguridad Social, Estadísticas de la Seguridad Social (ANSES) y pedidos de Acceso a la Información Pública a la Agencia Nacional de Discapacidad.

El aumento sustancial en la cantidad de participantes de las pensiones no contributivas por invalidez se debe en parte a la eliminación del cupo existente hasta 2003, donde las altas en pensiones por invalidez estaban condicionadas a las bajas de otros beneficiarios. Sin embargo, si se compara la cantidad de beneficiarios de estos programas con los de países vecinos demográficamente similares, como Chile, Uruguay y Brasil, Argentina supera ampliamente el porcentaje de personas discapacitadas que reciben este tipo de pensiones. Tal como se indicó en la edición anterior de este informe, Argentina quintuplica a Chile, más que duplica a Uruguay y duplica a Brasil en porcentaje de personas discapacitadas que reciben una pensión no contributiva por invalidez. También se observa que la distribución geográfica de estas pensiones dentro de Argentina muestra una clara disparidad entre provincias. Por ejemplo, Chaco tiene un porcentaje significativamente mayor de pensiones por invalidez en comparación con su población (tiene el 2,66% de la población argentina y el 7,70% de las pensiones por invalidez), mientras que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene un porcentaje menor en relación con su población (tiene el 6,72% de la población, pero sólo el 2,14% de las pensiones por invalidez). No obstante, esto puede deberse a la incidencia diferencial de la pobreza, la precariedad del mercado laboral o los accidentes de trabajo en cada unidad subnacional. Es necesario por tanto un análisis más detallado para obtener conclusiones concluyentes sobre esta problemática.



## Pensiones no contributivas (beneficios). Evolución del monto anual promedio (\$, pesos constantes de diciembre de 2022) de las principales pensiones no contributivas, según programa social (2002-2022)

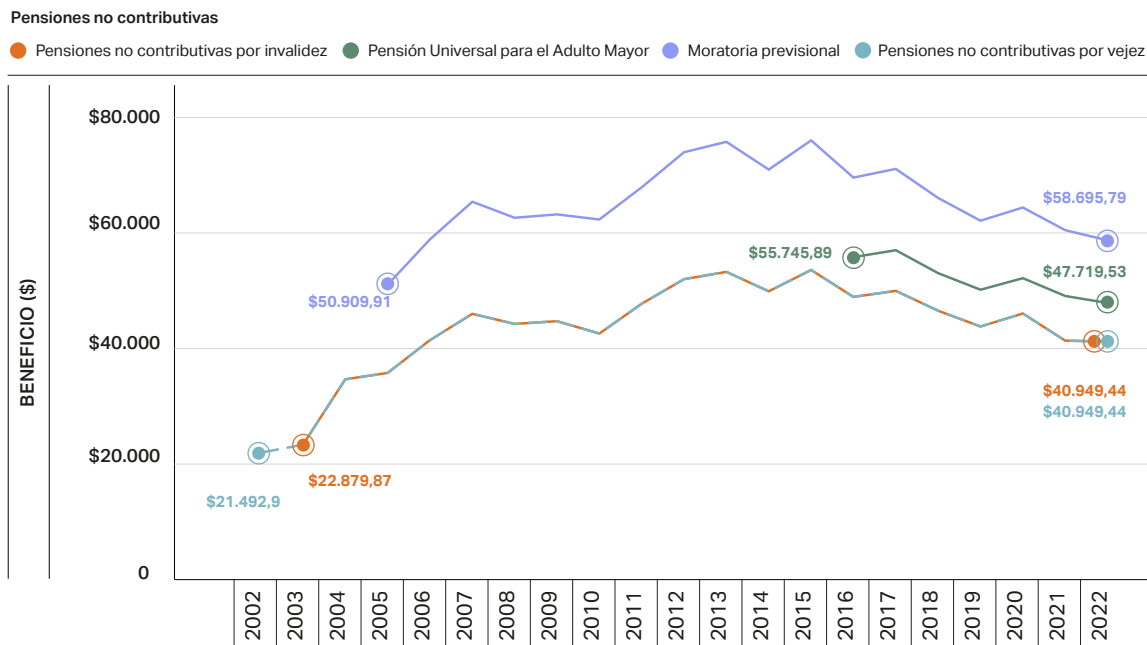


Gráfico 34

Fuente: CIAS-Fundar, con base en pedidos de Acceso a la Información Pública a la Agencia Nacional de Discapacidad, la Administración Nacional de Seguridad Social, el Boletín Estadístico de la Seguridad Social y las Estadísticas de la Seguridad Social (ANSES). Se tienen en cuenta los beneficios de: la Pensión Universal para el Adulto Mayor, las prestaciones por moratoria previsional y las pensiones no contributivas por invalidez y por vejez. Se contemplan beneficios, tanto bonos como aguinaldos.

Como muestra el Gráfico 34, las pensiones no contributivas forman parte del grupo de programas sociales cuyo crecimiento en términos de inversión fue impulsado principalmente por un aumento de su base de beneficiarios y no por el nivel de sus beneficios. Se ha señalado previamente que la cantidad de beneficiarios de pensiones no contributivas creció significativamente desde la creación de la primera moratoria en 2005 hasta la actualidad. En términos de beneficios, se observan dos períodos bien diferenciados. Desde 2003 hasta 2015, el nivel de beneficios creció sustancialmente: 233,04%. Desde 2016 en adelante, la tendencia se revierte y los beneficios de las pensiones no contributivas caen fuertemente: 22,97% entre 2015 y 2022.

## Becas educativas

Las becas educativas son otro componente esencial de la red de protección social. Estos programas consisten en una ayuda financiera para jóvenes en estado de vulnerabilidad, con el objetivo de facilitar su acceso a la educación obligatoria, los estudios superiores y/o la formación laboral. La categoría de inversión becas educativas está constituida por las diferentes líneas de acción que incluye el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR).

El PROGRESAR fue establecido por decreto presidencial [N° 84/2014](#)<sup>21</sup> durante el segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner. Su principal fin es brindar asistencia económica para cubrir inversiones de transporte, apuntes y material de estudio a jóvenes de 18 a 24 años en situación de vulnerabilidad socioeconómica. También pueden recibir estas becas los padres y madres de hasta 35

21 Aunque inicialmente fue promulgado mediante el Decreto N°84/2014, este programa ha sido posteriormente desarrollado a través de una serie de leyes. En la actualidad, la normativa vigente que rige dicho programa es la [Ley N° 27.726](#), sancionada en octubre de 2023.

años, de hogares monoparentales y con hijos menores de edad, así como personas transexuales, de pueblos originarios, con discapacidad o refugiados, sin límite de edad. En el caso de la educación superior (universitaria o terciaria), el beneficio se extiende a estudiantes avanzados en la carrera hasta los 30 años y estudiantes de enfermería de cualquier edad. Para los cursos de formación profesional, también llamados Progresar Trabajo, se incluyen —además de jóvenes, grupos minoritarios y hogares monoparentales— las personas de hasta 40 años sin título universitario, profesorado o tecnicatura que no tengan trabajo registrado.

Las personas que deseen recibir cualquier tipo de beca PROGRESAR, —ya sea para la educación obligatoria, superior o para cursos de formación laboral— no deben exceder ingresos equivalentes a tres salarios mínimos, vitales y móviles (tanto el beneficiario como el grupo familiar). Estas becas abonan mensualmente un 80% del beneficio y el 20% acumulado se paga cuando el Ministerio de Educación acredita la regularidad durante el año o curso. La única excepción es para estudiantes avanzados del nivel superior (terciario o universitario), que cobran el 100% del beneficio mensualmente. En 2022, el monto promedio mensual del beneficio para los participantes del programa fue de 9477,7 pesos constantes de diciembre de 2022 y alcanzaba a un total de 1.697.663 personas.

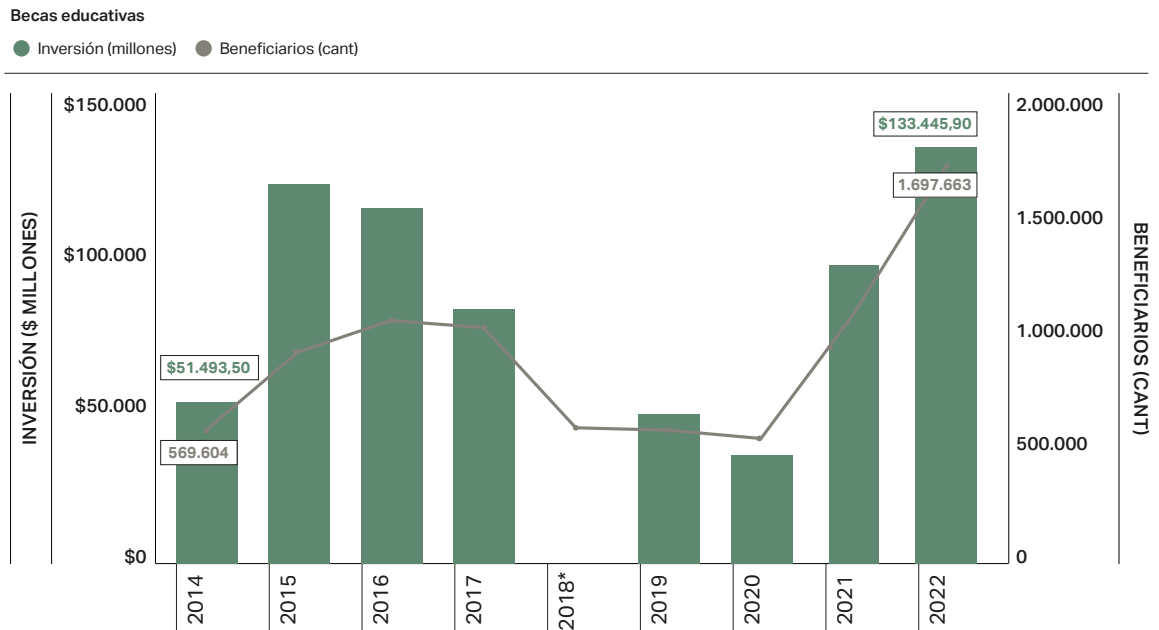
En enero de 2018, durante la gestión de Mauricio Macri se relanzó el programa: se trasladó su administración de la ANSES al Ministerio de Educación de la Nación y se introdujeron requisitos académicos para la renovación anual de la beca, asimismo se modificó la forma de pago (se pasó de pagar doce a diez cuotas anuales). Además, se establecieron montos diferenciales de acuerdo con el nivel educativo de los becados, así como también con el carácter de las carreras que cursaban (esto es, si revestían carácter “estratégico” o no). Como muestra el [Gráfico 35](#), aunque el número de beneficiarios empezó a descender desde 2017, la caída fue más marcada en 2018, año en que se implementaron las reformas mencionadas. Mientras que en 2016 las becas PROGRESAR contaron con 1.038.721 beneficiarios, esa cifra disminuyó a 571.445 en 2019 y 535.927 en 2020, el mínimo histórico desde su creación en 2014. Entre 2016 y 2020, la cantidad de beneficiarios se redujo a casi la mitad (48,41%). Sin embargo, durante la gestión de Alberto Fernández se revirtió esta tendencia: las becas educativas crecieron notablemente en 2021 y 2022, registrando un total de 1.697.663 becas en diciembre de 2022. Entre 2020 y 2022, el universo de beneficiarios de las becas PROGRESAR creció cerca de un 217%. En efecto, el año con la inversión más alta en becas PROGRESAR desde su origen fue 2022. En ese año se invirtieron 133.445 millones de pesos, lo que implicó un crecimiento del 179% en la inversión con respecto a 2019, e incluso un 9,72% mayor que la inversión en este programa en 2015 (el año que, hasta entonces, había tenido mayor inversión en becas educativas).



Estudios de caso

## Becas educativas (inversión y beneficiarios). Evolución del presupuesto devengado (\$, millones de pesos constantes de diciembre de 2022) y de los beneficiarios (cantidad de titulares) de las becas PROGRESAR (2014-2022)

Gráfico 35

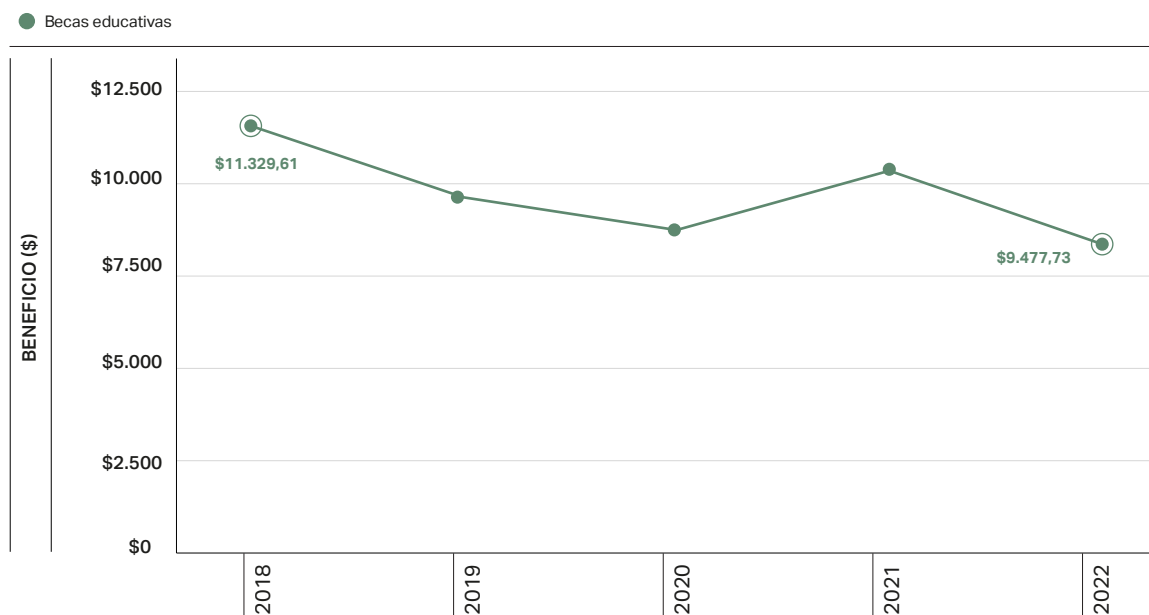


\* Nota: Consideramos que los datos reportados del presupuesto devengado para becas PROGRESAR en 2018 no son fiables, lo cual probablemente se deba a que durante dicho año se reformó sustancialmente el programa y se traspasó de la ANSES al Ministerio de Educación.

Fuentes: CIAS-Fundar, con base en ANSES, Ministerio de Educación de la Nación, información del portal de Presupuesto Abierto del Ministerio de Economía de la Nación e IPC INDEC (2014-2022).

## Becas educativas (beneficio). Evolución del monto anual promedio (\$, pesos constantes de diciembre de 2022) de las becas PROGRESAR (2018-2022)

Gráfico 36



Fuente: CIAS-Fundar, con base en datos provistos por el Ministerio de Trabajo de la Nación a través de pedidos de Acceso a la Información Pública.

