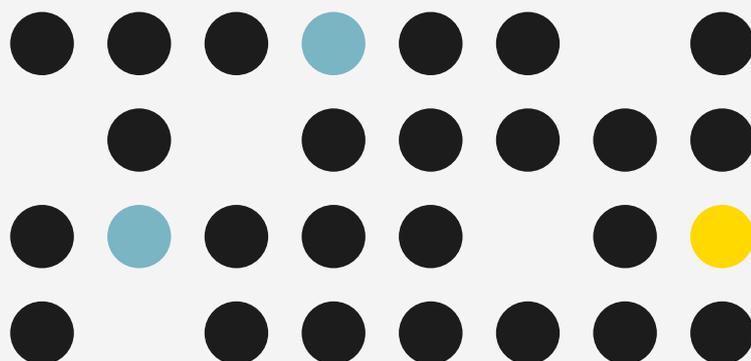


# Mapa de las Políticas Sociales en la Argentina



Aportes para un sistema  
de protección social más  
justo y eficiente

Andrés Schipani  
Rodrigo Zarazaga  
Lara Forlino

# Mapa de las Políticas Sociales en la Argentina

Aportes para un sistema de protección social más justo y eficiente

Andrés Schipani  
Rodrigo Zarazaga  
Lara Forlino

# Índice

## Mapa de las Políticas Sociales en la Argentina

Aportes para un sistema de protección social más justo y eficiente

4	Resumen ejecutivo	23	Pensiones no contributivas
5	Introducción	27	Subsidios para la preservación o promoción del empleo formal
8	Mapa del gasto social		
8	Metodología y evolución general	29	Becas educativas
10	Evolución del gasto social por gobierno	31	Argentina en perspectiva latinoamericana
14	Patrones comunes en la evolución del gasto social	37	Aportes para una reformulación del sistema de protección social argentino
17	Estudios de caso	43	Apéndice
17	Planes para cooperativas	45	Bibliografía
20	Políticas alimentarias		
21	Asignaciones familiares no contributivas		

## Resumen ejecutivo

Durante la última década, el Estado argentino no ha logrado reducir los índices de pobreza. Este desempeño va a contramano de lo que ocurre en la región: prácticamente todos los países de América Latina lograron hacerlo de forma sostenida. Las dificultades para combatir la pobreza en nuestro país no se originan en un gasto público insuficiente: Argentina es el segundo país de América Latina que más invierte en protección social.

En vistas de este cuadro de situación, donde se combinan altos niveles de gasto social con niveles elevados de pobreza, entendemos que es necesario modificar el enfoque habitual sobre el tema: en lugar de estudiar el *tamaño* del gasto social en relación con el presupuesto o al PBI, es preciso analizar con mayor sintonía fina su *composición*. Bajo esta premisa, el presente estudio realiza un análisis de la composición y evolución del gasto social entre 2002 y 2020, lo que permite identificar virtudes y problemas de la red de protección social en la Argentina, a la vez que sugerir cambios que mejoren la justicia y eficiencia de las políticas públicas en la lucha contra la pobreza.

El trabajo presenta la evolución de los distintos componentes del gasto social en la lucha contra la pobreza entre 2002 y 2020, destacando cambios y continuidades entre gobiernos. Al mismo tiempo, analiza detalladamente los principales programas de distintas áreas del gasto social: asignaciones familiares, pensiones no contributivas, planes de cooperativas, políticas alimentarias, becas educativas y subsidios para la preservación o promoción del empleo formal. Por otro lado, presenta un análisis comparado del desempeño de la Argentina con respecto a otros países de la región en relación con sus indicadores sociales y a la inversión en protección social. Por último, ofrece una serie de aportes para contribuir con una posible reforma de los planes sociales contra la pobreza a fines de lograr una distribución del gasto social más justa y eficiente.

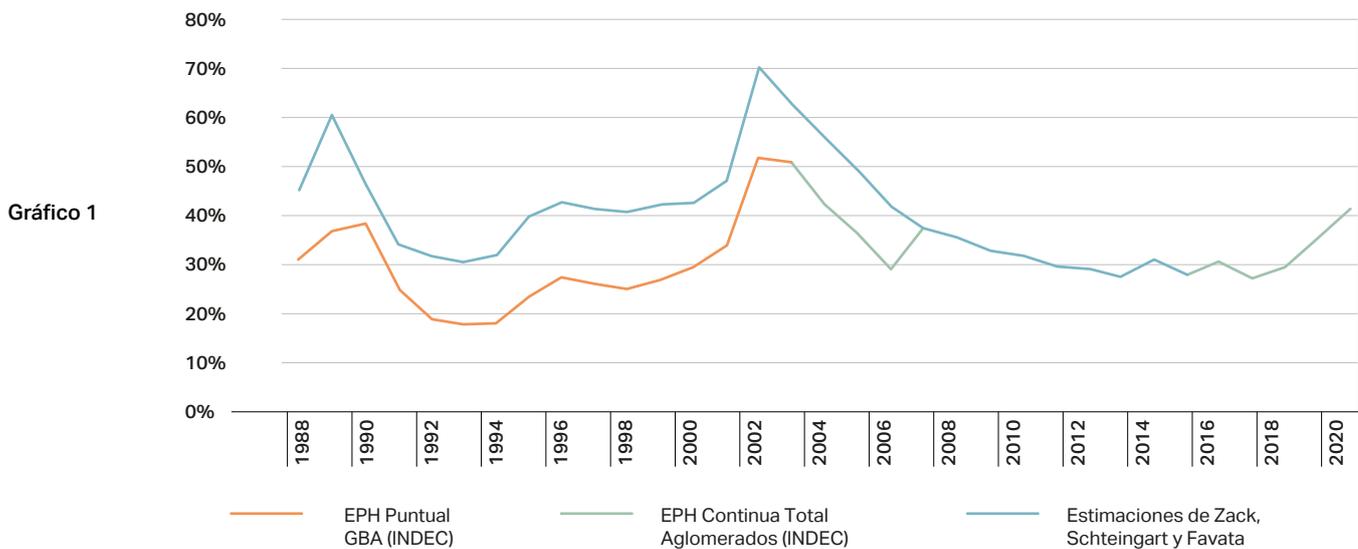
Se han identificado tres hallazgos principales en la evolución de la inversión pública en la lucha contra la pobreza. En primer lugar, la inversión en pensiones no contributivas es mayor que todo el resto del gasto social en su conjunto. Esto implica que el gasto destinado a adultos mayores pobres supera ampliamente el gasto dirigido a niños/as pobres: en 2019, por cada peso que el Estado gastaba en asignaciones familiares para niños pobres, gastaba cinco pesos en pensiones para adultos mayores pobres. En segundo lugar, los programas para cooperativas de trabajadores informales se han convertido en un elemento central de la política social a partir de 2016. El número de cooperativistas ha pasado de 253.939 en 2015 a 1.223.537 en septiembre de 2021. Por último, el Estado invierte -dentro del marco de la ayuda social, directa y urgente - cada vez más en políticas dirigidas a la economía popular y cada vez menos en políticas que buscan insertar a los sectores más vulnerables en el empleo formal. De hecho, en 2019, por cada peso destinado a la inversión en subsidios para la preservación o promoción del empleo formal, se destinaban 11 pesos a programas de cooperativas de la economía popular.

A los efectos de reformular el sistema de protección social en dirección a hacerlo más justo y eficiente, el trabajo ofrece una serie de aportes en la sección final. En concreto, nos centramos en tres propuestas: 1) una segmentación del sistema de asignaciones familiares no contributivas para atender mejor a las diferentes problemáticas asociadas a la pobreza e indigencia; 2) un plan de 'Empleo Joven' que genere incentivos para que los jóvenes de hogares informales puedan insertarse en el mercado de trabajo formal; y 3) un plan para potenciar la integración de los planes de cooperativas con la economía formal.

# 1. Introducción

La reducción sistemática de la pobreza constituye uno de los grandes desafíos irresueltos de la Argentina en las últimas décadas. Desde su punto máximo en 2002 la pobreza ha disminuido pero nunca ha logrado perforar un piso que se ubica en torno al 27/30%. Hoy en día se encuentra en niveles dramáticos: 40,6% de los argentinos viven bajo la línea de la pobreza. Si bien la Argentina históricamente ha tenido uno de los niveles de pobreza más bajos de la región, lo cierto es que en las últimas dos décadas ha tenido un desempeño poco destacado en la lucha contra la pobreza en comparación a sus vecinos de América Latina, que han logrado disminuir sus tasas a mayor velocidad.

## Población bajo la línea de pobreza (%)



Fuente: Encuesta Permanente de Hogares (INDEC) para 1988-2006 y 2016-2020; Zack, Schteingart y Favata (2020) para 1988-2015.

Además, la pobreza no afecta a todos los grupos demográficos por igual. Al analizar su incidencia según grupos de edad, se observa que los niños/as son los más afectados por esta problemática. Según los datos oficiales del INDEC para el primer semestre de 2021, más de la mitad (54,3%) de la población menor de 15 años se encontraban bajo la línea de pobreza<sup>1</sup>. El contraste con la tasa de pobreza entre los adultos mayores (65 años o más) es notable: solo el 13,8% vivían en la pobreza.

## Porcentaje de personas debajo de la línea de pobreza según grupo etario. Primer semestre de 2021

Cuadro 1

Población por grupos de edad según condición de pobreza	
Grupos de edad	Pobres (%)
Total	40,6
0-14	54,3
15-29	48,5
30-64	36,3
65 y más	13,8

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares (INDEC).

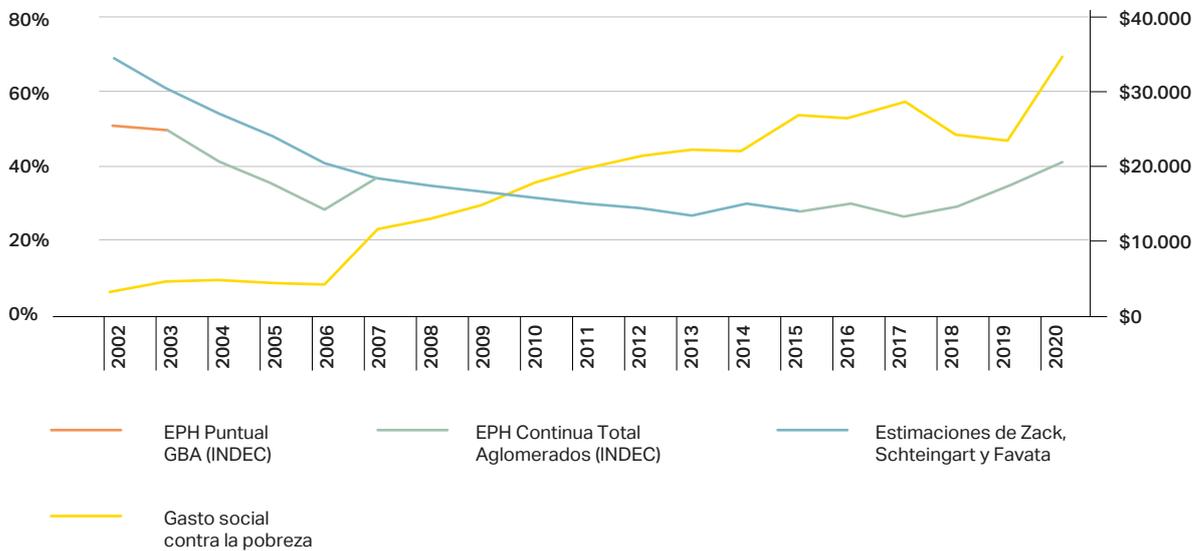
<sup>1</sup> INDEC, Encuesta Permanente de Hogares. Primer semestre de 2021.

## Introducción

A pesar de que la reducción sistemática de la pobreza sigue siendo una cuenta pendiente de la democracia argentina, la dificultad para alcanzar este objetivo no parece originarse en un gasto público insuficiente en políticas sociales. Por el contrario, la inversión estatal en gasto social contra la pobreza (lo que denominaremos en este trabajo 'ayuda social, directa y urgente') ha aumentado sostenidamente en el tiempo durante los últimos 15 años. Como se puede observar en el Gráfico 2, si bien el aumento del gasto público en planes contra la pobreza coincide con un descenso en los niveles de pobreza hasta 2013, a partir de entonces la tasa de pobreza ha mostrado poca elasticidad respecto a los aumentos en este tipo de gasto público. Más aún, la evolución de la pobreza en Argentina en la última década va a contramano de lo que ha ocurrido en el resto de la región, donde las tasas han venido cayendo de forma sostenida (ver sección 4)<sup>2</sup>.

### Nivel de pobreza versus nivel de gasto social contra la pobreza (gasto devengado en millones de pesos, a pesos constantes 2002)

Gráfico 2



Fuente: Portal de presupuesto abierto (Ministerio de Economía de la Nación), Encuesta Permanente de Hogares (INDEC) para 1988-2006 y 2016-2020 y Zack, Schteingart y Favata (2020) para 1988-2015. Inflación: IPC INDEC (2002-2006), IPC Bevacqua (2007-2015), IPC INDEC (2016-2020).

Ciertamente este aumento del gasto público en protección social ha implicado una expansión sustancial de derechos sociales. En efecto, durante la primera década de los 2000 en la Argentina se dio un proceso de expansión de la ciudadanía social sin precedentes para aquellos individuos que se encontraban por fuera de la sociedad salarial. En particular, nos referimos a aquellos sujetos que no estaban protegidos por el Estado de Bienestar tradicional consolidado a mediados del siglo XX: trabajadores informales (así como sus hijos), mujeres, ancianos que habían tenido una inserción precaria en el mercado de trabajo formal y personas con discapacidad.

En vistas de este cuadro de situación, donde se combinan altos niveles de gasto social con niveles elevados de pobreza, entendemos que es central modificar el enfoque mediante el cual se analiza el gasto social en la Argentina. En particular, creemos que en lugar de estudiar el *tamaño* del gasto social en relación con el presupuesto o el PBI (que constituye el enfoque tradicional con el cual se estudia el gasto social en la Argentina), es preciso dar paso a un análisis de mayor sintonía fina que estudie la

<sup>2</sup> Agradecemos a Daniel Schteingart sus aportes en términos de comentarios metodológicos y datos sobre la evolución de la pobreza en Argentina.

*composición* del gasto social. La importancia de estudiar la composición del gasto social no deviene solamente del hecho de que en la Argentina el *tamaño* del gasto social y los niveles de pobreza parecen correlacionar poco en la última década. Este cambio de enfoque (del estudio del tamaño del gasto a la *composición* del gasto) nos permite, a su vez, comprender mejor en qué segmentos de la población se concentra el grueso del gasto social. En este sentido, un punto a destacar es que, si bien la pobreza afecta en mayor medida a los niños/as, los adultos mayores reciben una cantidad considerablemente mayor de transferencias públicas per cápita. Por ejemplo, si se toma el conjunto del gasto público en transferencias de dinero, pensiones, salud y educación, la inversión per cápita promedio del Estado en los adultos mayores ha sido más de tres veces mayor que aquella destinada a los/as niños/as menores a 18 años en 2016 (Della Paollera y Echandi, 2021).

**En lugar de estudiar el *tamaño* del gasto social en relación con el presupuesto o al PBI es preciso analizar con mayor sintonía fina la *composición* del gasto social. Este cambio de enfoque nos permite comprender mejor en qué segmentos de la población se concentra el grueso del gasto social.**

En vistas de estas limitaciones tanto en los enfoques existentes de los estudios sobre gasto social, así como también en la efectividad misma de este gasto en la reducción de la pobreza en la Argentina, el presente estudio realiza un análisis de sintonía fina de la evolución en el tiempo de la inversión pública en la lucha contra la pobreza. Para ello, toma como punto de partido el trabajo de Del Tredici, González y Zarazaga (2020), que ha inaugurado una nueva metodología de identificación del gasto social en el combate contra la pobreza. En esta línea, nuestro estudio realiza tres aportes. En primer lugar, identifica dentro de lo que comúnmente se denomina "gasto social" al subconjunto del gasto público que se destina de manera directa a la población en situación de pobreza entre 2002 y 2020. De las 364 categorías presupuestarias del Poder Ejecutivo Nacional, entendemos que solo 20 de estas categorías presupuestarias corresponden a gasto directo en combate contra la pobreza. En segundo lugar, analiza la evolución de los distintos componentes de este gasto social entre 2002 y 2020, lo cual nos permite identificar tanto cambios como continuidades entre gobiernos en la composición y los principales beneficiarios del gasto social en la lucha contra la pobreza (por ejemplo, qué porcentaje del gasto se destinó a asignaciones familiares, política alimentaria, jubilaciones no contributivas, etc., a lo largo del tiempo). Por último, propone una serie de aportes para una posible reforma de política pública a los efectos de mejorar la justicia y la eficiencia del gasto público destinado al combate contra la pobreza.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. En la sección 2 se detallan las características centrales de los programas contra la pobreza y se describen las principales tendencias en términos de la evolución del gasto social entre 2002 y 2020. En la sección 3 presentamos una serie de estudios de caso de políticas públicas de diferentes áreas del gasto social, enfocándonos en los principales programas de ayuda social vigentes en la Argentina. En la sección 4 realizamos un análisis comparado entre Argentina y otros países de Latinoamérica en lo que refiere a la evolución de los principales indicadores sociales y niveles de gasto en protección social. Por último, en la sección 5 ofrecemos algunos aportes para contribuir a la reformulación de los programas sociales contra la pobreza en la Argentina, basándonos tanto en las experiencias de otros países de la región como en las particularidades propias del caso argentino analizadas en este estudio.