Ahora bien, el aumento en la cantidad de beneficiarios va a contramano del nivel de beneficios. Como puede observarse en el [Gráfico 36](#), el crecimiento en la inversión real en becas educativas se explica más por la evolución de la cantidad de beneficiarios que por el nivel de beneficios del PROGRESAR. Como se destacó anteriormente, se trata de un patrón que comparten varios programas analizados en este informe: el sistema de protección social se vuelve más masivo, pero sus beneficios son menos generosos. En el caso particular del PROGRESAR, para los años con los que contamos con información (2018-2022), el nivel de beneficios decreció 16,35% en términos reales.

## Subsidios para la preservación o promoción del empleo formal

Finalmente, el sistema de protección social argentino también cuenta con programas bajo la supervisión del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, que buscan promover el empleo formal y preservarlo en tiempos de crisis económica. Dentro de esta categoría de inversión, se distinguen dos grandes grupos de programas: aquellos destinados puntualmente a preservar el empleo formal a través de subsidios al salario y los que buscan promover la capacitación o la formalización laboral mediante cursos o descuentos en las cargas patronales.

En lo que respecta a los programas con el objetivo de preservar el empleo formal, las iniciativas más relevantes son el Programa de Recuperación Productiva (REPRO) y el programa de Asistencia al Empleo y la Producción (ATP). Mientras que, del conjunto de programas pensados para promover la capacitación y la formalización laboral, hasta 2020 los programas más relevantes eran el Seguro de Capacitación y Empleo y el Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. Sin embargo, durante la gestión de Alberto Fernández se han creado una serie de programas, algunos de los cuales tuvieron como objetivo mitigar los efectos de la pandemia —luego se conservaron para mejorar la situación económica posemergencia— y otros que, además, reorganizaron el esquema de programas preexistentes, como se verá a continuación.

En primer lugar, el REPRO consiste en un subsidio fijo equivalente a la mitad del salario del trabajador, pagado a los trabajadores cuyos empleadores se inscriban en el programa. Para recibir este beneficio, las empresas deben demostrar que enfrentan graves dificultades económicas que ponen en peligro la continuidad de los puestos de trabajo<sup>22</sup>. Este programa fue establecido en respuesta a la crisis económica en 2002 y adquirió mayor relevancia en 2009, contribuyendo a mitigar los efectos de la crisis financiera internacional de 2008-2009. Luego, con un formato similar al del REPRO, el Estado creó el ATP, que funcionó como un subsidio salarial para las personas empleadas en el sector formal ante la caída de la actividad económica durante la pandemia del COVID-19. Este programa consistió esencialmente en una transferencia de ingresos a las empresas para sostener su nómina de trabajadores, a través del pago de la mitad del salario.

El ATP<sup>23</sup> ofrecía cinco beneficios principales: en primer lugar, la postergación o reducción de hasta el 95% del pago de las contribuciones patronales al Sistema Integrado Previsional Argentino; en segundo lugar, el Estado abonaba un salario complementario a los trabajadores en relación de dependencia del sector privado; en tercer lugar, los trabajadores que reunían los requisitos previstos por la normativa podían recibir una prestación económica por desempleo<sup>24</sup>; en cuarto lugar, se brindaron créditos a tasa cero para personas adheridas al Monotributo y Autónomos, con un subsidio del 100% del costo financiero total, y, por último, las empresas podían acceder a créditos a tasas subsidiadas.

<sup>22</sup> Este programa fue establecido en base a la [Resolución 481/2002](#) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Sin embargo, su estatus cambió significativamente en 2016, cuando, mediante la Ley 27.264, el REPRO adquirió un carácter permanente.

<sup>23</sup> El Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) fue instaurado a través del Decreto 332/2020 y experimentó modificaciones mediante el Decreto 376/2020.

<sup>24</sup> La [Ley 24.013 \(1991\)](#) establece disposiciones sobre el ámbito de aplicación, objetivos y competencias, abordando temas como la regularización del empleo no registrado, la promoción del empleo, la protección de los trabajadores desempleados, entre otros. Por otro lado, la Ley 25.371 (2000) crea el Sistema Integrado de Prestaciones por Desempleo para los trabajadores comprendidos en el régimen nacional de la industria de la construcción.

De este modo, el ATP representó el mayor esfuerzo del Estado Nacional para mantener los procesos productivos del país y garantizar el sostenimiento del empleo formal en las actividades económicas más severamente afectadas por la crisis sanitaria.

Luego de 9 meses en funcionamiento, el ATP fue gradualmente reemplazado por una nueva versión del REPRO: el REPRO II. Este programa —también llamado REPRO 2020— se creó con el objetivo de atender a empresas o sectores que atravesaran situaciones críticas, ya sea por factores propios del sector o por factores externos. La propuesta fue abreviar y simplificar los procesos existentes, sin por ello perder rigurosidad en el control y la evaluación a las empresas. El REPRO II estuvo vigente entre noviembre de 2020 y diciembre de 2022 y proporcionó un subsidio al salario del 50% de la remuneración neta para los sectores afectados por la crisis económica y también para los servicios de salud. Como se puede ver en el Gráfico 37, el REPRO II asistió a un total de 1.037.472 trabajadores en 53.700 empresas entre noviembre de 2020 y diciembre de 2022, una cifra importante pero menor a la alcanzada por el ATP en el año 2020. La ayuda consistía en un monto fijo por mes que tenía como tope el valor del salario mínimo, vital y móvil por trabajador, y tenía una vigencia de hasta 12 meses. Las empresas registradas como Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyMEs) podían gozar de un tratamiento especial, de modo que el límite del beneficio, en estos casos, era un 50% mayor que para las grandes empresas.

### Subsidios para la preservación del empleo formal (beneficiarios). Evolución de los beneficiarios (cantidad) de los planes REPRO y Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) (2004-2022)

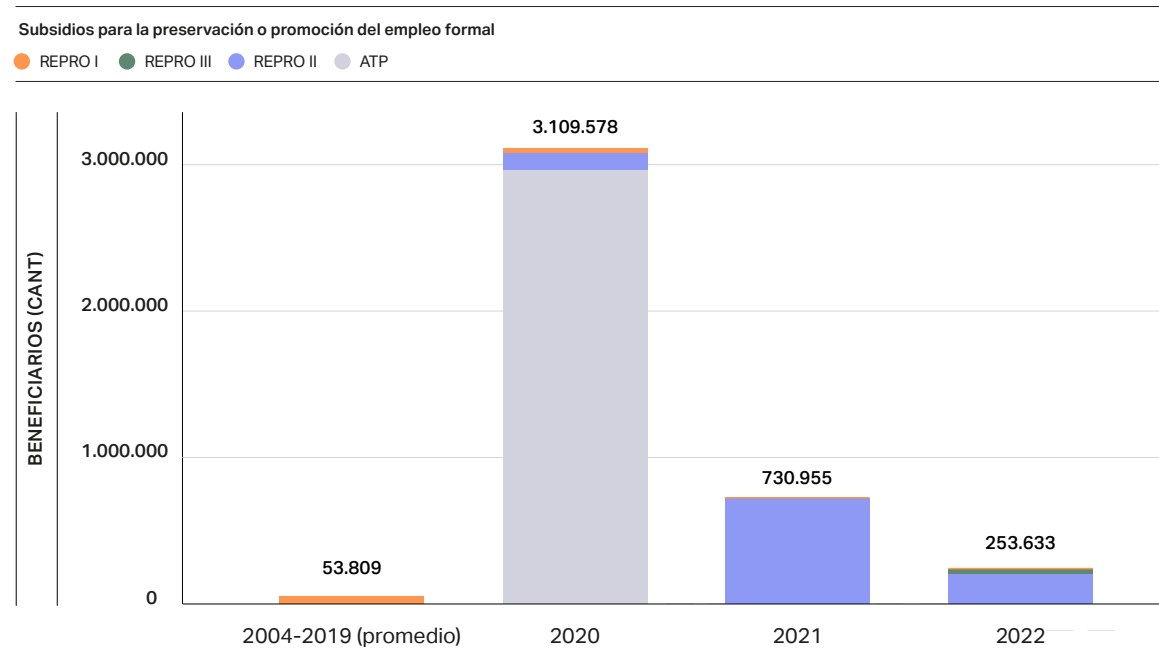


Gráfico 37

Nota: El número de beneficiarios de cada entrega del programa corresponde a su período de vigencia de la siguiente manera: para el REPRO I se utilizaron los datos desde 2004 hasta 2022; para el REPRO II se considera el período que va de noviembre de 2020 hasta diciembre de 2022; para el REPRO III, de mayo de 2022 hasta diciembre de 2022, mientras que para el ATP se emplearon datos de 2020.

Fuente: CIAS-Fundar, con base en datos provistos por el Ministerio de Trabajo de la Nación a través de pedidos de Acceso a la Información Pública.

La diferencia central entre el REPRO II y el ATP radica en la rigurosidad de los parámetros económicos y financieros de la empresa que justifican la percepción de los beneficios. El REPRO II solicitaba, además de la caída en la facturación, información acerca del consumo energético, el costo laboral,

el nivel de liquidez y el patrimonio neto, entre otros parámetros fijados por el Comité de Evaluación y Monitoreo del programa. En síntesis, se solicitaba un conjunto muy amplio de indicadores que, además, se evaluaban de manera mensual.

### Subsidios para la preservación del empleo formal (inversión). Evolución del presupuesto devengado (\$, millones de pesos constantes de diciembre de 2022) en los planes REPRO y Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) (2017-2022)

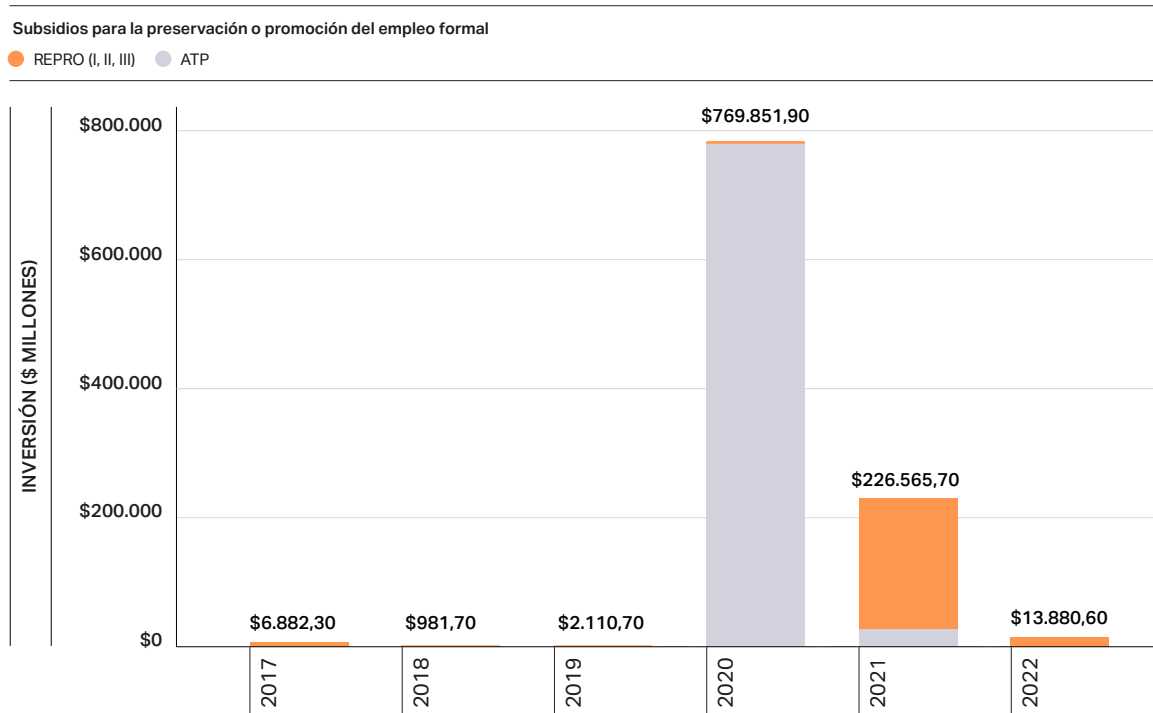


Gráfico 38

Fuente: CIAS-Fundar, con base en datos provistos por los Ministerios de Economía y de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, e IPC INDEC (2017-2022).

En abril de 2022 se unificaron el REPRO I y II en un nuevo programa: el REPRO III. La diferencia con sus versiones anteriores es que el REPRO III exigía a las empresas —además del amplio conjunto de indicadores mensuales ya mencionados—, la presentación de un plan de recuperación productiva. En otras palabras, no sólo se brindaba un apoyo económico a las empresas en crisis por un tiempo determinado, sino que, además, estas debían presentar un plan de recuperación productiva consistente y veraz. Así, el REPRO III incorporó características vinculadas a los criterios de selección y a la exigencia del plan de recuperación similares a las del REPRO tradicional. No obstante, aquella primera edición no contaba con una exigencia tan sistemática de un plan de recuperación ni con un marco normativo que planteara específicamente el proceso. El valor de la asistencia es el 50% de la remuneración total del trabajador, hasta un máximo del 50% del valor del Salario Mínimo Vital y Móvil vigente, por cada relación laboral activa del sujeto empleador alcanzado por el programa. Este beneficio tiene una duración máxima de tres meses y el empleador puede acceder al programa por un máximo de dos períodos (consecutivos o no), en el plazo de tres años desde la primera recepción del beneficio.

Como se explicó al inicio de esta sección, además de los programas que funcionan como un subsidio al salario, es decir, las diferentes versiones del REPRO y el ATP, el Ministerio de Trabajo también administra una serie de programas destinados a impulsar tanto la inserción laboral como su formalización. Por un lado, existían en este grupo dos programas emblemáticos, enfocados principalmente en promover la inserción laboral y mejorar la empleabilidad: el Seguro de Capacitación y Empleo y el

Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. Estos dos programas fueron subsumidos dentro de una nueva iniciativa, creada durante el gobierno de Alberto Fernández, que buscaba agrupar el conjunto de los programas de empleo del Ministerio de Trabajo y se denomina Fomentar Empleo.

El Seguro de Capacitación y Empleo fue creado en 2006 con el objetivo de mitigar el desempleo y mejorar la inserción en el mercado de trabajo a través de acciones de capacitación. Los beneficiarios de este programa debían participar en actividades tales como la finalización de sus estudios primarios y/o secundarios, formación profesional, orientación laboral y búsqueda de empleo. Este programa alcanzó su punto de máxima relevancia en 2011, cuando contaba con más de 259.901 beneficiarios. Sin embargo, su importancia decreció de manera considerable desde entonces. En 2022, el programa contaba con un total de sólo 3757 participantes y un beneficio promedio de 3556,23 pesos. El programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, por su parte, se creó en 2008, durante el primer mandato de Cristina Fernández de Kirchner. Como indica su nombre, el programa se centraba en la población joven —de 18 a 24 años—, que no hubiera completado sus estudios primarios y/o secundarios y se encontrara desempleada. El objetivo principal era facilitar su inserción laboral, brindándoles a los jóvenes la oportunidad de participar en prácticas laborales, recibir capacitación profesional, completar sus estudios y/o conseguir empleo. El plan proporcionaba a los beneficiarios una transferencia directa a modo de incentivo económico, que dependía de la actividad en la que participaran, dentro de las distintas líneas de acción del programa. En 2012, el programa llegó a tener 358.869 beneficiarios.