## 2. Mapa del gasto social

### Metodología y evolución general

La investigación toma como objeto de estudio los planes sociales que, dentro del conjunto del total del gasto del Poder Ejecutivo Nacional, consideramos como de ayuda social, directa y urgente. Para ello, nos basamos en el criterio utilizado por Romina Del Tredici, Lucas González y Rodrigo Zarazaga (2020) en su artículo "Comprando paz social: movimientos sociales y distribución de planes sociales durante los gobiernos de Cristina Kirchner y Mauricio Macri". Para ser considerados 'ayuda social, directa y urgente', los autores argumentan que los programas deben cumplir con tres condiciones: 1) constituyen una ayuda social no contributiva, ya que para recibir el beneficio no es necesario haber realizado un aporte previo; 2) es una ayuda directa, porque es una transferencia monetaria recibida directamente por el individuo; y 3) es urgente, porque 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). A partir de un universo de 364 programas del gobierno nacional, Del Tredici, González y Zarazaga clasifican como ayuda social, directa y urgente a 27 partidas presupuestarias.

Tomando como punto de partida inicial el enfoque innovador de estos autores y sobre la base de datos que elaboraron, el estudio construye una nueva base de datos que reviste cinco diferencias metodológicas importantes respecto al estudio mencionado. En primer lugar, en vez de tomar el conjunto de las partidas del gobierno nacional, comenzamos por analizar todas las categorías presupuestarias de los ministerios y agencias del área social: Desarrollo Social, Trabajo, Educación, Salud, Mujeres, Agencia Nacional de Discapacidad, Desarrollo Territorial y Hábitat, ANSES y Agricultura, y optamos por focalizarnos en 20 categorías presupuestarias (en lugar de las 27 que toman Del Tredici, González y Zarazaga), lo cual comprende una parte importante de las categorías estudiadas por los autores mencionados, pero excluyendo varias y agregando otras nuevas. En segundo lugar, mientras los autores analizan el gasto social a nivel de las partidas presupuestarias (que en general incluyen, cada una de estas partidas, varios planes sociales), nosotros, para algunos casos que consideramos especialmente relevantes, desagregamos las partidas presupuestarias en los planes sociales que las componen a partir de la información proveniente de diversos pedidos de información pública. Esta desagregación nos permite alcanzar una mayor sintonía fina para incluir o excluir planes sociales que cumplan o no el requisito de ser ayuda social, directa y urgente dentro de nuestros cálculos del gasto social. En tercer lugar, hicimos un análisis en profundidad de diversos planes sociales y, a través de diversos pedidos de información pública, logramos identificar los siguientes parámetros para cada uno de ellos: número de beneficiarios, beneficio mensual promedio, gasto devengado, distribución geográfica de beneficiarios e incompatibilidades con otros programas sociales. En cuarto lugar, mientras el estudio de Del Tredici, González y Zarazaga se extiende entre 2008 y 2019, el nuestro abarca un período más amplio: analiza el conjunto del gasto social entre 2002 y 2020. Por último, decidimos agrupar a los planes sociales en seis categorías que representan diferentes tipos de asistencia social en términos de sus objetivos y destinatarios.

Esta forma de agrupar a los programas sociales es fundamental para nuestro análisis sobre la inversión en programas contra la pobreza a lo largo de dos décadas. En efecto, los planes sociales que se encuentran en las 20 partidas presupuestarias que cumplen con las características de ayuda social, directa y urgente, han sido clasificados en 6 grandes categorías según el tipo de gasto social que representan: 1) pensiones no contributivas (destacan las moratorias previsionales, las pensiones por invalidez, las pensiones por vejez y la Pensión Universal para el Adulto Mayor); 2) asignaciones familiares no contributivas (tales como la Asignación Universal por Hijo o por Embarazo); 3) políticas alimentarias (especialmente la Tarjeta Alimentar); 4) planes para cooperativas de trabajadores informales (como Potenciar Trabajo o Hacemos Futuro); 5) becas educativas (en este caso, el programa Progresar); y 6) subsidios para la preservación o promoción del empleo formal (por ejemplo, el REPRO, el ATP o el Jóvenes con Más y Mejor Trabajo). El Cuadro 2 presenta las diferentes categorías con algunos ejemplos de qué tipo de programas sociales abarcan cada una. En el Apéndice puede encontrarse una descripción completa de cada categoría.

## Categorías analizadas dentro de las políticas sociales contra la pobreza (Programas sociales más importantes por categoría)

Fuente: Elaboración propia.

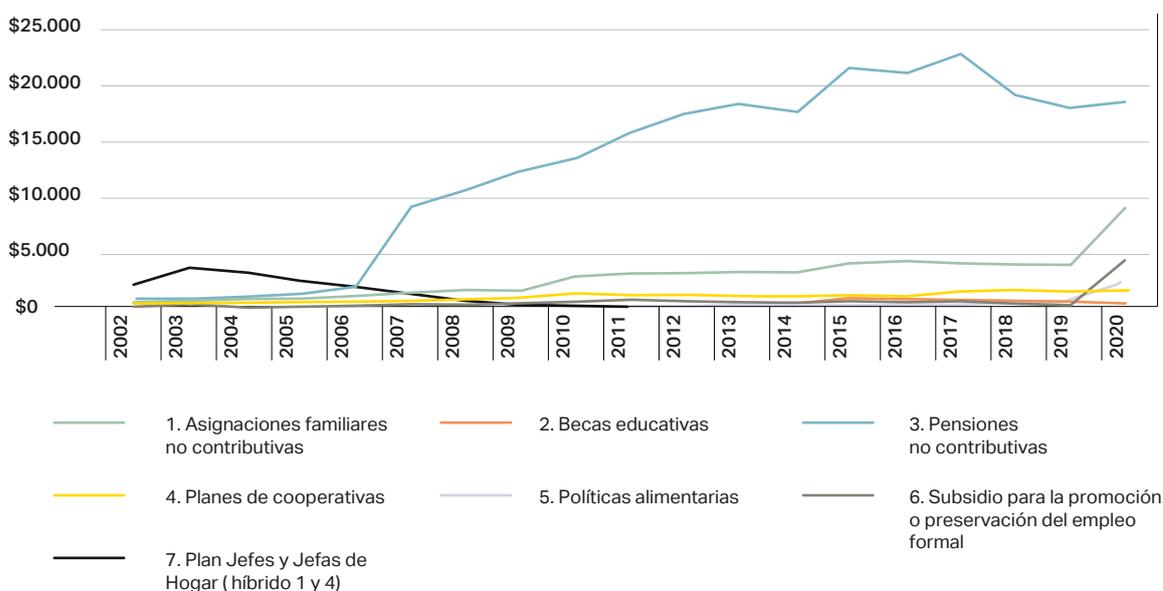
Cuadro 2

Asignaciones familiares no contributivas	Pensiones no contributivas	Políticas alimentarias	Planes para cooperativas	Subsidios para la preservación o promoción del empleo formal	Becas educativas
Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)	Pensiones por invalidez laborativa	Tarjetas alimentarias/ Tarjeta Alimentar	Potenciar Trabajo	Asist. de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP)	PROGRESAR
Asignación Universal por Hijo (AUH)	Pensiones por vejez	Pro-Huerta	Salario Social Complementario	Jóvenes con Más y Mejor Trabajo	
Asignación Universal por Embarazo	Pensiones a madres de siete o más hijos		Argentina Trabaja	Seguro de Capacitación y Empleo	
Asignación prenatal	Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM)		Hacemos Futuro	Programa de Recuperación Productiva (REPRO)	
Asignación por adopción	Moratorias previsionales		Programa de Empleo Comunitario	Programa de Inserción Laboral	

A partir de esta desagregación del gasto social en seis categorías, analizamos la evolución de la ayuda social, directa y urgente del Poder Ejecutivo Nacional entre los años 2002 y 2020. Analizamos su evolución en términos reales, medida en pesos constantes de 2002. Al existir un programa social que es más bien un híbrido entre categorías (el Plan Jefes y Jefas de Hogar adoptado por Eduardo Duhalde en 2002), lo incluimos como una categoría aparte<sup>3</sup>. La evolución del gasto social en ayuda social, directa y urgente entre 2002 y 2020 puede verse en el Gráfico 3.