### Subsidios para la promoción del empleo formal (beneficiarios). Evolución de los beneficiarios (cantidad de titulares) de los programas de empleo del Ministerio de Trabajo (Seguro de Capacitación y Empleo, y Jóvenes con Más y Mejor Trabajo) (2006-2022)

Subsidios para la preservación o promoción del empleo formal

● Seguro de Capacitación y Empleo ● Jóvenes con Más y Mejor Trabajo

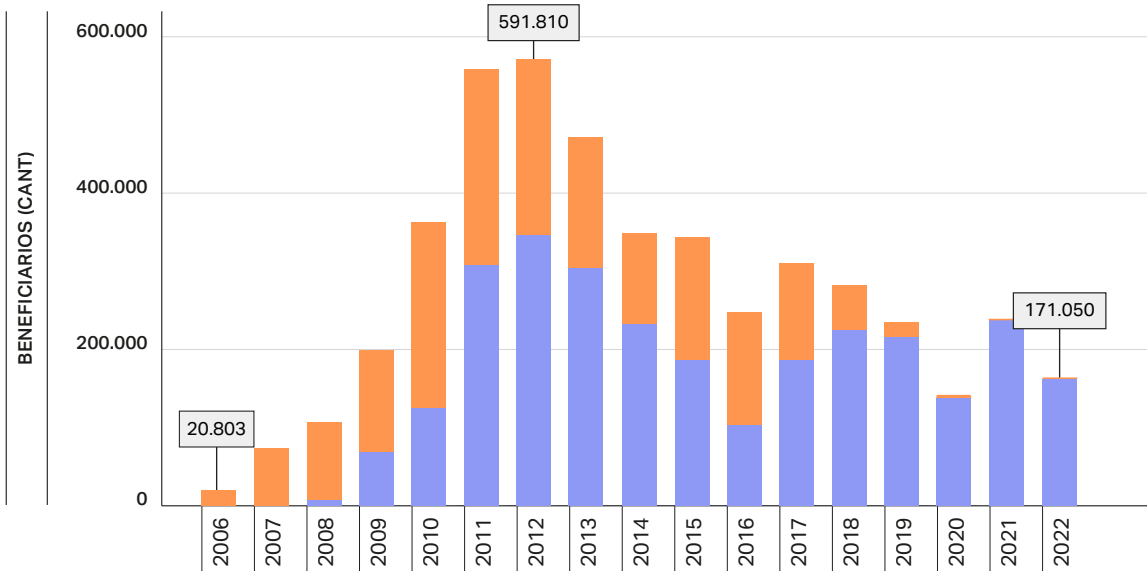


Gráfico 39

Fuente: CIAS-Fundar, con base en datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

Desde su pico de 2011-2012, estos programas empezaron a caer y, a partir de 2019, tal como se observa en los Gráficos 39 y 40, el Seguro de Capacitación y Empleo se volvió prácticamente irrelevante. Esto se puede verificar en la disminución, tanto de beneficiarios de ambos programas como de la inversión destinada al Seguro de Capacitación y Empleo. La inversión en este último ha decrecido de forma casi constante a partir de 2011, su punto más alto, registrando una caída profunda en términos reales del 99,61% entre aquel año y 2022. En lo que respecta a la cobertura, el universo de

Estudios de caso

beneficiarios decreció en ambos casos, durante los últimos años, de forma continua. Mientras que el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo sufrió una caída de beneficiarios del 28,4% entre 2018 y 2022, el Seguro de Capacitación y Empleo redujo sus beneficiarios en un 97,5% entre 2016 y 2022, con lo cual prácticamente desapareció. En contraste, en 2022, el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo benefició a 167.293 personas.

### Subsidios para la promoción del empleo formal (inversión). Evolución del presupuesto devengado (\$, millones de pesos constantes de diciembre de 2022) en el programa Seguro de Capacitación y Empleo (2007-2022)

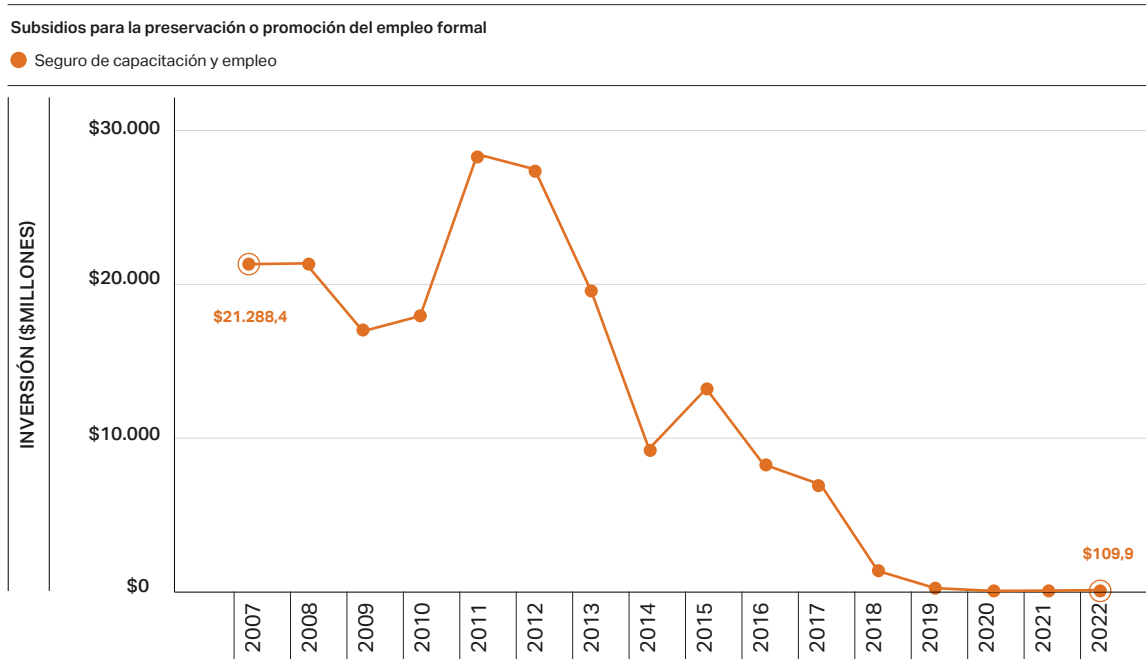


Gráfico 40

Fuente: CIAS-Fundar, con base en datos provistos por los Ministerios de Economía y de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, e IPC INDEC (2007-2022).

Frente a este panorama, dentro de la ola de nuevos programas creados durante la gestión de Alberto Fernández, fue lanzada en 2021 la iniciativa Fomentar Empleo, para reunir y estructurar una serie de programas con objetivos similares al Seguro de Capacitación y Empleo y a Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (incorporando asimismo a estos dos programas). Así, Fomentar Empleo funciona como un amplio paraguas que unifica un conjunto de prestaciones bajo un único programa, que, además, sistematiza gran parte del proceso en un portal de empleo autogestionado. Estas prestaciones brindan un subsidio tanto a empleados como a empleadores. Si estos últimos realizan búsquedas de contratación mediante el portal, se los exime del pago de contribuciones patronales sobre aquel trabajador por un plazo de un año (esto se gestiona a través del programa Puente al Empleo). Cumplido el tiempo estipulado, los aportes deben volver a cubrirse de manera 100% privada; es decir que la quita de los subsidios no se lleva a cabo de manera gradual.

Entre las políticas activas de empleo cubiertas por Fomentar Trabajo se pueden encontrar distintos tipos de prestaciones que abarcan una variedad de herramientas. En primer lugar, existen iniciativas de formación profesional a través de diferentes cursos profesionales gratuitos ofrecidos por el Ministerio de Trabajo o instituciones avaladas. Un segundo tipo de políticas consiste en el entrenamiento en el ámbito laboral. Se trata de pasantías de un aproximado de 2 o 3 horas de trabajo que, aunque no son remuneradas por el empleador, sí contemplan el pago de un estipendio por parte del Ministerio



de Trabajo. En tercer lugar, se brindan talleres de orientación laboral para aportar nociones esenciales sobre la búsqueda de empleo (por ejemplo, se brinda información sobre normativas laborales, o incluso sobre cómo elaborar un currículum correctamente). Por último, también incluye el Programa de Inserción Laboral (PIL), que se explica en el “Anexo metodológico”.

Con la integración de gran parte de las políticas activas de empleo bajo el paraguas del Fomentar Empleo se buscó unificar la población objetivo, sin por ello dejar de atender a los grupos que requieren mayor apoyo. Por este motivo, se definió una población objetivo general que comprende a las personas en situación de desempleo de entre 18 y 64 años que no hayan percibido ingresos en los últimos tres meses al momento de postularse al programa; no obstante, en la práctica, también incluye a los trabajadores informales. Todos estos individuos gozan de los primeros tres tipos de prestaciones enumeradas más arriba. Dentro del Fomentar Empleo se encuentran distintas líneas: el programa Puente al Empleo (que forma parte del PIL), el Programa Acompañar y Jóvenes en MiPyMEs. Por este motivo, programas como Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y el Seguro de Capacitación y Empleo ya no existen como tales, sino que fueron incluidos dentro de Fomentar.

Por otro lado, en lo que respecta al cuarto tipo de prestaciones —el Programa de Inserción Laboral—, se delinea una población objetivo más acotada, que es considerada prioritaria. Así, además de compartir las características generales, los individuos son considerados parte del grupo prioritario cuando son jóvenes de hasta 24 años, mujeres, mayores de 45 años, y/o diversidades (pertenecientes al colectivo LGBT+, a pueblos originarios, individuos con discapacidad o privados de su libertad). En estos casos, mientras realizan cualquiera de las tres prestaciones no económicas (formación, orientación y/o entrenamiento), se les brinda, además, una transferencia monetaria. Esta última, en rigor, se materializa en un subsidio a los empleadores, que descuentan una porción del salario de los trabajadores, siempre y cuando se contrate a un beneficiario del programa. El monto del salario cubierto varía según las características del beneficiario. En promedio, para agosto de 2023, esta asistencia mensual alcanzó los 28.100 pesos.

Con la misma idea de promover la inserción al mercado de empleo registrado se había creado en 2017, durante el gobierno de Mauricio Macri, el programa Empalme. Aunque esta iniciativa contó con un número bajo de beneficiarios, tuvo también el objetivo de facilitar la transición de los beneficiarios de programas laborales hacia empleos formales. Cuatro años después, en agosto de 2021, el gobierno de Alberto Fernández promulgó el [Decreto 711/21](#), que también pretendía transformar programas de empleo y capacitación laboral en empleo genuino. Finalmente, en 2022, el Decreto 551/2022 dio lugar al programa Puente al Empleo, que, a nivel conceptual, es prácticamente idéntico a su predecesor, el programa Empalme. Sus diferencias radican en cuestiones técnicas acerca de cómo se implementan las reducciones (por ejemplo, su duración, el tipo de reducción y la forma en que el empleador puede contratar a un beneficiario).

La incorporación del Portal Empleo es otra característica central de esta iniciativa. Previo a su existencia, para acceder a las prestaciones, las personas debían acudir primero a una oficina de empleo e ingresar en algún tipo de listado (a través del municipio u otro método); además, las distintas bases de los diferentes programas de empleo no estaban conectadas. En la actualidad, a través del Portal Empleo, cualquier persona se puede inscribir en el programa Fomentar y se le informa en el momento si, dadas sus características, forma parte del grupo priorizado. En caso de que sí, se le habilitan, además de las prestaciones no monetarias, todas aquellas vinculadas a los grupos priorizados. Allí mismo se pueden anotar, también, para realizar los cursos disponibles. Aunque las personas siguen acudiendo a las oficinas para asesorarse o incluso para inscribirse (en esos casos, las oficinas de empleo utilizan la plataforma del Portal Empleo para inscripciones), lo que se logró con este portal —que además es un sistema de intermediación laboral— es la articulación entre las distintas prestaciones. Las empresas pueden buscar a los trabajadores y ver si son beneficiarios del programa; y también verificar si al contratarlos pueden acceder a la exención. Además, pueden ver si la persona realizó alguno de los cursos de formación profesional y cuáles.

El programa Te Sumo es una línea especial dentro del Fomentar Empleo que entró en vigor en 2021. Te Sumo también forma parte del grupo de nuevos programas destinados a promover la formalización laboral. Esta iniciativa funciona como un incentivo destinado a empleadores de MiPyMES, incluidas en la Resolución 220/2019 de la ex Secretaría de Emprendedores y la Pequeña y Mediana Empresa (SEPyME), para que éstos contraten a trabajadores jóvenes de entre 18 y 24 años con el objetivo de fomentar la creación de nuevos puestos de trabajo y fuentes de producción. El programa tiene dos modalidades de implementación: por un lado, las empresas pueden ofrecer el Entrenamiento Para el Trabajo (EPT) de jóvenes durante un periodo de hasta 6 meses, con una carga horaria de 4 horas diarias o 20 horas semanales, dependiendo del puesto. Luego, tienen la opción de contratar a todos o algunos de estos jóvenes. La segunda opción consiste en contratar jóvenes por un plazo indeterminado a través de una Agencia Territorial (AT) u Oficina de Empleo (OE). Los aportes del programa difieren dependiendo del camino de contratación elegido. En el primer caso, no se genera una relación de dependencia y el Estado otorga una prestación de carácter económico directamente a los jóvenes durante el período en el que se entrenan —es decir, un máximo de 6 meses—.

Por otra parte, cuando la incorporación se da por medio de una Agencia Territorial u Oficina de Empleo, Te Sumo incluye tres beneficios: en primer lugar, el Estado cubre un aporte al salario del trabajador en el marco del PIL. El monto preciso disminuye en función de la mayor cantidad de personal que tenga la empresa y la duración depende del género del empleado (12 meses en caso de contratación de jóvenes mujeres, travestis, transexuales o transgénero, y 9 meses en caso de varones). Asimismo, en todos los casos se otorga, por 12 meses, un monto fijo en concepto de Aporte No Reembolsable (ANR) por parte de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores que se acredita en la cuenta de la empresa. Los montos se establecen tomando como base un porcentaje del salario promedio de los jóvenes. Finalmente, se habilita también por un año una reducción de las contribuciones patronales de entre un 90% y un 95%.

Entre los beneficios obtenidos por los jóvenes contratados en el marco de Te Sumo se encuentran, además de las prestaciones específicas mencionadas, aquellas que corresponden al programa Puente al Empleo, es decir, el acceso a cursos de orientación e inducción ofrecidos por las oficinas de empleo, la promoción de su inserción laboral en las empresas participantes y la posibilidad de acceder a intermediación laboral, a través de oficinas de empleo. Actualmente, Te Sumo está incluido dentro de Fomentar Empleo y, aunque no fue el esquema planteado originalmente, tiene prácticamente los mismos objetivos, con sólo algunas diferencias en la población objetivo. En cualquier caso, el programa Te Sumo pasó a integrar el marco más amplio del programa Fomentar Empleo.