### Políticas sociales contra la pobreza (gasto devengado en millones de pesos, a pesos constantes 2002)

Gráfico 3



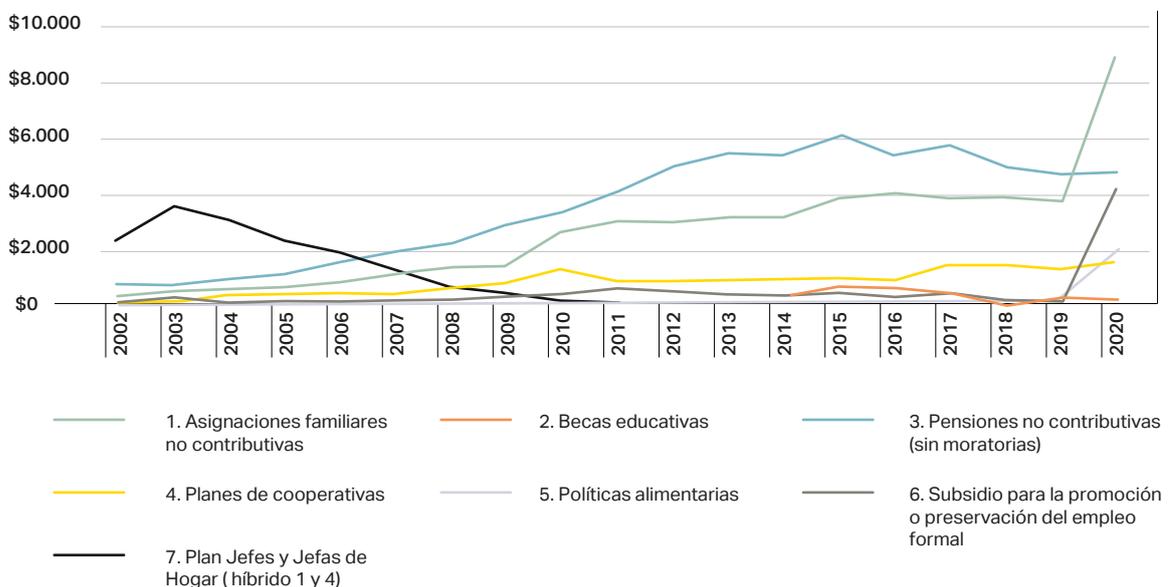
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información provista en el Portal de Presupuesto Abierto del Ministerio de Economía de la Nación. Inflación: IPC INDEC (2002-2006), IPC Bevacqua (2007-2015), IPC INDEC (2016-2020).

<sup>3</sup> El Plan Jefes y Jefas de Hogar fue centralmente un plan de transferencias de ingresos hacia los hogares con trabajadores informales. Una parte reducida (se calcula que el 10%) era gestionado por las organizaciones sociales en 2002 en la forma de cuadrillas de trabajo. Este porcentaje fue reduciéndose con los años. Otra parte importante era implementada por los intendentes, que en ocasiones también utilizaban a las cuadrillas de trabajo como forma de gestión del plan (Svampa y Pereyra, 2003).

Lo más destacable del gráfico es que las pensiones no contributivas constituyen la categoría a la cual se destina la mayor porción del gasto social desde la introducción de los programas de moratorias previsionales en 2005 (sus efectos se hacen visibles recién en 2007) y en 2014. Debido al impacto masivo que tuvo la implementación de las moratorias en términos del número de nuevos ingresantes al sistema jubilatorio (ver sección 3), este programa significó una inversión de una magnitud sustancialmente mayor al resto. Tal es la magnitud de la diferencia del gasto en moratorias previsionales respecto a otros programas que se altera la escala del gráfico y no permite observar la evolución de las otras categorías. A los efectos de poder observar dicha evolución, presentamos a continuación el Gráfico 4, que también exhibe la evolución del gasto social, pero excluye a las moratorias previsionales de la categoría de pensiones no contributivas.

### Políticas sociales contra la pobreza (gasto devengado en millones de pesos, a pesos constantes 2002). No incluye el gasto destinado a las moratorias previsionales

Gráfico 4



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información del portal de Presupuesto Abierto del Ministerio de Economía de la Nación. Inflación: IPC INDEC (2002-2006), IPC Bevacqua (2007-2015), IPC INDEC (2016-2020).

## Evolución del gasto social por gobierno

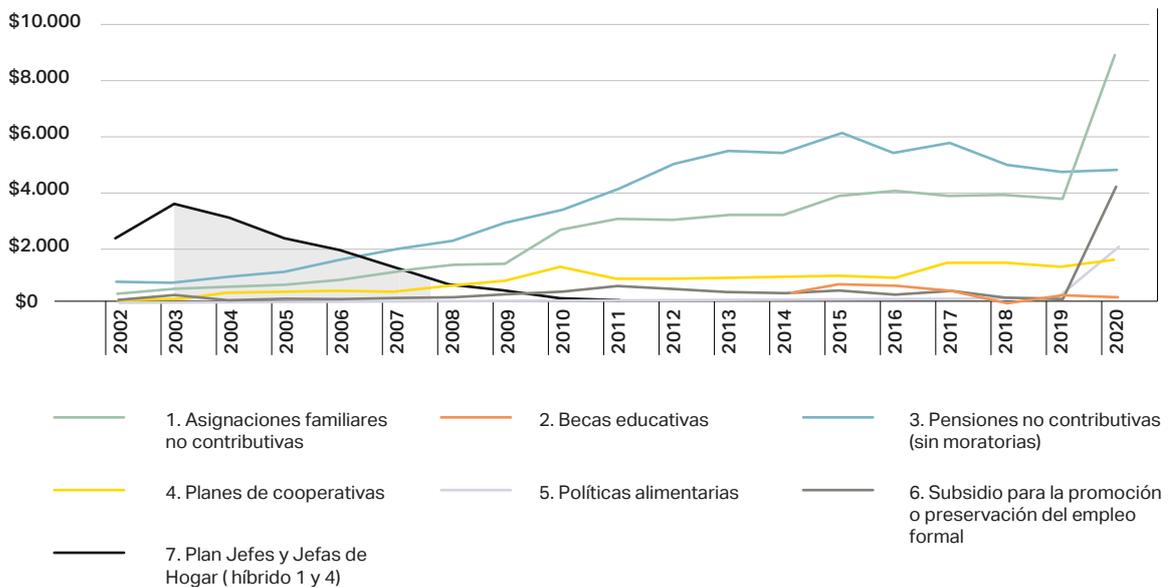
Al segmentar la serie temporal con el objetivo de estudiar el gasto social del Poder Ejecutivo Nacional a lo largo de estos dieciocho años, observamos una serie de tendencias en su evolución que son propias de cada gobierno.

Como puede observarse en el Gráfico 5, durante el gobierno de Néstor Kirchner podemos identificar dos tendencias principales. En primer lugar, hay un notorio aumento en el gasto destinado a pensiones no contributivas, que aumentaron un 1187,97% en términos reales entre 2002 y 2007. La medida más importante en esta materia fue sin dudas la implementación de la primera moratoria previsional en 2005 (Gráfico 3). Pero además la administración de Néstor Kirchner aumentó de forma notable la cobertura de las pensiones no contributivas por invalidez, vejez y las destinadas a madres de 7 o más hijos (que crecieron un 170,33% entre 2002 y 2007). En segundo lugar, observamos una disminución del 56,13% en la inversión destinada al plan Jefes y Jefas de Hogar combinado con un aumento del 223,64% en la inversión en asignaciones familiares no contributivas, debido a la creación del programa denominado "Familias por la Inclusión Social" en 2005, el primer programa de transferencias de

ingresos creado por el kirchnerismo. Este programa se crea para que una parte de los beneficiarios del Jefes y Jefas de Hogar migren hacia este nuevo destino. En lo que respecta a la inversión en planes para cooperativas, es difícil estimar el cambio neto en el gasto durante la gestión de Néstor Kirchner. Esto se debe a que, a la par de que se reduce el número de personas que percibían el Plan Jefes y Jefas de Hogar heredado de Duhalde (el cual contenía a muchos miembros de cuadrillas de trabajo), se expande el Programa de Empleo Comunitario (PEC) con el objetivo de absorber, precisamente, a muchos de los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar que se organizaban en cooperativas<sup>4</sup>.

### Políticas sociales contra la pobreza durante el gobierno de Néstor Kirchner 2003-2007 (gasto devengado en millones de pesos, a pesos constantes 2002). No incluye el gasto destinado a las moratorias previsionales

Gráfico 5



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información del portal de Presupuesto Abierto del Ministerio de Economía de la Nación. Inflación: IPC INDEC (2002-2006), IPC Bevacqua (2007-2015), IPC INDEC (2016-2020).

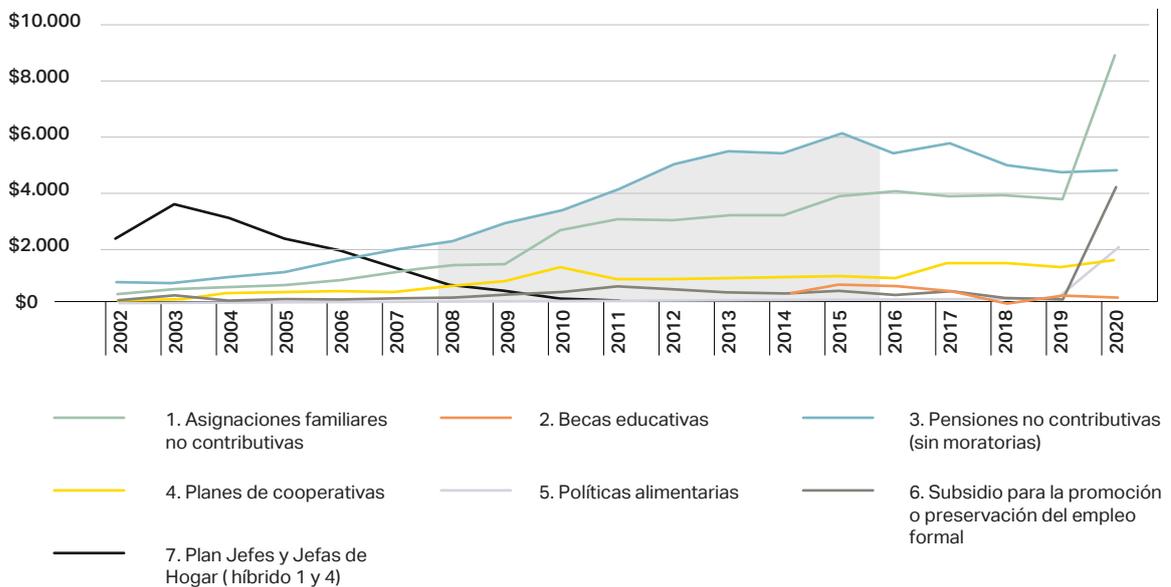
La política social durante los dos mandatos presidenciales de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015) siguió la misma orientación que la identificada durante la gestión de Néstor Kirchner, pero a un ritmo de expansión de la política social mucho más acelerado. En este sentido, observamos una marcada expansión de la inversión social tanto en la categoría pensiones no contributivas como en la de asignaciones familiares no contributivas. En lo que refiere al sistema no contributivo de pensiones, hubo un aumento de 139,54% en el gasto real, que se explica en primer lugar por la creación de una nueva moratoria previsional en 2014 (Gráfico 3) y, en segundo lugar, por una expansión del resto de los programas de pensiones no contributivas, principalmente de pensiones no contributivas por invalidez. Por otra parte, aumenta un 233,26% la inversión en asignaciones familiares no contributivas, especialmente luego de la creación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en 2009 (ver estudio de caso en la sección 3). El peso demográfico y económico cada vez más importante del sector informal, que terminó de consolidarse como un actor social permanente en la Argentina, sumado a la crisis de 2008-2009 y la derrota en las elecciones de medio término en 2009, marcaron la orientación de la política social durante estos años (Schipani, 2019; Zarazaga, 2014). De esta manera, los trabajadores informales cobraron aún más relevancia como destinatarios de la ayuda social y urgente, tanto en el caso de la mencionada AUH como en el de Argentina Trabaja, el primer plan de cooperativas creado por el kirchnerismo en 2009.

<sup>4</sup> Al no conocer el porcentaje preciso de miembros del Plan Jefes y Jefas de Hogar que se organizaban en cuadrillas de trabajo, resulta imposible estimar el cambio neto en el número de beneficiarios de planes que se organizaban en cooperativas durante el gobierno de Néstor Kirchner.

Entre 2009 y 2010, observamos entonces un aumento del dinero invertido en planes para cooperativas, con la creación del Argentina Trabaja y la ampliación del número de beneficiarios del Programa de Empleo Comunitario. Si bien este renovado vigor de los planes de cooperativas marcaba el inicio de un nuevo proceso que se profundizaría con los gobiernos siguientes, es importante mencionar que a partir del 2011 el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner revierte parcialmente el curso y disminuye su inversión en planes de cooperativas. En 2010, el pico de beneficiarios de programas de cooperativas durante los gobiernos kirchneristas, había un total de 657.090 cooperativistas entre Argentina Trabaja y el Programa de Empleo Comunitario. Para 2015 el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner dejó el poder con tan solo 253.939 beneficiarios entre entre estos dos programas y el Ellas Hacen, un desprendimiento del Argentina Trabaja<sup>5</sup>.

### Políticas sociales contra la pobreza durante los mandatos de Cristina Fernández de Kirchner 2007-2015 (gasto devengado en millones de pesos, a pesos constantes 2002). No incluye el gasto destinado a las moratorias previsionales

Gráfico 6



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información del portal de Presupuesto Abierto del Ministerio de Economía de la Nación. Inflación: IPC INDEC (2002-2006), IPC Bevacqua (2007-2015), IPC INDEC (2016-2020).

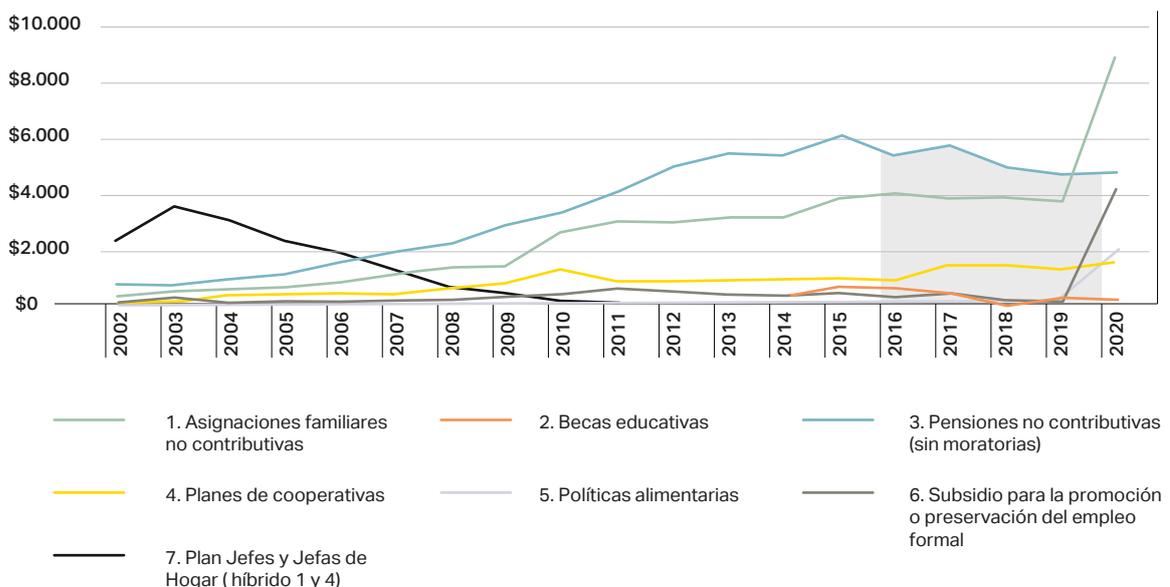
En 2015 el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner dejó el poder con 253.939 beneficiarios de planes de cooperativas. Durante el gobierno de Mauricio Macri, se aumentó sustancialmente (37,94%) la inversión en esa categoría de planes para trabajadores informales. Desde entonces, el aumento del número de cooperativistas ha sido muy significativo: han pasado de 641.762 en 2019 a 760.664 en 2020. Para septiembre de 2021 los beneficiarios de planes de cooperativas ya eran 1.223.537.

<sup>5</sup> Para 2015, además de Argentina Trabaja y el Programa de Empleo Comunitario, contabilizamos también el programa Ellas Hacen, que fue creado en 2013 como un desprendimiento de Argentina Trabaja.

Durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019), se revierte la tendencia del gasto en pensiones no contributivas: a contramano del aumento sostenido que tuvieron desde 2003, el gasto en pensiones no contributivas se redujo en un 16,8% entre 2015 y 2019, lo que se debió principalmente a una caída en el nivel de beneficios. Por ejemplo, entre 2016 y 2019 hubo una reducción, en términos reales, del 28,9% de los beneficios de la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) y del 20,34% para las pensiones no contributivas por invalidez, ambas atadas al haber jubilatorio mínimo. En segundo lugar, se aumentó sustancialmente (37,94%) la inversión en la categoría de planes para cooperativas de trabajadores informales, que principalmente responde a la creación del programa Salario Social Complementario en 2017 y al programa Hacemos Futuro en 2018 (el cual absorbe a los beneficiarios del plan Argentina Trabaja creado durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner). La relevancia de los planes de cooperativas en la agenda social del gobierno de Mauricio Macri se debe centralmente a que este gobierno necesitaba negociar con los movimientos sociales que los administran para preservar la paz social en las calles (Schipani, 2020; Del Tredici, González y Zarazaga, 2020). En tercer lugar, se registró una caída muy pronunciada (62,52%) del gasto destinado a becas educativas del Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR).