Otro programa creado durante la gestión de Alberto Fernández fue el programa Registradas, que se lanzó en 2021. Este programa está destinado a las trabajadoras de casas particulares y a empleadores que registren una nueva actividad laboral. Registradas tiene tres grandes objetivos: promover el acceso y la permanencia del empleo de las trabajadoras de casas particulares, para así garantizar sus derechos y su inclusión financiera y avanzar hacia la igualdad de género; reducir la informalidad del sector, e incentivar la bancarización de las trabajadoras.

Registradas nació como parte de las acciones asociadas a la contención de la pandemia y luego se sostuvo con la idea de promover una recuperación del nivel de empleo de este sector en particular, que no estaba registrando la misma tendencia que la gran mayoría de los sectores. Su alcance ha sido limitado: desde su creación hasta diciembre de 2022, 22.100 trabajadoras de casas particulares accedieron al programa. Este número es bastante pequeño considerando que el universo de trabajadoras de casas particulares supera el millón de personas, según datos de la EPH. Según datos oficiales<sup>25</sup>, 8 de cada 10 trabajadoras conservan la relación laboral formal una vez finalizado el plazo del programa. Para los empleadores, el requisito para ingresar al programa era tener ingresos brutos mensuales



25 [Informe 2022: Generación de Empleo Formal. Inclusión Social y Financiera de las Trabajadoras de Casas Particulares, Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación.](#)

promedio iguales o inferiores al mínimo no imponible de la Ley de Impuesto a las Ganancias. Aunque ya existía un beneficio similar, según el cual los empleadores podían deducir el salario de las trabajadoras domésticas de su impuesto a las ganancias, este programa apunta a los empleadores que tienen ingresos por debajo del tope de ganancias. El nivel de beneficios de Registradas consistió en la transferencia del 50% del salario de la trabajadora de convenio, por parte del Estado nacional, durante 6 meses. A partir de 2023, sin embargo, se podía extender a 8 meses cuando se tratara de poblaciones priorizadas y/o titulares del Programa de Inserción Laboral, como por ejemplo personas travestis, transexuales, o transgénero; titulares del Acompañar, personas con discapacidad o con hija/o con discapacidad. El porcentaje restante queda bajo la responsabilidad de la parte empleadora, así como también el pago de aportes, contribuciones y ART.

## Conclusiones

Este trabajo analizó las principales tendencias de la política social de los últimos veinte años, destacando las virtudes del esquema de protección social argentino, así como sus limitaciones. Dicho análisis dispara una serie de interrogantes: ¿cuál es el balance global del comportamiento de la inversión en programas sociales de los últimos años en relación con los hallazgos del informe pasado? ¿Cuáles son las problemáticas —y segmentos— que aún no están suficientemente atendidas por la política social en Argentina? Y, por último, ¿qué aspectos del diseño de la política social podrían modificarse para mejorar su equidad y eficiencia?

- *Mayor equilibrio de la inversión social*

Un problema central identificado en el informe anterior era la escasa inversión en políticas sociales dirigidas a niños, comparada a aquella destinada a otros segmentos etarios. Esto ha cambiado notablemente: si durante el período 2010-2019 se invertían 4,57 pesos en adultos mayores por cada peso destinado a niños, actualmente se invierten 2,6 pesos en adultos mayores por cada peso destinado a niños. En parte, este mayor equilibrio en la inversión social se debe a que la inversión destinada a niños creció un 47% en términos reales entre 2019 y 2022 (centralmente, debido a la creación de la Tarjeta Alimentar). Una mayor inversión social en niños es un objetivo deseable, especialmente teniendo en cuenta la mayor incidencia de la pobreza e indigencia en este segmento y las críticas consecuencias que la inadecuada satisfacción de necesidades básicas en edades tempranas puede ocasionar. En este aspecto, los hallazgos de este informe indican que el aumento en la inversión en política social hacia niños ha mostrado un avance considerable. El reverso de este sustancial aumento en la inversión social en niños ha sido el fuerte ajuste sobre los jubilados y pensionados del régimen general, quienes han visto disminuir sus ingresos de forma dramática desde 2018 hasta el presente. Este segmento se encuentra en una situación preocupante frente a una Ley de Movilidad Jubilatoria que resulta inadecuada para proteger sus ingresos en el contexto de alta inflación en el que se encuentra Argentina.

- *Escasa inversión en políticas de promoción del trabajo formal*

Es importante destacar que este mayor equilibrio de la inversión social entre categorías etarias convive con desequilibrios importantes en la asignación del presupuesto entre áreas de la política social. En particular, resulta preocupante la escasa inversión del Estado argentino en políticas de promoción del trabajo formal; un problema que existe hace tiempo y que se ha agravado en los últimos años. El desbalance entre la inversión destinada a trabajadores de la economía informal (englobados aquí bajo el rótulo de “planes de cooperativas”) y aquella destinada a programas para la promoción o preservación del trabajo formal se ha acrecentado fuertemente en los últimos años. En efecto, si en 2015 se invertían 2,5 pesos en planes de cooperativas por cada peso destinado a programas para preservar o promover el trabajo formal, dicho ratio ascendió a 11,39 en 2019. Para el año 2022, por cada peso

## Conclusiones

que el Estado invertía en programas para promover el trabajo formal, se invertirían 17,46 pesos en programas para promover las actividades (o complementar los ingresos) de los trabajadores informales. En otros términos: Argentina sólo invierte el 0,03% del PIB en subsidios directos a personas para la promoción o preservación del empleo formal.

**Argentina sólo invierte el 0,03% del PIB en subsidios directos a personas para la promoción o preservación del empleo formal.**

No cabe duda de que la economía informal (también llamada “economía popular”) constituye un fenómeno en constante crecimiento desde hace décadas. Pero el Estado debe contribuir a recuperar el horizonte de un mercado de trabajo con derechos plenos. Esto es, el Estado debe tener como norte la formalización tanto de los individuos como de las unidades productivas de la economía popular. En este sentido, la actual configuración del sistema de protección social argentino presenta dos problemas. En primer lugar, el Estado ha prácticamente abandonado el objetivo de formalizar a los individuos: la inversión en programas de promoción o preservación de la economía formal cayó un 63,43% en términos reales entre 2011 y 2022. En segundo lugar, en ocasiones el propio diseño de los planes sociales obstaculiza dicha transición. Una futura reforma del sistema de protección social argentino debería no sólo aumentar la inversión destinada a la promoción y preservación del trabajo formal, sino también rediseñar algunos de estos planes a los efectos de facilitar la transición de los trabajadores informales (y sus unidades productivas) a la formalidad. Este tránsito hacia la formalidad no sólo mejoraría la vida de los trabajadores informales, sino también la de sus hijos, que podrían acceder a una mejor calidad de vida a través de una mejor cobertura de salud (por el sistema de obras sociales), así como también estar menos expuestos a la volatilidad de los ingresos del hogar, propia de los jefes y las jefas de hogar con empleos informales.

**La actual configuración del sistema de protección social argentino presenta dos problemas: en primer lugar, el Estado ha prácticamente abandonado el objetivo de formalizar a los individuos; en segundo lugar, en ocasiones el propio diseño de los planes sociales obstaculiza dicha transición.**

- *Escasa inversión en políticas para jóvenes*

Otro aspecto que se desprende de este informe es la escasez de presupuesto (y programas) destinados al sector joven. Los jóvenes parecen ser actualmente una de las categorías etarias con menor cobertura dentro de la red de protección social argentina. Esto ocurre a pesar de que, como se muestra en este informe, la gestión de Alberto Fernández aumentó notablemente la inversión destinada a becas educativas para jóvenes, incluso superando levemente sus máximos históricos de 2015. Las dos principales vías por las cuales los jóvenes de sectores vulnerables pueden aumentar sus probabilidades de salir de la pobreza son la educación y el trabajo formal. Con respecto al tema educativo, los jóvenes de los deciles de ingreso más bajos necesitan con frecuencia un complemento monetario para poder finalizar sus estudios. Sin embargo, las transferencias monetarias que ofrecen las becas educativas PROGRESAR son insuficientes: para diciembre de 2022 el beneficio de una beca era de 7904 pesos, que equivalía a menos del 13% del salario mínimo, vital y móvil. Con estos montos, es difícil pensar que un joven de un hogar humilde pueda dedicarse a estudiar apoyado exclusivamente en esta beca. Los escasos valores de las transferencias se condicen con el pequeño monto de inversión del Estado en becas educativas: la inversión en PROGRESAR representa tan sólo el 0,12% del PIB (esto es, un cuarto de la AUH o el 20% de lo que se destina a planes de cooperativas). Adicionalmente, es importante destacar la baja tasa de asistencia escolar de los jóvenes de 15 a 17 años que pertenecen al quintil de menores ingresos: 13 de cada 100 no asisten a la escuela. Esta disparidad es notable

## Conclusiones

si se la compara con la tasa de asistencia del 99,8% entre sus pares pertenecientes al primer quintil<sup>26</sup>.

Otra vía por la cual los jóvenes pueden salir de la pobreza es la obtención de un empleo formal que les garantice un salario estable y el acceso a mejores servicios sociales. Sin embargo, como se destacó previamente, los subsidios directos a personas para la promoción del empleo formal tampoco constituyen una partida importante dentro del presupuesto del Estado nacional. En conclusión, el segmento joven no tiene actualmente —a diferencia de las otras categorías etarias— un conjunto de políticas públicas específicas que estén destinadas a fomentar su integración social. La juventud es una etapa crítica en el desarrollo humano de los individuos y un momento en el cual muchas personas definen sus trayectorias laborales. En un contexto de pobreza creciente, resulta necesario un apoyo más activo del Estado, ya sea a través de transferencias monetarias más generosas, destinadas a los jóvenes de los sectores más vulnerables para que realmente puedan dedicarse al estudio, o a través de subsidios y reducciones impositivas más ambiciosas a potenciales empleadores para incentivar la contratación de este grupo a un menor costo. Los jóvenes son el grupo etario que enfrenta mayores obstáculos a la hora de insertarse en el mercado de trabajo: mientras que para el tercer trimestre de 2022 la tasa de desocupación para la población general era del 7,1%, entre los jóvenes de 14 a 29 años dicha cifra ascendía al 16,6% para las mujeres y al 14,3% para los hombres<sup>27</sup>. Por tanto, la ayuda social del Estado podría incidir significativamente en el desarrollo de los jóvenes en situación de vulnerabilidad.

- *Una red de contención cada vez más amplia pero menos profunda*

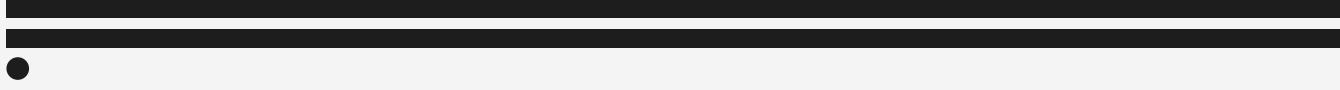
Por último, uno de los hallazgos centrales de este trabajo es que la red de protección social de Argentina es cada vez más amplia, pero menos profunda: cubre cada vez más personas, pero provee cada vez menos a cada una de ellas. El objetivo central de una política social eficiente y equitativa es lograr un cambio significativo en la vida de aquellos que más lo necesitan. Este hallazgo deriva necesariamente en dos reflexiones acerca de cómo repensar la política social. En primer lugar, la necesidad urgente de invertir mayores recursos en el análisis del impacto de los programas sociales. Argentina, a diferencia de otros países de la región, se destaca por tener una gran variedad de programas sociales, que en ocasiones se superponen en sus objetivos sin contar con una estrategia articulada. Aumentar el conocimiento sobre el impacto de los diversos programas permitiría mejorar su diseño, eficientizar los recursos y evitar superposiciones. En segundo lugar, así como se destacó que la red de protección social argentina tiene un rol fundamental a la hora de contener situaciones sociales críticas, resulta necesario subrayar también que es preciso reformar áreas de los programas sociales a los efectos de que aumenten la capacidad de las personas para que estos cambios puedan ser significativos y duraderos en el tiempo, buscando siempre como norte la transición hacia el mercado de trabajo formal. En otras palabras, en un país que (afortunadamente) ha logrado un nivel de cobertura del Estado de Bienestar muy amplio, es preciso pasar a una etapa de sintonía fina en el diseño, implementación y medición de impacto de los programas sociales, a fin de mejorar las capacidades y recursos de los sectores populares y, así, lograr cambios significativos y duraderos en sus vidas.

---

<sup>26</sup> Estos datos fueron obtenidos del [Dossier estadístico de niñas, niños y adolescentes](#), de noviembre de 2023, elaborado por el INDEC y la Dirección de Estadísticas Sectoriales, a partir de datos de la EPH total urbano.

<sup>27</sup> Estos datos fueron obtenidos del informe técnico: [Mercado de Trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos \(EPH\)](#), de diciembre de 2022, elaborado por INDEC y el Ministerio de Economía de la Nación.

# Anexos



# Anexo histórico: análisis en profundidad de la política social por gobierno

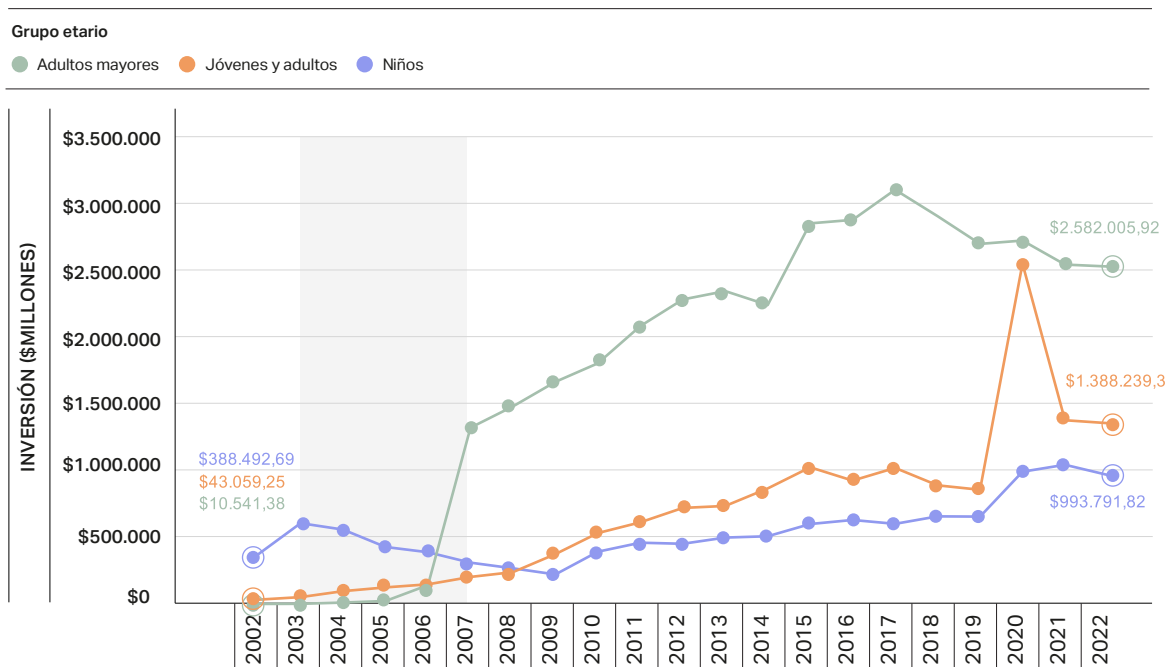
## Néstor Kirchner (2003-2007)

El rasgo más distintivo de la política social durante la presidencia de Néstor Kirchner fue, sin lugar a duda, el aumento de la inversión en adultos mayores por la implementación de la primera moratoria previsional. En efecto, si en 2002 prácticamente no había inversión en pensiones no contributivas por vejez (salvo las exiguas pensiones por vejez, que sólo cubrían a 40.511 personas), a partir de la moratoria de 2005 la inversión en jubilaciones no contributivas aumentó exponencialmente. Hacia 2007, ya cubría a 1.386.446 personas.