### Políticas sociales contra la pobreza durante el gobierno de Mauricio Macri 2015-2019 (gasto devengado en millones de pesos, a pesos constantes 2002). No incluye el gasto destinado a las moratorias previsionales

Gráfico 7



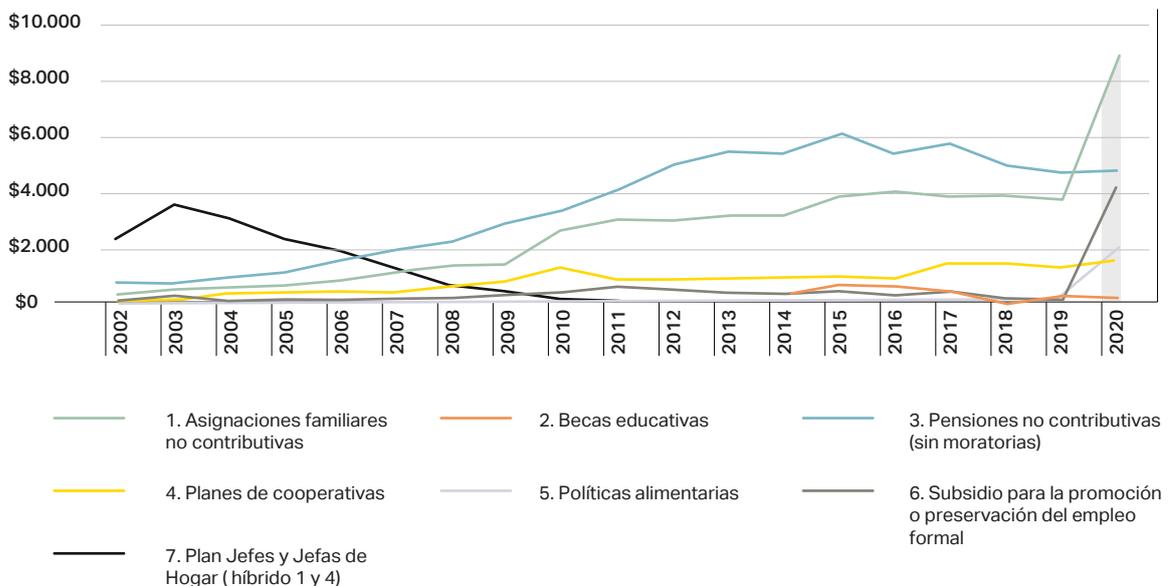
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información del portal de Presupuesto Abierto del Ministerio de Economía de la Nación. Inflación: IPC INDEC (2002-2006), IPC Bevacqua (2007-2015), IPC INDEC (2016-2020).

Por último, durante el 2020, el primer año de gobierno de Alberto Fernández, la política social estuvo evidentemente marcada por la emergencia sanitaria y social suscitada por la pandemia del coronavirus. Es por ese motivo que, al observar el Gráfico 8, notamos tres categorías de gasto social que aumentaron marcadamente durante el 2020: hubo un aumento real del 133,76% en las asignaciones familiares no contributivas (a causa de la creación del Ingreso Familiar de Emergencia, IFE), un 3.520,67% de aumento en los subsidios de promoción o preservación del empleo formal (debido principalmente a la implementación del programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción, ATP) y un 812,28% de aumento en políticas alimentarias (como resultado del lanzamiento de la Tarjeta Alimentar). Estos programas representan las principales ayudas sociales que el Estado ha otorgado con el fin de combatir los efectos negativos de la pandemia, tanto para respaldar a los hogares más vulnerables como para proteger al empleo formal. Mientras que el ATP se concentró en el empleo formal, otorgando un subsidio a los trabajadores empleados en las empresas más afectadas por la caída de la actividad económica, el IFE constituyó una transferencia no contributiva a trabajadores informales de bajos ingresos, específicamente a las categorías más bajas de monotributistas, trabajadores independientes y asalariados

informales (Etchemendy, Espinosa y Pastrana, 2021). Si bien estos programas constituyeron medidas temporales, lo cierto es que la expansión de la política alimentaria a partir del lanzamiento de la Tarjeta Alimentar (que consiste en una transferencia de dinero por parte del Estado destinada a asistir a las familias en la compra de alimentos) responde a un problema que se ha vuelto preocupante y crónico en los últimos años: la desnutrición infantil. Por último, aunque en un volumen sensiblemente menor a las categorías antes mencionadas, también se observa un aumento en el monto destinado a planes de cooperativas (16,26%), que tuvo lugar en el marco de movimientos sociales políticamente activos y de un gobierno peronista de coalición que necesitaba del apoyo de los movimientos sociales para apuntalar su base de poder. Es en este contexto que se crea el programa Potenciar Trabajo. A pesar de que el dinero destinado a planes de cooperativas no ha aumentado en una magnitud tan significativa (debido a una caída en el nivel de beneficios reales de estos planes), el aumento de cooperativistas ha sido muy significativo. En efecto, han pasado de 641.762 en 2019 a 760.664 en 2020, y para septiembre de 2021 los beneficiarios de planes de cooperativas ya eran 1.223.537<sup>6</sup>.

### Políticas sociales contra la pobreza durante el primer año del mandato de Alberto Fernández (gasto devengado en millones de pesos, a pesos constantes 2002). No incluye el gasto destinado a las moratorias previsionales

Gráfico 8



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información del portal de Presupuesto Abierto del Ministerio de Economía de la Nación. Inflación: IPC INDEC (2002-2006), IPC Bevacqua (2007-2015), IPC INDEC (2016-2020).

## Patrones comunes en la evolución del gasto social

Más allá de las diferencias en el gasto social entre gobiernos, el estudio global del período 2002-2020 nos permite identificar tres tendencias generales en la evolución del gasto público en ayuda social, directa y urgente a lo largo de todo el periodo. El primer hallazgo está relacionado con el crecimiento exponencial de las pensiones no contributivas, que constituyen la categoría de gasto social que más dinero demanda a lo largo de todos los años analizados. En este sentido, es importante destacar algunas cuestiones. Por un lado, las pensiones no contributivas representan una inversión cuya magnitud es mayor que todo el resto del gasto social en pobreza junto: para 2019, el año anterior a la pandemia, el gasto en pensiones no contributivas representa el 318,07% del gasto en el resto de los programas de

<sup>6</sup> Datos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (ver estudio de caso en sección 3).

lucha contra la pobreza sumados. Esto implica que el gasto destinado a adultos mayores pobres supera ampliamente a la inversión destinada a niños/as pobres. En efecto, si se evalúa el gasto en los principales programas para cada uno de estos dos grupos etarios, el resultado es sorprendente: en 2019, por cada peso que el Estado gastaba en asignaciones familiares para niños/as pobres, gastaba 5 pesos en jubilaciones no contributivas para adultos mayores pobres<sup>7</sup>. Lo que es más llamativo es que aun excluyendo las jubilaciones no contributivas más relevantes, que son las moratorias previsionales, el resto de las pensiones no contributivas (dos tercios de cuyo gasto es en pensiones por invalidez) representan un gasto mayor que el gasto en asignaciones para los niños/as pobres, que son la principal herramienta para combatir la pobreza infantil. En efecto, en 2019 estas últimas representaban solo el 80,35% del gasto en pensiones no contributivas excluyendo las moratorias previsionales. Si solo miramos las pensiones no contributivas por invalidez, el Estado argentino invierte prácticamente lo mismo en prestaciones por discapacidad que en las asignaciones no contributivas para niños/as pobres más importantes: la AUH y la asignación por embarazo. Solo en 2020 el gasto en asignaciones familiares superó a aquel en pensiones no contributivas por invalidez, pero esto fue debido a la implementación del ya mencionado IFE, que fue una política temporal con el fin de paliar los efectos de la pandemia.

**En 2019, por cada peso que el Estado gastaba en asignaciones familiares para niños/as pobres, gastaba 5 pesos en jubilaciones no contributivas para adultos mayores pobres. Si solo miramos las pensiones no contributivas por invalidez, el Estado argentino invierte prácticamente lo mismo en prestaciones por discapacidad que las asignaciones no contributivas para niños/as pobres más importantes: la AUH y la asignación por embarazo.**

Esta brecha entre el gasto dirigido a niños/as y aquel dirigido a adultos mayores se corresponde con la distribución desigual de la pobreza entre grupos etarios: tal como mencionamos en la Introducción, el 54,3% de los niños/as se encuentra por debajo de la línea de pobreza, mientras que en el grupo de adultos mayores la incidencia de la pobreza es de 13,8%. Esta desproporción en el gasto público entre ancianos y niños no implica de ninguna manera que creamos que deba equilibrarse esta proporción a partir de un recorte en las pensiones no contributivas, como ser las moratorias previsionales o las Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM). Por el contrario, existe un consenso extendido entre los expertos de que las pensiones no contributivas son un pilar necesario de cualquier sistema previsional moderno. Tanto es así que estos programas existen en la mayoría de los países con Estados de Bienestar robustos en la región. Como veremos en las conclusiones, la solución para rebalancear la proporción del gasto público destinado a adultos mayores y niños pasa por aumentar la inversión pública (insuficiente) en los niños. Esta expansión puede financiarse a partir del recorte de otros subsidios del Estado de carácter regresivo.