Esta política cambió radicalmente la asignación de la asistencia social directa y urgente por grupos etarios. De hecho, en 2002 casi toda la inversión social se orientaba a los niños: de cada diez pesos invertidos en asistencia social, se destinaban 8,79 a niños, 0,97 a adultos y 0,24 a adultos mayores. Como muestra el Gráfico A1, para 2007 la fotografía había cambiado radicalmente y la mayor parte se destinaba a adultos mayores: de cada diez pesos invertidos en asistencia social, 7,14 iban a adultos mayores, 1,14 a adultos y 1,72 a niños.

**Inversión social por grupos etarios (\$).** Evolución del presupuesto devengado en ayuda social, directa y urgente (\$, millones de pesos constantes de diciembre de 2022), por categoría etaria (2002-2022)

Gráfico A1

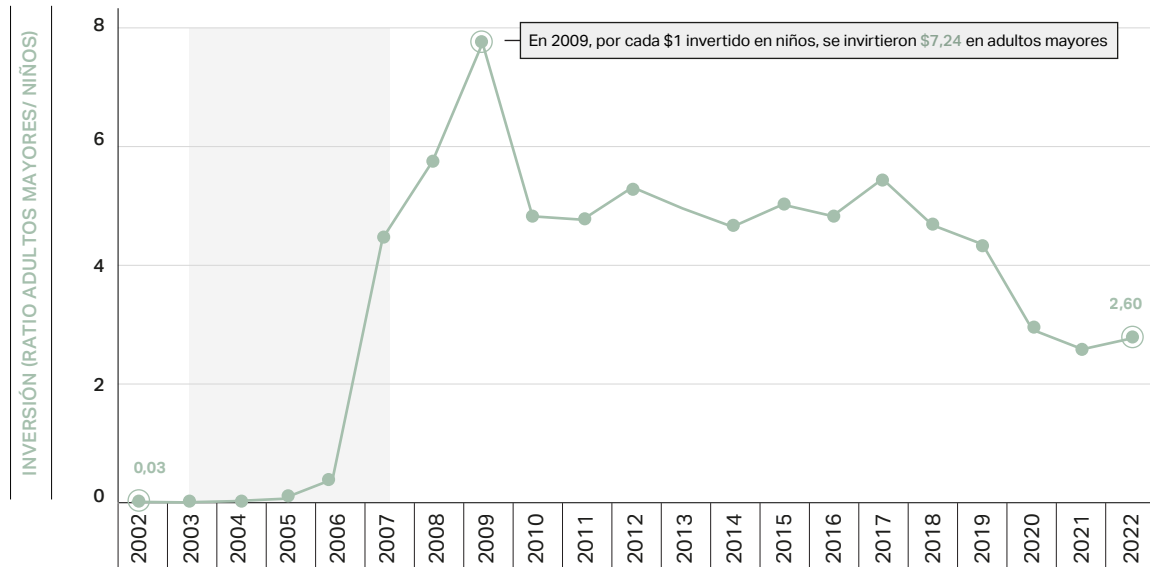


Fuente: CIAS-Fundar, con base en información del portal de Presupuesto Abierto del Ministerio de Economía de la Nación.

Anexo  
histórico

## Inversión social por grupos etarios (adultos mayores/niños). Evolución de la proporción de la inversión social en adultos mayores respecto de la inversión social en niños (ratio, pesos invertidos en programas para adultos mayores por cada peso invertido en niños) (2002-2022)

Gráfico A2



Fuente: CIAS-Fundar, con base en información del portal de Presupuesto Abierto del Ministerio de Economía de la Nación.

Este mayor peso de la inversión en adultos mayores se explica también por la baja en la inversión en niños, producto del desmantelamiento progresivo del programa Jefes y Jefas de Hogar, heredado del gobierno de Eduardo Duhalde. En efecto, aun cuando muchos de sus beneficiarios fueron migrando a otros programas (como el Plan Familias), la creación del Plan Familias no compensó la baja de la inversión en el Jefes y Jefas de Hogar. En consecuencia, durante la gestión de Néstor Kirchner la inversión en políticas sociales para niños se redujo en un 16,33%.

Pero la proporción de la inversión destinada a niños también disminuyó a causa de un importante aumento de la inversión en programas para adultos, que fue del 402%. La mitad se explica por la expansión de las pensiones por invalidez, que pasaron de tener 76.899 beneficiarios en 2002 a 201.477 en 2007. Por otra parte, algo más de un tercio se explica por el aumento de planes de cooperativas (centralmente por el Programa de Empleo Comunitario), y, por último, un 10% se relaciona con el aumento de la inversión en programas para la promoción o preservación del empleo formal.

### Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015)

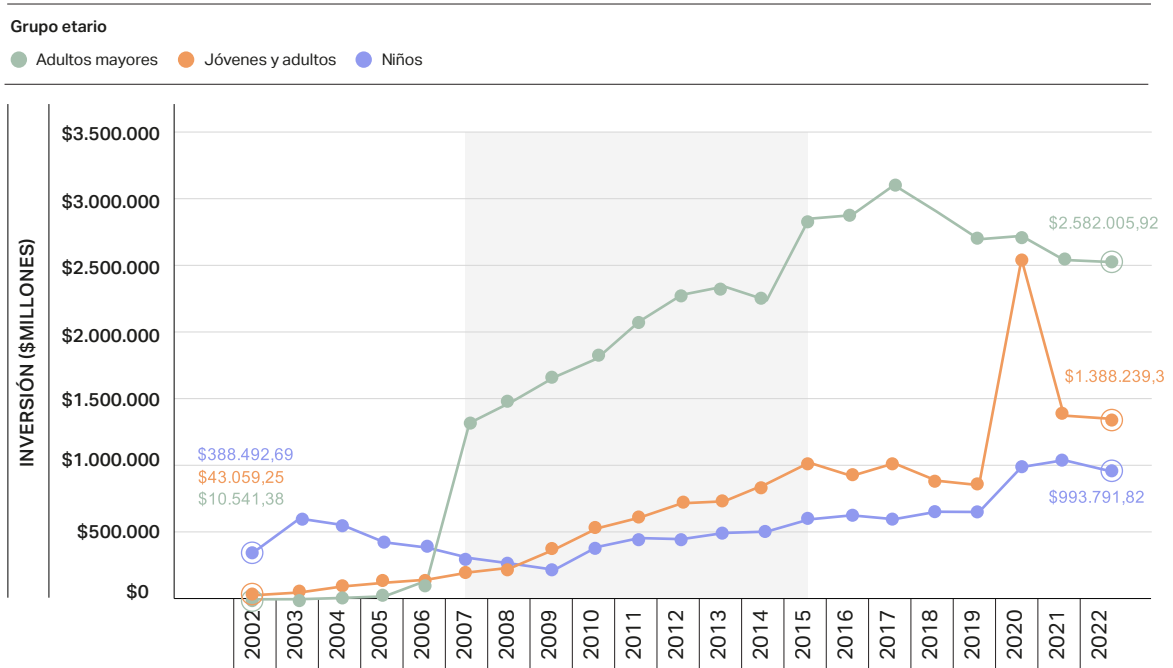
Los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner (CFK) se caracterizaron por una expansión de la inversión social en las tres categorías (niños, adultos y adultos mayores). Como se observa en el Gráfico A3, en términos absolutos, la que más creció fue la inversión destinada a los adultos mayores: esto se debe principalmente a la consolidación —y expansión— de las moratorias previsionales. Hacia 2009, con la implementación de la primera moratoria completada, se alcanzó el pico de la proporción de la inversión destinada a adultos mayores. Como muestra el Gráfico A4, en 2009, por cada peso invertido en niños se invertían 7,24 pesos en adultos mayores. Esta relación en favor de los adultos mayores se morigeró parcialmente a partir de 2010, cuando la AUH (creada en 2009) se implementó en su totalidad. Así, el ratio de la inversión adultos mayores/niños bajó a 4,51 durante aquel año.



Anexo histórico

### Inversión social por grupos etarios (\$). Evolución del presupuesto devengado en ayuda social, directa y urgente (\$, millones de pesos constantes de diciembre de 2022), por categoría etaria (2002-2022)

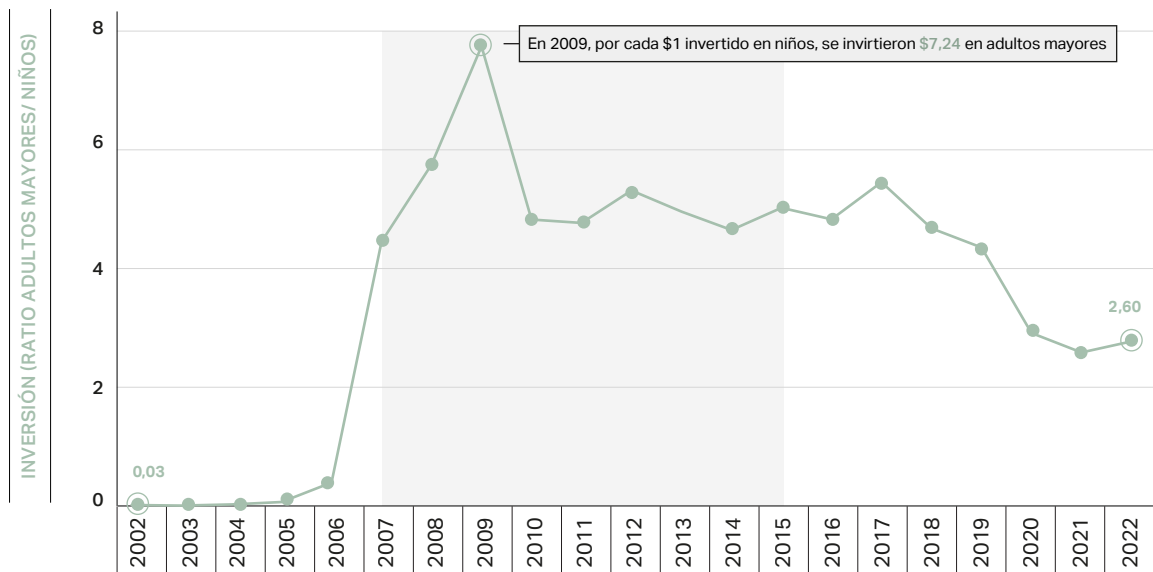
Gráfico A3



Fuente: CIAS-Fundar, con base en información del portal de Presupuesto Abierto del Ministerio de Economía de la Nación.

### Inversión social por grupos etarios (adultos mayores/niños). Evolución de la proporción de la inversión social en adultos mayores respecto de la inversión social en niños (ratio, pesos invertidos en programas para adultos mayores por cada peso invertido en niños) (2002-2022)

Gráfico A4



Fuente: CIAS-Fundar, con base en información del portal de Presupuesto Abierto del Ministerio de Economía de la Nación.

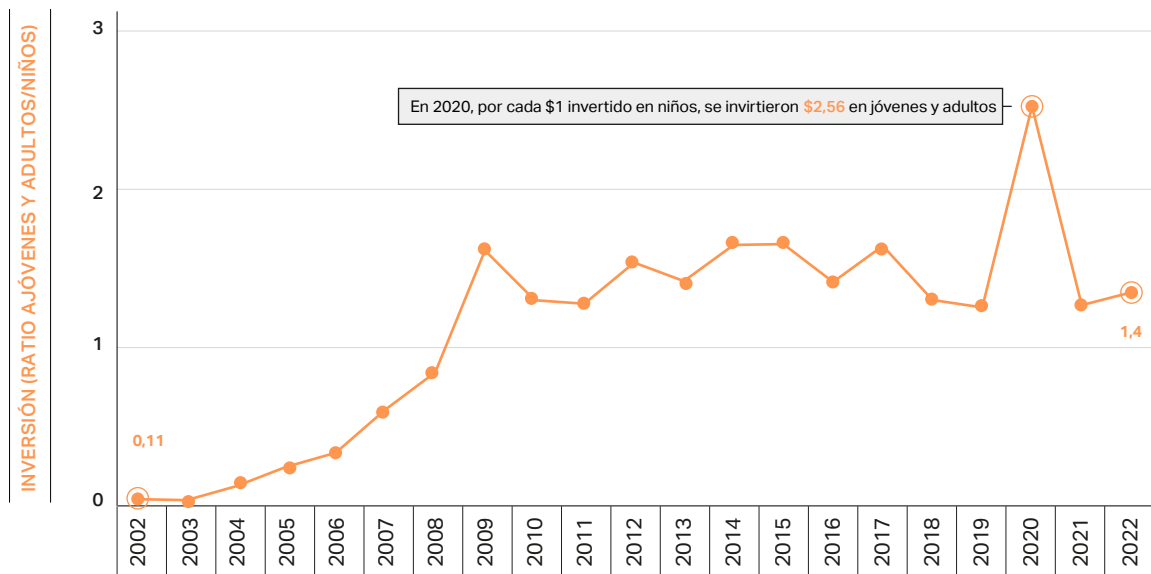
Ahora bien, en términos relativos, la inversión que más creció durante la gestión de CFK fue aquella destinada a los adultos, que aumentó un 386% entre 2007 y 2015. Esto se debió centralmente a la

Anexo histórico

expansión de las pensiones por invalidez: entre 2007 y 2015, el número de beneficiarios pasó de 201.477 a 1.058.835. La fuerte expansión de este programa explica en gran parte el aumento que multiplicó por 2,5 el ratio de inversión adultos/niños: pasó de 0,67 en 2007 a 1,66 en 2009 (véase el Gráfico A5). Esto es, si en 2007 la inversión aún estaba inclinada hacia los niños (por cada peso que se invertía en niños, se invertían 0,67 centavos por adulto), en 2009 la ecuación se dio vuelta a favor de los adultos: por cada peso destinado a niños, se invertían 1,66 pesos en adultos. La implementación de la AUH redujo esta proporción a 1,35 en 2010, pero ésta volvió a subir a partir de 2012. Esto se explica, en gran medida, porque la inversión en pensiones por invalidez continuó aumentando. El crecimiento continuo de las pensiones no contributivas por invalidez contribuyó nuevamente al incremento de la inversión social en adultos en comparación con la de los niños hasta llevarla, en 2015, al mismo nivel de 2009 (previo a la implementación plena de la AUH). En otras palabras, gran parte de la ganancia en el peso relativo en programas para niños que logró la creación de la AUH se vio erosionada por el crecimiento exponencial de las pensiones por invalidez: estas explican 2 de cada 3 pesos invertidos en la expansión de la inversión social en adultos durante la gestión de CFK.