En segundo lugar, es evidente que los planes para cooperativas de trabajadores informales se han convertido en un elemento central de la política social en los últimos cinco años analizados. Si comparamos la inversión pública en planes de cooperativas entre el último año de mandato del Cristina Fernández de Kirchner (2015) y el primer año de la gestión de Alberto Fernández (2020), comprobamos que el aumento ha sido del 60,36% en términos reales. El número de beneficiarios de planes de cooperativas ha crecido aún más: de 253.939 en 2015 a 760.664 en 2020, lo que representa un aumento del 199,55%. Y si tomamos los datos disponibles para septiembre de 2021, el número de beneficiarios de cooperativas es de 1.223.537 (lo que representa un aumento de 381,82% en relación con 2015).

<sup>7</sup> En 2019, el gasto destinado a asignaciones familiares no contributivas representaba un 21,06% del gasto dirigido a pensiones no contributivas (incluyendo las moratorias previsionales).

Como lo muestran los datos exhibidos anteriormente, el gran salto en el gasto en planes en cooperativas se da durante el gobierno de Mauricio Macri. Sin embargo, durante los primeros dos años del mandato de Alberto Fernández este gasto también ha crecido substancialmente. Este crecimiento acelerado del gasto en planes de cooperativas es considerablemente mayor al ritmo de crecimiento de otros planes contra la pobreza que atienden necesidades urgentes. Por ejemplo, el gasto destinado a la asignaciones familiares no contributivas, el principal programa de lucha contra la pobreza infantil, disminuyó un 0,44% entre 2015 y 2019. En el mismo período, el dinero invertido en planes de cooperativas aumentó 37,94%. Comparativamente, esto implica que por cada peso invertido en planes de cooperativas, el Estado invierte cada vez menos en asignaciones familiares no contributivas. En efecto, si en 2015 por cada peso invertido en planes de cooperativas se invertían 4,06 pesos en asignaciones familiares no contributivas, para 2019 esa relación fue de 2,93 pesos.

Estos datos confirman dos tendencias. En primer lugar, el rol cada vez más importante que cumplen los movimientos sociales en la distribución de la ayuda social en el marco del Estado de Bienestar argentino. En segundo lugar, la creciente importancia del problema de la inequidad en la distribución de la ayuda social entre los trabajadores de la economía informal. En noviembre de 2021, una familia tipo cuyos padres viven en la informalidad y reciben un plan de cooperativa y además cobran dos AUH por sus niños, tiene un nivel de beneficios que representa un 258% del beneficio de un mismo tipo de familia que solo cobra dos AUH<sup>8</sup>. La diferencia central entre estos dos tipos de familias no es su nivel de pobreza. Esto en sí mismo no sería problemático: en algunos países, los niveles de beneficios de los planes sociales varían de acuerdo al nivel de pobreza de la familia. La diferencia central entre estos dos tipos de familias en la Argentina es básicamente organizativa: si pertenecen a un movimiento social o, por el contrario, no se encuentran nucleados en una organización.

Por último, el tercer hallazgo es la creciente brecha entre la cantidad de inversión en ayuda social directa y urgente que se invierte en la economía popular (esto es, en planes de cooperativas) y el dinero en ayuda social directa y urgente invertido en promover la economía formal (lo que denominamos en este estudio los "subsidijs para la preservación o promoción del trabajo formal"). Al comparar la brecha en el dinero invertido en estas dos categorías de políticas sociales entre 2011 y 2019<sup>9</sup>, encontramos un aumento de la brecha del 292,37% en favor de la inversión en planes de cooperativas. En 2019, por cada peso que se destinaba a la inversión en subsidijs para la preservación o promoción del empleo formal, se destinaban 11 pesos a programas de cooperativas de la economía popular<sup>10</sup>. En resumen, los datos muestran que el Estado invierte, dentro del marco de la ayuda social, directa y urgente examinada, cada vez más en políticas destinadas a la economía popular y cada vez menos en políticas sociales que buscan insertar a los sectores más vulnerables en el empleo formal. Estos datos indican una creciente desconexión entre el gasto social y el objetivo de creación de empleo formal. Entre 2011 y 2019 el gasto en programas de promoción o preservación del empleo formal ha caído, en términos reales, un 79,97%. Como contrapartida, hubo un aumento del 48,16% de la inversión pública en planes de cooperativas destinados a fortalecer la economía popular durante esos mismos años.

**Si el Estado argentino no incrementa su inversión en la promoción del empleo formal en una economía con una alta tasa de informalidad, esto redundará en una disminución progresiva del número de contribuyentes al sistema previsional. A la postre, esto pondrá en jaque la capacidad fiscal del Estado para cumplir sus obligaciones previsionales con los adultos mayores más pobres.**

<sup>8</sup> Estamos tomando una familia cuyos miembros adultos se encuentran en la informalidad y tienen dos hijos menores de 18 años.

<sup>9</sup> Excluimos 2020 debido a la presencia del programa temporal ATP que elevó considerablemente la inversión en subsidijs para la promoción o preservación del empleo formal, pero que tuvo un carácter temporario.

<sup>10</sup> En 2019, el gasto en subsidijs para la promoción o preservación del empleo formal representó solamente un 8,87% de la inversión en planes para cooperativas. Para ser consistentes con nuestra definición metodológica de la ayuda 'social, directa y urgente', aquí consideramos solamente la ayuda directa a las personas, con lo cual se excluyen los programas de capacitación laboral que se distribuyen o implementan a través de organizaciones intermedias, como ser sindicatos u organizaciones empresarias.



Esta tendencia, como el lector podrá adivinar, conspira contra la sustentabilidad de largo plazo del primer hallazgo mencionado: el aumento del gasto previsional no contributivo. Esto es, si el Estado argentino no incrementa su inversión en la promoción del empleo formal en una economía con una alta tasa de informalidad, esto redundará en una disminución progresiva del número de contribuyentes al sistema previsional. A la postre, esto pondrá en jaque la capacidad fiscal del Estado para cumplir sus obligaciones previsionales con los adultos mayores más pobres. Volveremos sobre este problema de primera magnitud y sus posibles soluciones en las conclusiones.

### 3. Estudios de caso

El gasto en programas de ayuda social, directa y urgente ha variado notablemente a lo largo de los 18 años analizados, tal como hemos expuesto en la sección anterior. Cada una de las seis categorías en las cuales hemos dividido el gasto social ha experimentado cambios en relación con la inversión que cada gestión ha destinado a ellas. Es por este motivo que en esta sección realizamos una serie de estudios de caso, analizando en detalle la evolución de los programas sociales más relevantes que pertenecen a cada una de estas categorías. De este modo podemos estudiarlos con mayor precisión, observando su evolución en términos de su diseño, nivel de gasto social, distribución geográfica, cantidad de beneficiarios y niveles de beneficios.

#### Planes para cooperativas

Esta categoría incluye planes de apoyo a la actividad de cooperativas de trabajadores informales y de desarrollo de acciones para fortalecer la economía popular. Actualmente el programa más relevante es el "Potenciar Trabajo", creado en 2020 bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social. El objetivo del Potenciar Trabajo es aumentar la empleabilidad y la formación laboral de personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica. El trabajo se organiza con base en cooperativas y es el principal plan gestionado por los movimientos sociales. Esta gestión se da de tres formas. En primer lugar, los movimientos sociales tienen la capacidad de dar las "altas por bajas". Esto es, gestionan frente al Ministerio de Desarrollo Social quiénes son los individuos que tendrán acceso al plan, y tienen además la capacidad de dar de baja a un individuo del plan si no cumple con los requisitos (y, a su vez, de seleccionar al individuo de un plan que entrará en lugar de aquel al cual se le dio de baja). En segundo lugar, gestionan el dinero de los insumos que utilizan las cooperativas para sus actividades productivas (por ejemplo, el dinero para comprar pintura, cemento, telas, etc.). Por último, los movimientos sociales son los encargados de organizar a las cooperativas y de coordinar sus tareas productivas.