**Inversión social por grupos etarios (jóvenes y adultos/ niños). Evolución de la proporción de la inversión social en jóvenes y adultos respecto de la inversión social en niños (ratio, pesos invertidos en programas para jóvenes y adultos por cada peso invertido en niños) (2002-2022)**

Gráfico A5



Fuente: CIAS-Fundar, con base en información del portal de Presupuesto Abierto del Ministerio de Economía de la Nación.

Si bien en 2015 se produjo una importante expansión de la inversión en AUH, ésta fue compensada por un nuevo aumento en programas para adultos. En particular, por aumentos de las pensiones por invalidez y el lanzamiento de las becas PROGRESAR, destinadas mayormente a jóvenes mayores de 18 años ([Gráfico A6](#)).

Anexo  
histórico

## Inversión social (evolución). Evolución del presupuesto devengado (\$, millones de pesos constantes de diciembre de 2022) en pensiones por invalidez, Asignación Universal por Hijo (AUH) y PROGRESAR (2002-2022)

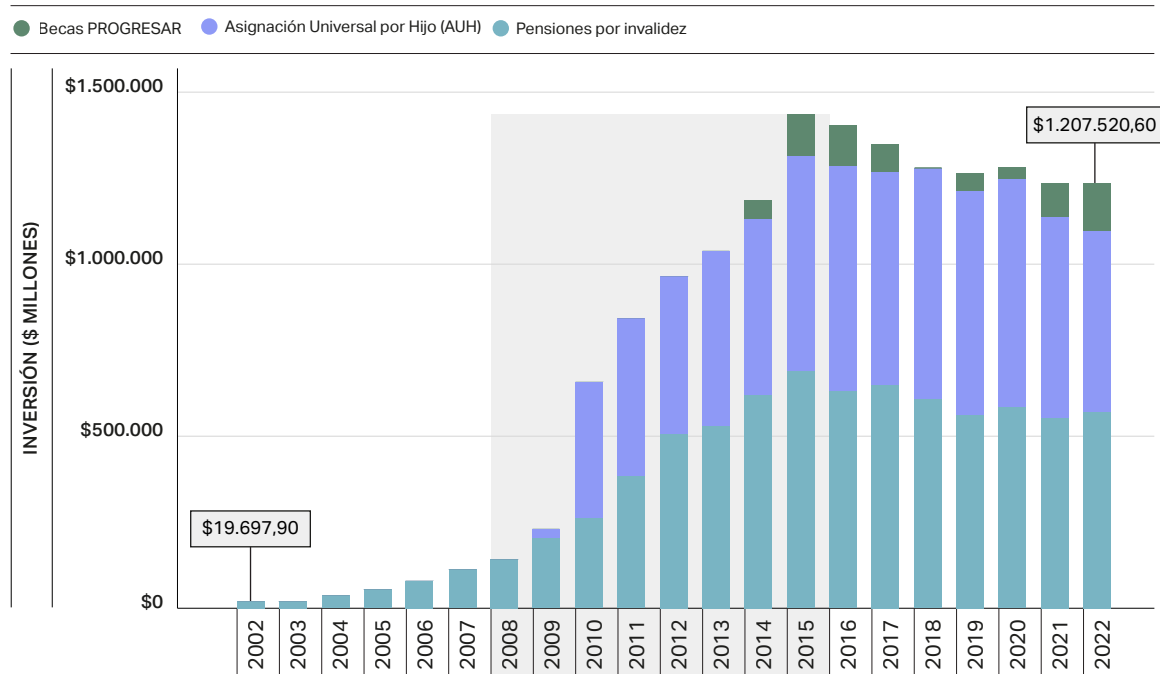


Gráfico A6

Fuente: CIAS-Fundar, con base en información del portal de Presupuesto Abierto del Ministerio de Economía de la Nación.

## Mauricio Macri (2015-2019)

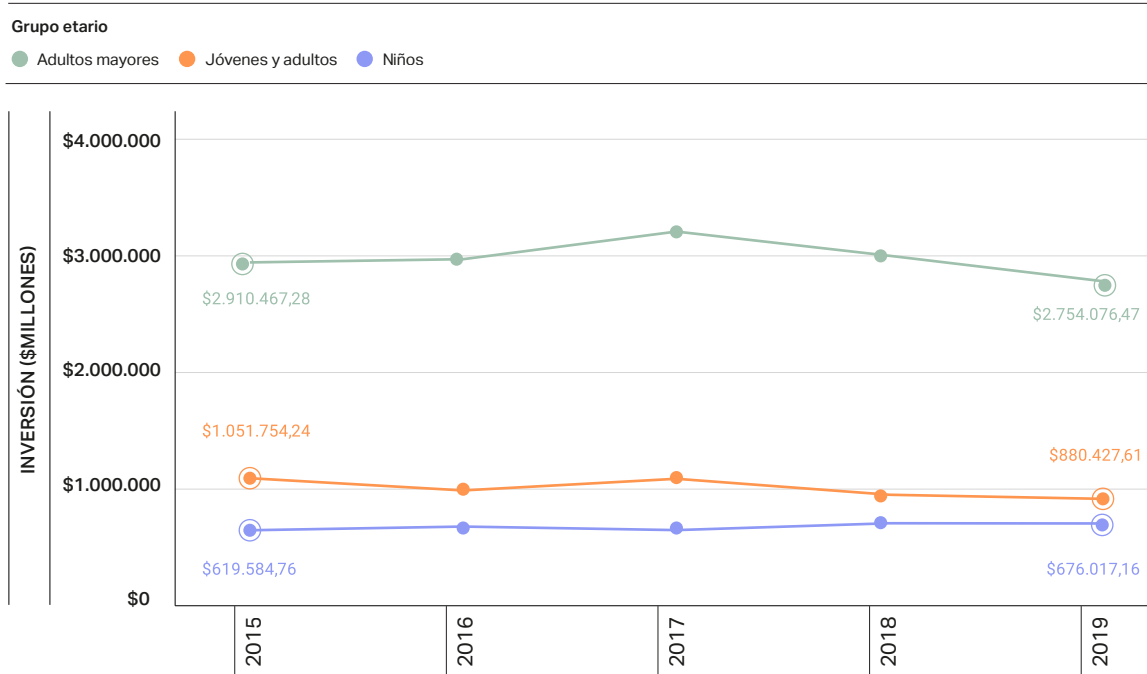
Un rasgo que distingue al gobierno de Mauricio Macri del resto es la reducción de la inversión social total durante su mandato. Sin embargo, esta disminución de la inversión del 7,24% no fue uniforme. Si se mira con mayor profundidad, se observan dos tendencias claras: una ampliación de la inversión absoluta en niños, del 9,11%, principalmente por la extensión de la AUH a hijos de monotributistas y el aumento en las tarjetas alimentarias, y una caída en la inversión absoluta destinada a adultos mayores y adultos, resultado del ajuste de los beneficios por la aplicación de la fórmula de movilidad jubilatoria en un contexto de alta inflación. Esta caída en el nivel de beneficios explica la reducción de la inversión en los segmentos que habían crecido a un ritmo más acelerado durante los mandatos de CFK: la inversión en adultos mayores por moratorias (a las que en 2016 se sumó la PUAM) y la inversión en adultos por pensiones por invalidez. Además, el gobierno de Macri ajusta fuertemente la inversión en las becas PROGRESAR: reduce la inversión en las becas educativas un 60,69%.

Dado que este recorte se da mayormente a partir de 2018, el análisis de la gestión de Cambiemos debe dividirse en dos etapas: una primera etapa (2015-2017) de expansión de la inversión destinada a adultos mayores (+8,80%) y mantenimiento de la inversión en jóvenes y adultos, y una segunda etapa (2018-2019) de fuerte ajuste de la inversión en ayuda social, directa y urgente, tanto en adultos mayores (-13,03%) como en adultos (-15,91%). Las pensiones por invalidez y las becas PROGRESAR experimentaron las bajas más pronunciadas dentro de este último período. Es decir, de todos los segmentos en los que el gobierno de Macri ajustó, la reducción más fuerte a lo largo de todo el período fue en programas para adultos. La inversión en niños, por el contrario, aumentó en casi todos los años.

Anexo histórico

### Inversión social por grupos etarios (Presidencia Macri). Evolución de la distribución del presupuesto devengado (\$, millones de pesos constantes de diciembre de 2022) en programas sociales durante la gestión de Mauricio Macri, por categoría etaria (2015-2019)

Gráfico A7



Fuente: CIAS-Fundar, con base en información del portal de Presupuesto Abierto del Ministerio de Economía de la Nación.

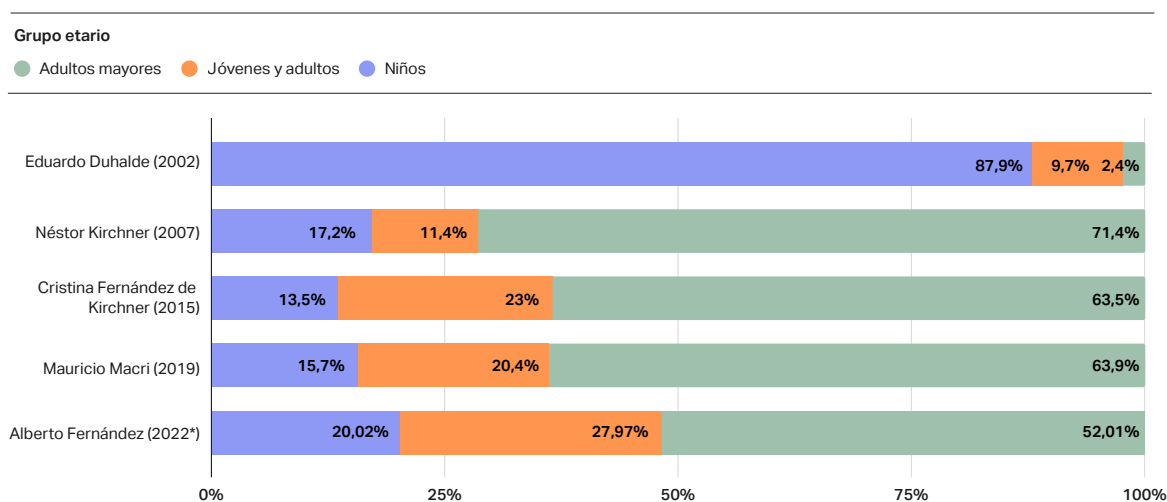
Esta combinación de ajuste en programas dirigidos a adultos y adultos mayores desde 2018, en paralelo a una expansión de la inversión en programas para niños, redundó en que, en 2019, aumentó el porcentaje de la inversión social total destinado a niños. Como muestra el [Gráfico A8](#), la política social de Mauricio Macri deja como legado una distribución de la inversión por edad más parecida a la que había dejado Néstor Kirchner en 2007.

Gráfico A8



## Inversión social por grupos etarios (Gobiernos). Evolución de la distribución del presupuesto devengado (% último año de mandato) en programas sociales por presidencia, por categoría etaria (2002-2022)

Gráfico A8



\* Nota: En el caso de la presidencia de Alberto Fernández, terminada en 2023, se contabiliza el año 2022 por ser el último año del cual se dispone información al momento de realizar el informe.

Fuente: CIAS-Fundar, con base en información del portal de Presupuesto Abierto del Ministerio de Economía de la Nación.

### Alberto Fernández (2019-2022)

Por último, el gobierno de Alberto Fernández se caracterizó por el crecimiento de la inversión social en niños y adultos, en paralelo a un ajuste de la inversión en adultos mayores. Esta estrategia cambió considerablemente la proporción de la inversión que se destina a niños en relación con los adultos mayores. Mientras que, en 2019, por cada peso invertido en niños pobres o vulnerables, se invertían 4,07 pesos en adultos mayores en la misma situación, para 2022 la brecha se acortó fuertemente: por cada peso invertido en niños pobres o vulnerables, se invertían 2,6 pesos en adultos mayores pobres o vulnerables. Como se explicó en la sección "Mapa de la inversión social", esto es resultado de dos fuerzas que trabajaron en sentidos contrarios para equilibrar el ratio de la inversión niños/adultos mayores. Por un lado, el ajuste en la inversión destinada a adultos mayores, que fue del 6,25% entre 2019 y 2022. Por el otro, el aumento de la inversión en Asignaciones Familiares No Contributivas (centralmente, por la creación de la Tarjeta Alimentar), que fue del 47%.

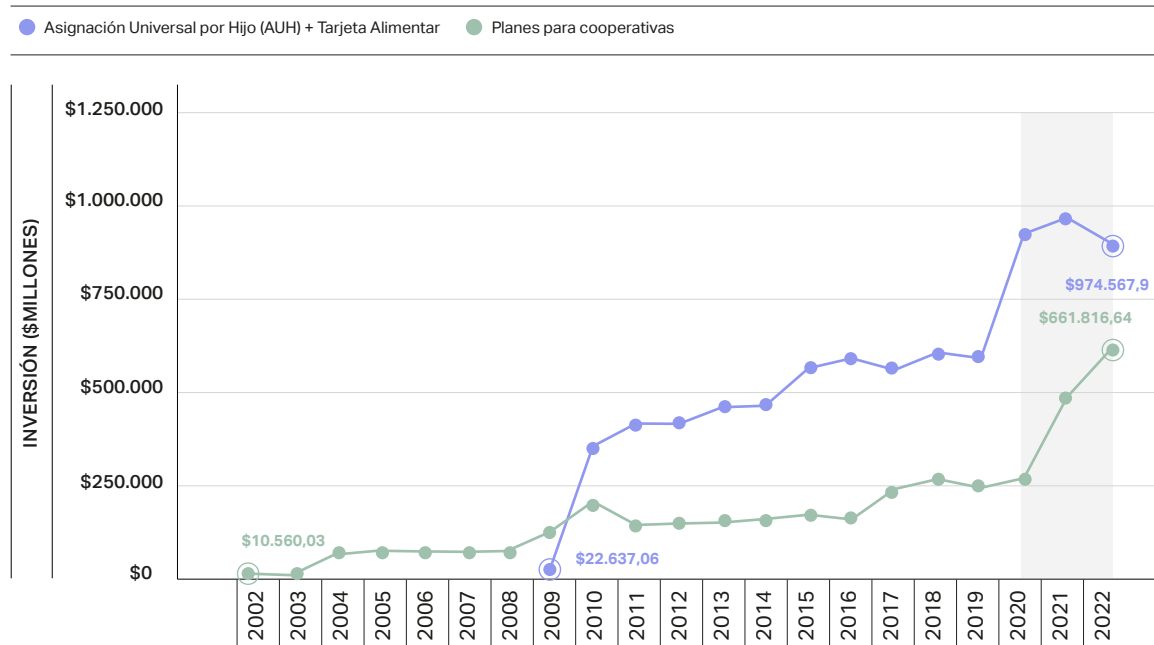
Como se ha visto, otro cambio relevante fue el gran incremento en programas sociales para adultos. En efecto, la inversión en esta categoría aumentó el 57,68% durante el gobierno de Alberto Fernández: un 80% de este aumento se explica por el crecimiento en planes sociales para cooperativas y un 16,86% por la mayor inversión en las becas educativas PROGRESAR. Así, la expansión considerable de inversión tanto en niños como adultos hizo que la relación de la inversión adultos/niños no se modificara demasiado durante 2019-2022.

De esta forma, durante el mandato de Alberto Fernández, se fortaleció una tendencia que había comenzado con el gobierno de Macri en 2018, a saber, la mayor consolidación de la inversión en niños, a costa de la inversión en adultos mayores. El gobierno de Alberto Fernández culmina el año 2022 no sólo con la mayor inversión social de los últimos 20 años, sino también con la inversión social más equilibrada entre las diferentes categorías etarias (véase el Gráfico A8).



**Inversión social (AUH + Alimentar vs. Planes para cooperativas).** Comparación de la evolución del presupuesto devengado (\$, millones de pesos constantes de diciembre de 2022) en la Asignación Universal por Hijo (AUH) y la Tarjeta Alimentar en comparación con los planes para cooperativas (2002-2022)

Gráfico A9



Fuente: CIAS-Fundar, con base en información del portal de Presupuesto Abierto del Ministerio de Economía de la Nación.

## Anexo metodológico

### ¿Cómo se define “ayuda social, directa y urgente”?

Para ser considerados “ayuda social, directa y urgente”, los programas del Estado nacional<sup>28</sup> deben cumplir con tres condiciones: constituir una ayuda social no contributiva, es decir, no es necesario haber realizado un aporte previo para recibir el beneficio; ser una ayuda directa, es decir, una transferencia monetaria recibida directamente por el individuo, y ser urgente: la población objetivo del programa está compuesta por personas en situación de vulnerabilidad social, es decir, personas en situación de —o riesgo de caer en— la pobreza, que se encuentran en el sector informal del empleo, no poseen otros ingresos o no alcanzan el salario mínimo (Del Tredici, González y Zarazaga, 2020).

### Nivel de análisis

La base de datos analiza los datos presupuestarios en tres niveles de agregación. En primer lugar, se agrupan los planes sociales en seis categorías, que representan diferentes tipos de asistencia social en términos de sus objetivos y destinatarios (políticas alimentarias, educativas, etc.). En segundo lugar, cada una de estas categorías se compone de diferentes partidas presupuestarias, que refieren a diferentes agrupaciones de gasto que tiene cada ministerio u organismo nacional (es decir, a cada

<sup>28</sup> El análisis de los programas sociales seleccionados abarca las inversiones provenientes del Estado nacional y excluye el presupuesto destinado a transferencias a otras entidades del sector público nacional, instituciones provinciales y municipales.

ministerio le corresponden diferentes partidas presupuestarias). Por último, cada partida presupuestaria contiene varios programas sociales. Por ejemplo, la Asignación Universal por Hijo forma parte de la partida presupuestaria Asignaciones Familiares, la cual, a su vez, se incluye dentro de la categoría más amplia del gasto social, Asignaciones Familiares No Contributivas.

## Categorías de inversión social

Entre las 364 partidas presupuestarias del Estado nacional, hay 20 partidas presupuestarias que cumplen con las características de constituir un tipo de ayuda social, directa y urgente. Clasificamos estas partidas presupuestarias en 6 grandes categorías, según el tipo de gasto social que representan: pensiones no contributivas (se destacan las moratorias previsionales, las pensiones por invalidez, las pensiones por vejez y la Pensión Universal para el Adulto Mayor); asignaciones familiares no contributivas (como la Asignación Universal por Hijo o por Embarazo); políticas alimentarias (especialmente la Tarjeta Alimentar); planes para cooperativas de trabajadores informales (como Potenciar Trabajo o Hacemos Futuro); becas educativas (el programa PROGRESAR), y subsidios para la preservación o promoción del empleo formal (por ejemplo, el REPRO, el ATP o el Jóvenes con Más y Mejor Trabajo).

¿Cuál es el criterio para agrupar a una partida en una u otra de estas categorías? En base al objeto del gasto: proteger a los adultos mayores frente a la pobreza (pensiones no contributivas), proteger a los niños frente a la pobreza (asignaciones familiares no contributivas), proteger a las personas frente al riesgo de indigencia (políticas alimentarias), proveer un piso de ingresos a los trabajadores de la economía popular (planes de cooperativas), fomentar la escolarización de los niños o jóvenes (becas educativas) y preservar o fomentar el trabajo asalariado formal en los sectores populares (subsidios para la preservación o promoción del empleo formal). La [Tabla A1](#) presenta las diferentes categorías con algunos ejemplos de qué tipo de programas sociales abarca cada una. Más adelante puede encontrarse una descripción completa de cada categoría.

Tabla A1



**Clasificación de los programas sociales estudiados, por categoría**

\* Principales programas, por categoría

<b>Pensiones no contributivas</b>	Pensiones
	<u>Pensión Universal para el Adulto Mayor*</u>
	<u>Pensiones no contributivas por vejez*</u>
	<u>Pensiones no contributivas madre 7 o más hijos*</u>
	<u>Moratoria previsional*</u>
<b>Políticas alimentarias</b>	<u>Tarjetas alimentarias y Tarjeta Alimentar (hasta octubre de 2021)*</u>
	Pro-Huerta
	Plan Nacional de Seguridad Alimentaria
	Programa Familias y Nutrición
<b>Planes para cooperativas</b>	Hacemos Futuro*
	Potenciar Trabajo*
	Salario Social Complementario*
	Argentina Trabaja
	Programa de Empleo Comunitario*
	Ellas Hacen
	Proyectos productivos comunitarios
Programa Ingreso Social con Trabajo (PRIST)*	
<b>Subsidios para la preservación o promoción del empleo formal</b>	<u>REPRO (I, II y III)*</u>
	<u>Seguro de Capacitación y Empleo</u>
	<u>Jóvenes con Más y Mejor Trabajo</u>
	<u>Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP)*</u>
	<u>Programa de Inserción Laboral</u>
	<u>Empleo Independiente</u>
	<u>Trabajar III</u>
	<u>Trabajar IV</u>
	<u>Registradas</u>
	<u>Te Sumo</u>
<u>Fomentar Empleo</u>	
<b>Asignaciones familiares no contributivas</b>	<u>Asignación Universal por Hijo (AUH)*</u>
	<u>Asignación Universal por Embarazo (AUE)*</u>
	<u>Prestación Alimentar (desde noviembre de 2021)</u>
	<u>Plan Familias</u>
	<u>Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)</u>
<u>Asignación Universal por Hijo con discapacidad para la protección social</u>	
<b>Becas educativas</b>	<u>PROGRESAR*</u>

Tabla A1

Fuente: CIAS-Fundar.



## Casos específicos

**Plan Jefes y Jefas de Hogar:** al ser un programa social más bien híbrido entre categorías (asignaciones familiares no contributivas y planes de cooperativas) se incluyó como una categoría aparte.

**Tarjetas alimentarias:** respecto a la Tarjeta Alimentar, la decisión de dividir este programa en dos categorías diferentes responde a la implementación, en noviembre de 2021, de un sistema de acreditación conjunta de la Tarjeta Alimentar y la Asignación Universal por Hijo. A partir de aquel cambio en las regulaciones, se consideró más apropiado analizar esta política como parte de las asignaciones familiares no contributivas.

## Fuente de los datos

Los datos del gasto social provienen de dos fuentes. La primera es el Ministerio de Economía de la Nación, a través del portal de Presupuesto Abierto<sup>29</sup>. El análisis se enfoca en las transferencias corrientes al sector privado, puntualmente observando el gasto devengado, expresado en millones de pesos constantes de diciembre de 2022. Así, el análisis de los programas sociales seleccionados excluye el presupuesto destinado a transferencias para otras entidades del sector público nacional, instituciones provinciales y municipales, así como también el gasto destinado a contratos de personal, adquisición de bienes de consumo o bienes de uso y contratación de servicios. Por otro lado, realizamos pedidos de información a los Ministerios de Desarrollo Social, el Ministerio de Trabajo, la ANSES y la Agencia Nacional de Discapacidad.

Los datos de inflación mensual provienen de las siguientes fuentes: desde enero de 2002 hasta diciembre de 2006, IPC Gran Buenos Aires (INDEC); desde enero de 2007 hasta abril de 2016, IPC Bevacqua; desde mayo de 2016 hasta diciembre de 2016, IPC Gran Buenos Aires INDEC; desde enero de 2017 hasta diciembre de 2021, IPC nacional INDEC.

## Evolución etaria del gasto social

La siguiente tabla presenta la clasificación de todos los programas sociales estudiados según el grupo etario al que están orientados.

Tabla A2



<sup>29</sup> Ministerio de Economía de la Nación, [portal de Datos Abiertos](#). Consultado en junio de 2023.

## Clasificación de los programas sociales estudiados según el grupo etario al que se orientan

<b>Niños</b>	<a href="#">Tarjeta/Prestación Alimentar</a>
	<a href="#">Asignación Universal por Hijo (AUH)</a>
	<a href="#">Jefes y Jefas de Hogar</a>
	<a href="#">Asignación Universal por Hijo con discapacidad para la protección social</a>
	<a href="#">Asignación Universal por Embarazo para la protección social (AUE)</a>
	<a href="#">Plan Familias</a>
<b>Jóvenes y adultos</b>	<a href="#">Potenciar Trabajo</a>
	<a href="#">PROGRESAR</a>
	<a href="#">Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)</a>
	<a href="#">Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP)</a>
	<a href="#">Pensiones por Invalidez</a>
	<a href="#">REPRO</a>
	<a href="#">ProHuerta</a>
	<a href="#">Salario Social Complementario</a>
	<a href="#">Argentina Trabaja</a>
	<a href="#">Ellas Hacen</a>
	<a href="#">Proyectos Productivos Comunitarios</a>
	<a href="#">Programa Ingreso Social con Trabajo (PRIST)</a>
	<a href="#">Hacemos Futuro</a>
	<a href="#">Programa de Empleo Comunitario (PEC)</a>
	<a href="#">Seguro de Capacitación y Empleo</a>
	<a href="#">Programa de Inserción Laboral</a>
	<a href="#">Programa de Trabajo Autogestionado</a>
	<a href="#">Programa de Empleo Independiente</a>
	<a href="#">Jóvenes con Más y Mejor trabajo</a>
	<a href="#">Registradas</a>
<a href="#">Fomentar Empleo</a>	
<a href="#">Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina - PROGRESAR</a>	
<a href="#">Te Sumo</a>	
<b>Adultos mayores</b>	<a href="#">Pensión Universal para el Adulto Mayor</a>
	<a href="#">Prestaciones Previsionales por Moratoria Previsional</a>
	<a href="#">Pensiones No Contributivas por Vejez</a>

Tabla A2

Fuente: CIAS-Fundar.

## Glosario de programas sociales

A continuación, se puede encontrar una breve definición de cada uno de los programas sociales incluidos en este trabajo, divididos por grupo etario.

## **Programas sociales en la categoría "niños"**

### **1. Alimentar**

Dentro de la categoría presupuestaria de Políticas Alimentarias se destacan las distintas tarjetas alimentarias. Esta prestación mensual se orienta a familias en situación de vulnerabilidad social, especialmente aquellas con niños de hasta 6 años/niños con discapacidad/mujeres embarazadas. A partir de noviembre de 2021 se extendió la cobertura de la Tarjeta Alimentar a beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo (así como también de la Asignación Universal por Embarazo o por Hijo con Discapacidad) y se implementó el cobro conjunto de ambas prestaciones en la misma cuenta.

### **2. Asignación Universal por Hijo para la Protección Social y Asignación Universal por Embarazo**

La Asignación Universal por Hijo (AUH) busca combatir la pobreza infantil y extender la protección social a familias que, por encontrarse desempleadas o en el mercado laboral informal, no estaban cubiertas por otras asignaciones familiares (dado que estas se orientaban a trabajadores formales). La AUH consiste en una transferencia monetaria mensual por cada hijo menor a 18 años que puede ser cobrada por el padre o madre que esté desocupado, trabajando en el sector de servicio doméstico o en el sector informal de la economía.

La Asignación Universal por Embarazo para la Protección Social (AUE) está dirigida a personas gestantes desocupadas o con empleos informales (con ingresos por debajo del salario mínimo), así como también a monotributistas sociales, trabajadoras de casas particulares registradas y a personas inscriptas en Hacemos Futuro (Argentina Trabaja y Ellas Hacen), Manos a la Obra u otros programas del Ministerio de Trabajo.

### **3. Jefes y Jefas de Hogar**

El Plan Jefes y Jefas de Hogar consistió principalmente en transferencias de ingresos a los hogares con trabajadores informales. Al igual que en el caso de la AUH, se incluyó este programa entre aquellos destinados a los niños, dado que una de las condiciones para recibirlo era que hubiera niños, mujeres embarazadas o personas con discapacidad en el hogar.

## **Programas en la categoría "jóvenes y adultos"**

### **1. Potenciar Trabajo**

El objetivo del programa Potenciar Trabajo es aumentar la empleabilidad y la formación educativa y laboral de personas en situación de alta vulnerabilidad socioeconómica. Para ello, incluye dos clases de prestaciones: los subsidios o créditos (para unidades de gestión) y el Social Complementario (de carácter individual).

### **2. Pensiones por invalidez**

Las pensiones no contributivas por invalidez están diseñadas para personas menores de 65 años que acrediten un 76% o más de disminución de sus capacidades laborales y que, por lo tanto, son consideradas en situación de vulnerabilidad. Este programa proporciona el 70% del haber jubilatorio mínimo.

### **3. PROGRESAR**

El programa PROGRESAR está dirigido principalmente a jóvenes adultos, específicamente entre 18 y 24 años, en situación de vulnerabilidad social (para ser elegibles, los ingresos de los beneficiarios y

su grupo familiar no pueden ser superiores a tres salarios mínimos, vitales y móviles). Su objetivo principal es proporcionar asistencia económica para cubrir gastos relacionados con la educación, como transporte y material de estudio, con el fin de fomentar y facilitar la continuidad de sus estudios en diferentes niveles educativos.

#### **4. Ingreso Familiar de Emergencia**

El objetivo principal del Ingreso Familiar de Emergencia fue proporcionar un apoyo económico mensual a adultos entre 18 y 65 años y sus familias, especialmente aquellos que no tenían ingresos formales o estaban desempleados debido a la crisis sanitaria. Sin embargo, tener hijos no era un requisito para acceder al beneficio.

#### **5. Asistencia al Trabajo y la Producción**

El Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) estuvo dirigido principalmente a empresas y trabajadores adultos que se vieron afectados por la caída de la actividad económica durante la emergencia sanitaria del COVID-19. Su objetivo central fue proporcionar alivio económico inmediato, incluyendo la postergación de contribuciones patronales y el salario complementario para trabajadores en relación de dependencia.

#### **6. REPRO II y REPRO III**

El REPRO II (descrito en mayor detalle en el presente informe) fue lanzado en 2020 y se dirigió a empresas no esenciales que experimentaron caídas en sus ingresos debido a la pandemia. Para calificar, las empresas debían cumplir con parámetros económicos y financieros rigurosos, además de estar al día con sus obligaciones fiscales y previsionales. El programa proporcionó un apoyo económico a estas empresas, pero la población beneficiaria fue limitada debido a sus criterios de selección y exigencias. En abril de 2022, el REPRO I y II se unificaron en el Programa de Recuperación y Sostenimiento Productivo (REPRO III), que siguió manteniendo criterios estrictos y la exigencia de un plan de recuperación productiva. La asignación dineraria se otorgó por tres meses, con la posibilidad de acceder a un máximo de dos períodos en tres años desde la primera recepción del beneficio.

#### **7. Monotributo Social**

El Monotributo Social es un régimen destinado a reconocer actividades económicas dentro de la economía social y popular, con subsidios significativos en los pagos. Los beneficiarios son adultos que se dedican a una única actividad económica, trabajadores en relación de dependencia con un salario bruto bajo o miembros de cooperativas de trabajo con al menos 6 asociados. Los requisitos incluyen ser mayor de 18 años, tener ingresos anuales inferiores a 1.414.762,58 pesos (2023) y cumplir con ciertas restricciones, excluyendo a profesionales universitarios en ejercicio, empleadores y titulares de acciones comerciales.

#### **8. Salario Social Complementario**

El Salario Social Complementario, como parte de Potenciar Trabajo, ofrece una prestación económica mensual equivalente a la mitad del salario mínimo para personas en situación de vulnerabilidad, con edades comprendidas entre 18 y 65 años y residencia legal en Argentina. El programa abarca actividades de economía popular y brinda apoyo para satisfacer las necesidades básicas de los beneficiarios y sus familias.

#### **9. Argentina Trabaja**

El Programa Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja" nació en 2009 con el objetivo de abordar la pobreza y la situación laboral. Se dirige a familias vulnerables y se distingue por crear cooperativas

de trabajo que realizan actividades económicas planificadas por el gobierno. Argentina Trabaja surge como respuesta a la exclusión social y busca mejorar la subsistencia (como vivienda, alimentación o estudio) proporcionando beneficios a través de actividades productivas. Su enfoque en la población vulnerable en edad laboral justifica implícitamente su inclusión en programas destinados a adultos.

### **10. *Ellas Hacen***

El Plan Ellas Hacen formó parte del programa Argentina Trabaja. Priorizaba a mujeres en situación de mayor vulnerabilidad, como madres con tres o más hijos, con hijos con discapacidad y víctimas de violencia de género. Brindó apoyo a través de la formación de cooperativas de trabajo, en las cuales las mujeres participantes llevaban a cabo proyectos comunitarios, que podrían incluir mejoras en sus barrios, trabajos de construcción, mantenimiento y limpieza de áreas públicas, entre otros. Además, las participantes recibían capacitación en áreas como salud y género para desarrollar habilidades y conocimientos relevantes. También se puso un importante foco en la finalización de la educación primaria y secundaria para mejorar las oportunidades educativas de las mujeres. Este programa fue implementado en 2013 y desarticulado en 2018, cuando pasó al Programa Hacemos futuro.

### **11. *Proyectos Productivos Comunitarios***

El Programa Proyectos Productivos Comunitarios fue puesto en marcha en 2017 bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social. Su objetivo fue contribuir a la creación y consolidación de empleos mediante la promoción y el fortalecimiento de unidades productivas. Estas últimas, a su vez, eran gestionadas por trabajadores de la economía popular que se encontraban en situación de alta vulnerabilidad social y económica. A su vez, esto se lograba a través del cobro del Salario Social Complementario (50% del Salario Mínimo Vital y Móvil). Los beneficiarios de este programa podían formar unidades socioproductivas en áreas como construcción, infraestructura social y mejoramiento ambiental, producción popular o agricultura familiar y campesina. En suma, el PPC buscó crear empleos y mejorar las condiciones de vida de quienes se encuentran en situación de alta vulnerabilidad social a través del fortalecimiento de las unidades productivas y con el cobro del Salario Social Complementario.

### **12. *Programa Ingreso Social con Trabajo (PRIST)***

El Programa Ingreso Social con Trabajo, en la línea de Argentina Trabaja, es una iniciativa gubernamental impulsada en 2009 con el objetivo de crear empleo, capacitar y promover la cooperación en comunidades en situación de vulnerabilidad. Ofrece ingresos mensuales a personas desempleadas en hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica a cambio de su participación en cooperativas y la realización de tareas como infraestructura urbana, mantenimiento de espacios verdes, mejoras habitacionales y de hábitat. Está dirigido a personas en situación de extrema vulnerabilidad socioeconómica, que carecen de ingresos familiares, empleo, pensiones o planes sociales, excepto prestaciones de Seguridad Alimentaria. Los criterios de elegibilidad requieren que los beneficiarios sean parte de cooperativas de trabajo asociadas con el programa.

### **13. *Hacemos Futuro***

El Programa Hacemos Futuro, ejecutado por la Subsecretaría de Políticas Integradoras de la Secretaría de Economía Social, tiene como población objetivo a personas desempleadas de 18 a 65 años que se encuentran en situación de vulnerabilidad socioeconómica y no reciben prestaciones económicas ni de empleo del Estado Nacional. El programa prioriza a mujeres jefas de hogar, mujeres trans en situaciones de violencia de género, trata, madres de tres o más hijos o madres de hijos discapacitados. Su objetivo central es promover la autonomía económica a través de la educación y la formación integral, mejorando así sus perspectivas laborales e integración social. Las prestaciones incluyen una asignación económica mensual destinada a la capacitación personal para facilitar la participación en cursos y prácticas de educación y formación integral. El monto del subsidio es determinado y actualizado por la Secretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social.

#### **14. Programa de Empleo Comunitario (PEC)**

El Programa de Empleo Comunitario (PEC), fue establecido en 2003 con el objetivo de abordar situaciones locales de emergencia dada la desocupación y vulnerabilidad social. Se dirigía a personas desempleadas mayores de 16 años que se encontraran en una situación precaria y buscaba mejorar la empleabilidad de estos individuos y facilitar su inserción laboral. Para acceder a este programa, los beneficiarios no podían estar recibiendo paralelamente otras prestaciones (como el Seguro de Desempleo) ni estar participando en programas de empleo similares. Este programa operó a nivel nacional entre 2003 y 2016 y fue gestionado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Los beneficiarios debían contribuir a proyectos presentados por un Organismo Responsable, dedicándoles entre 4 y 6 horas por día. Estos proyectos contemplaban áreas como servicios, construcción, actividades productivas, agricultura, educación y capacitación laboral, y duraban de 1 a 12 meses.

#### **15. Seguro de Capacitación y Empleo**

El Seguro de Capacitación y Empleo, establecido por el [Decreto 336/2006](#), se dirige a trabajadores desempleados mayores de 16 años en situación de vulnerabilidad. Proporciona una prestación mensual y reconoce, a los fines previsionales, el tiempo de permanencia en el programa. Su objetivo es apoyar la búsqueda activa de empleo, la actualización de habilidades laborales y la inserción en empleos de calidad o emprendimientos independientes. A lo largo del tiempo, la cobertura se ha extendido a varios grupos en situación de vulnerabilidad, como personas empleadas con menores a cargo, personas privadas de su libertad, víctimas de trata de personas y muchos otros.

#### **16. Programa de Inserción laboral**

El Programa de Inserción Laboral (descrito en mayor detalle en el presente informe) se enfoca en una población objetivo que incluye a jóvenes de hasta 24 años, mujeres, mayores de 45 años y personas de diversidades (como el colectivo LGBT+, pueblos originarios, individuos con discapacidad o privados de su libertad). Estos beneficiarios reciben un subsidio a través de los empleadores mientras participan en prestaciones no económicas como formación, orientación y/o entrenamiento. El objetivo central es fomentar la inserción laboral y brindar apoyo económico a estos grupos específicos, con un promedio de asistencia mensual de 28.100 pesos para agosto de 2023.

#### **17. Jóvenes con Más y Mejor trabajo**

El programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (descrito en mayor detalle en el presente informe) se dirige a jóvenes entre 18 y 24 años que estén desempleados y no hayan finalizado su educación primaria y/o secundaria. Su enfoque principal es promover su inserción laboral a través de prácticas laborales, formación profesional, educación y empleo. Los beneficiarios reciben una transferencia directa como incentivo económico, que varía según su participación en las actividades del programa.

#### **18. Programa de Trabajo Autogestionado**

El Programa de Trabajo Autogestionado, que opera bajo la órbita del Ministerio de Trabajo, está orientado a mantener y crear empleos a través de la promoción y el fortalecimiento de unidades productivas autogestionadas por trabajadores. Este programa se enfoca en unidades productivas autogestionadas, especialmente aquellas originadas a partir de la recuperación de empresas o iniciativas de los propios trabajadores. Su objetivo central es mejorar la competitividad, la sustentabilidad y las condiciones laborales y ambientales de estas unidades productivas autogestionadas en todo el país.

#### **19. Programa de Empleo Independiente**

El Programa de Empleo Independiente se dirige a trabajadores desocupados y trabajadores independientes que deseen establecer o fortalecer emprendimientos. Para ello, dispone de dos herramientas

principales: la asistencia técnica y la financiera. El proceso incluye capacitación en gestión, planificación de proyectos y análisis de mercado. Este programa está diseñado para personas que participan en programas del Ministerio de Trabajo, trabajadores desocupados con formación previa, trabajadores independientes con experiencia y otros grupos específicos. El objetivo central es fomentar el emprendimiento y apoyar a los emprendedores en el desarrollo y lanzamiento de sus proyectos.

## **Programas en la categoría "adultos mayores"**

### **1. Moratorias previsionales**

El programa de moratorias previsionales se diseñó para personas que no habían realizado aportes al sistema previsional argentino o lo habían hecho de manera incompleta. Su objetivo fue extender la cobertura del sistema y permitir que estos individuos accedieran a una prestación similar a la jubilación mínima (menos un descuento relacionado con lo adeudado en términos de aportes previos). A pesar de denominarse "semicontributivas", en la práctica funcionan como pensiones no contributivas, ya que las contribuciones adeudadas se descuentan del beneficio otorgado.

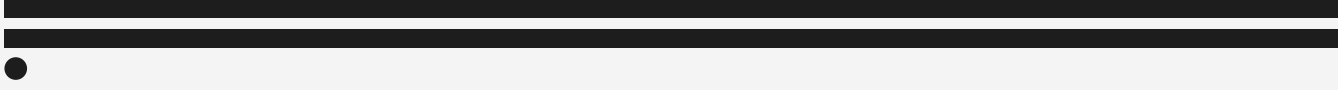
### **2. Pensión Universal para el Adulto Mayor**

La Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) —establecida en 2016, en reemplazo del sistema de moratorias previsionales, para los nuevos ingresantes al sistema previsional— tiene como público objetivo a personas mayores de 65 años o más que no reciben ninguna jubilación o pensión y ofrece un beneficio equivalente al 80% de la jubilación mínima. Su objetivo principal fue proporcionar un mecanismo de ingreso permanente para los adultos mayores y así brindar apoyo económico a los adultos mayores que no cuentan con otras fuentes de ingresos previsionales.

### **3. Pensiones No Contributivas por Vejez**

El programa otorga pensiones no contributivas a personas en situación de vulnerabilidad social, incluyendo adultos mayores de 70 años. Su objetivo central es brindar asistencia económica a adultos mayores que carecen de recursos y fuentes de ingresos para su subsistencia.

# Bibliografía





- Del Tredici, R., González, L. y Zarazaga, R. (2020). Comprando paz social: la distribución de planes sociales durante los gobiernos de Cristina Kirchner y Mauricio Macri. Mimeo.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (INDEC). (2023). [Dossier estadístico de niñas, niños y adolescentes. Noviembre de 2023.](#)
- Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación. (2019). [Integración socio urbana de barrios populares: génesis, recorrido y futuro de una política de Estado en la Argentina.](#)
- Pastoriza, E. y Torre, J. C. (2019). *Mar de Plata. Un sueño de los argentinos*, Buenos Aires, Edhasa.
- Schipani, A. (2019). Strategies of Redistribution: The Left and the Popular Sectors in Latin America. Ph.D. Dissertation, UC Berkeley.
- Schipani, A., Zarazaga, R. y Forlino, L. (2021). [Mapa de las Políticas Sociales en la Argentina. Aportes para un sistema de protección social más justo y eficiente.](#) CIAS-Fundar.
- Schteingart, D., Zack, G. y Favata, F. (2020). [Pobreza e indigencia en Argentina: construcción de una serie completa y metodológicamente homogénea.](#) *Sociedad y Economía*, Núm. 40.
- Zarazaga, R. (2014). "Política y necesidad en Programas de Transferencias Condicionadas: la Asignación Universal por Hijo y el Programa de Inclusión Social con Trabajo 'Argentina Trabaja'". En Carlos H. Acuña (comp.). *El Estado en Acción. Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en la Argentina*. Buenos Aires, Siglo XXI.

## Acerca del equipo autoral

### Andrés Schipani

Doctor en Ciencia Política por la Universidad de California, Berkeley. Se desempeña como profesor de tiempo completo en el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de San Andrés (UdeSA) y como investigador en el Instituto Universitario CIAS.

Su agenda de investigación se centra en la economía política de la redistribución en América Latina. Actualmente se encuentra finalizando un libro que analiza los diferentes modelos de redistribución adoptados en América Latina durante el siglo XXI. Sus investigaciones han sido publicadas por The Journal of Comparative Politics, Cornell University Press, Desarrollo Económico y Revista SAAP, y han sido premiadas con el premio "Dorothy Day" al mejor artículo sobre política laboral de la Asociación Estadounidense de Ciencia Política (APSA), seleccionadas como mejor paper del 2022 por la sección de instituciones políticas de la Latin American Studies Association y con la mención de honor de la Conferencia Anual de REPAL. Sus investigaciones son o han sido financiadas por el Center for Latin American Studies (UC Berkeley), el Institute for Research on Labor and Employment (UC Berkeley), el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCYT) y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

### Lara Forlino

Magister en Economía Aplicada y licenciada en Ciencia Política y Gobierno por la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Es analista del Instituto Universitario CIAS (Centro de Investigación y Acción Social) y trabajó como docente para carreras de grado en la UTDT, en diversos proyectos de investigación sobre instituciones políticas y políticas públicas, así como también en investigación de mercado para el sector privado.

---

**Dirección ejecutiva:** Martín Reydó

**Dirección de proyectos:** Lucía Álvarez

**Coordinación editorial:** Gonzalo Fernández Rozas

**Revisión institucional:** Juliana Arellano / Julia Cacciapuoti / Juan Martín Ianni

**Corrección:** Pablo Stancanelli

**Diseño:** Jimena Zeitune / Micaela Nanni

**Edición de gráficos:** Maia Persico

**Producción de repositorio de datos:** Alejandro Avenburg y Juan Gabriel Juara

---

Schipani, Andrés

Mapa de las Políticas Sociales en la Argentina 2023 : CIAS-Fundar / Andrés Schipani ; Lara Forlino. - 1a ed - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Fundar , 2024.  
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-631-6610-04-1

1. Políticas Públicas. 2. Derechos Sociales y Económicos. 3. Asistencia Social. I.  
Forlino, Lara II. Título  
CDD 320.600982

ISBN 978-631-6610-04-1



**CIAS**



[www.cias.ar](http://www.cias.ar)

[cias@cias.org.ar](mailto:cias@cias.org.ar)

[www.fund.ar](http://www.fund.ar)

[info@fund.ar](mailto:info@fund.ar)