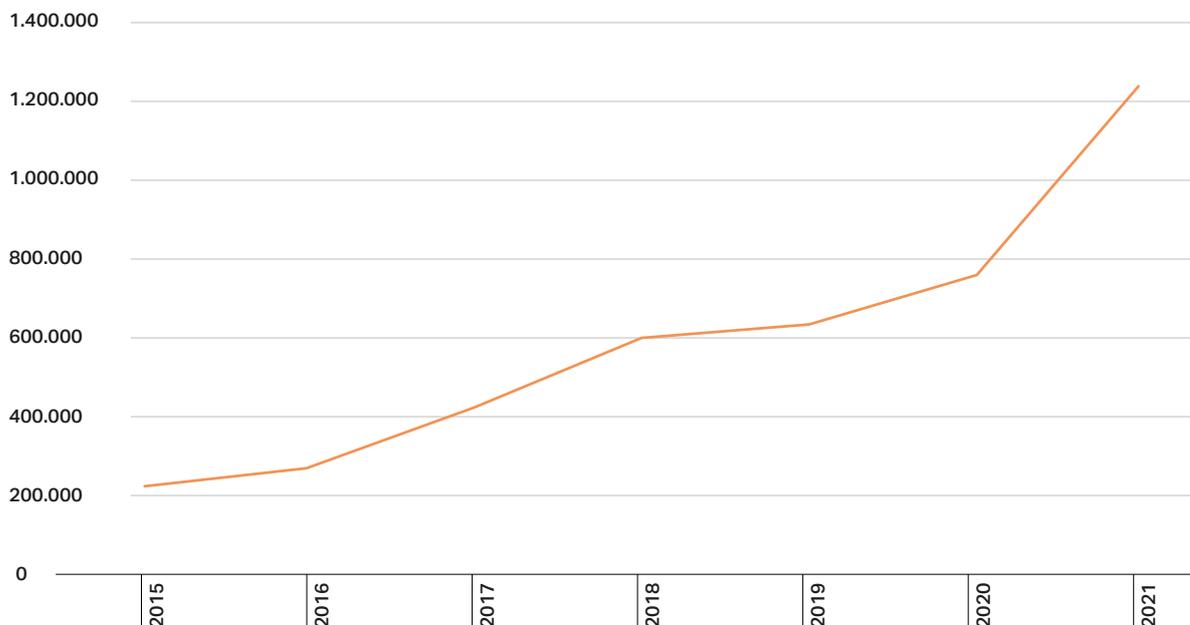
En septiembre de 2021, el programa contaba con 1.223.537 beneficiarios a lo largo de todo el país. Los beneficiarios del Potenciar Trabajo reciben una prestación individual equivalente a un 50% del salario mínimo, vital y móvil a cambio de la terminalidad educativa (es decir, la finalización de los estudios primarios y secundarios) o de su participación en proyectos socioproductivos, sociolaborales y/o sociocomunitarios (actividades vinculadas a la construcción, infraestructura social, mejoramiento barrial, agricultura familiar, comercio popular, producción de indumentaria, etc). Dentro del Potenciar Trabajo existen otras líneas de acción tales como "Potenciar Inclusión Joven" que financia proyectos sociales laborales, productivos, educativos y comunitarios llevados adelante por jóvenes, quienes una vez presentado su proyecto, cobran una asignación mensual directa e individual. Otra línea de acción es "Potenciar Acompañamiento" que se dedica a fomentar la terminalidad educativa y la formación laboral de jóvenes con consumos problemáticos y adicciones, otorgándoles también la misma asignación que reciben los beneficiarios del programa Potenciar Trabajo. A pesos constantes 2002, este programa ha significado una inversión de 1217 millones de pesos en 2020.

El programa Potenciar Trabajo es el producto de la unificación de dos programas preexistentes dentro del Ministerio de Desarrollo Social: el Salario Social Complementario y Hacemos Futuro<sup>11</sup>, creados en 2017 y 2018 respectivamente, durante la gestión de Mauricio Macri. Ambos programas estuvieron vigentes hasta febrero del 2020 y, mientras que en ese momento el Salario Social Complementario contaba con 319.710 beneficiarios, Hacemos Futuro tenía unos 237.564, representando un total de 557.274 beneficiarios. Con la creación del programa Potenciar Trabajo, se hizo efectiva la transferencia de los beneficiarios de Hacemos Futuro y del Salario Social Complementario a este nuevo programa.

Potenciar Trabajo, y antes el Salario Social Complementario y el Hacemos Futuro (que luego se unificaron en Potenciar Trabajo), constituyen los principales programas administrados por cooperativas de trabajo en los últimos 4 años. Otros programas importantes heredados del kirchnerismo fueron el Argentina Trabaja, Ellas Hacen y el Programa de Empleo Comunitario, los cuales dejaron de tener relevancia hacia 2018. Al observar la evolución de la cantidad de beneficiarios de estos tres programas, podemos notar que han aumentado sostenidamente en el tiempo. Como se ha descrito en la sección anterior, uno de los hechos más destacados de la evolución de la política social en la Argentina es el aumento de la inversión pública en este tipo de planes de cooperativas. En efecto, si se observa el crecimiento del número de beneficiarios de este tipo de planes, este es aun mayor que el aumento en el gasto de estos programas. El incremento en el número de beneficiarios que se ha observado a partir del gobierno de Mauricio Macri ha sido notorio (Gráfico 9): mientras Cristina Fernández de Kirchner dejó su mandato en 2015 con 253.939 beneficiarios de este tipo de planes sociales, Mauricio Macri finalizó su mandato en 2019 con 641.762 beneficiarios de planes de cooperativas (esto es, dos veces y media la cantidad de planes que dejó Cristina Fernández de Kirchner en 2015). Para septiembre de 2021, el gobierno de Alberto Fernández tenía 1.223.537 de beneficiarios de planes de cooperativas (cinco veces la cantidad de planes que dejó Cristina Fernández de Kirchner, y un 91% más que los que dejó Mauricio Macri).

### Principales planes de cooperativas: Potenciar Trabajo, Salario Social Complementario, Hacemos Futuro, Argentina Trabaja, Ellas Hacen y Programa de Empleo Comunitario (cantidad de beneficiarios)

Gráfico 9



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información provista en el portal de Datos Abiertos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y pedidos de información pública a diversos ministerios. Se tienen en cuenta los beneficiarios del Programa de Empleo Comunitario, Argentina Trabaja y Ellas Hacen para los años 2015-2017, del Salario Social Complementario para el período 2017-2019, Hacemos Futuro para 2018-2019 y Potenciar Trabajo para 2020-2021.

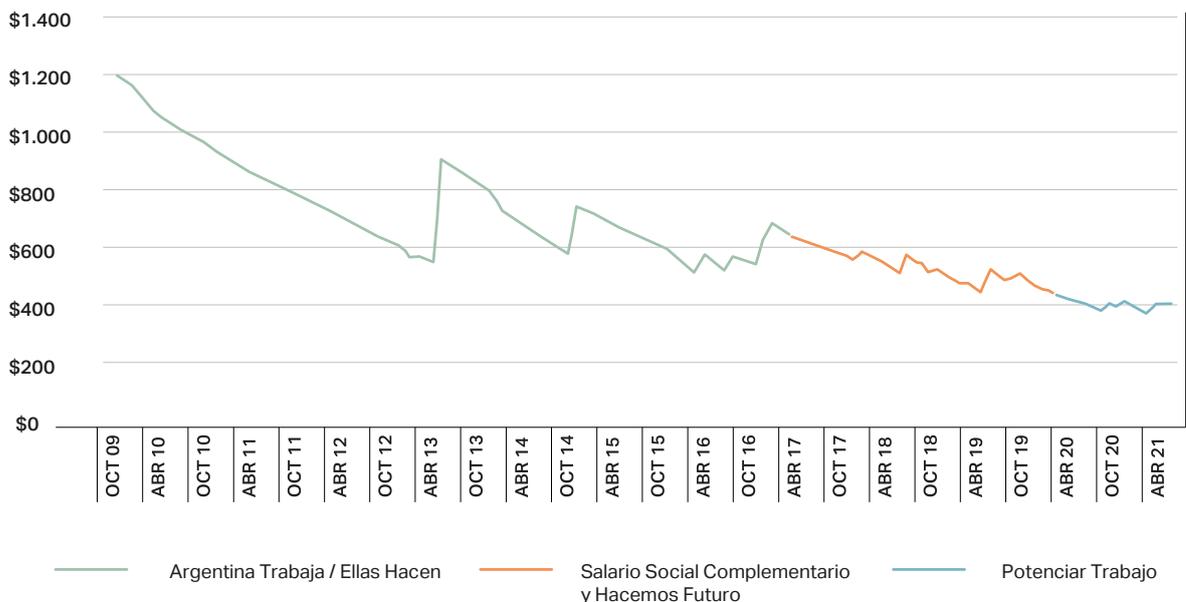
<sup>11</sup> Estos programas, a su vez, también han sido el resultado de la unión de programas ya existentes, creados bajo las gestiones de Néstor y Cristina Kirchner. Mientras que el Salario Social Complementario es el resultado de la unificación de los programas Trabajo Autogestionado y Construir Empleo, Hacemos Futuro es resultado de la unión de los planes Argentina Trabaja y Desde el Barrio.

La creación de los planes Salario Social Complementario y Hacemos Futuro durante la gestión de Mauricio Macri derivaron en un gran aumento de la cantidad de beneficiarios de este tipo de programas sociales. En lo que respecta al nivel de beneficios, durante la gestión de Mauricio Macri los movimientos sociales demandaron un cambio importante en la forma en la cual se determinan e indexan los beneficios de estos programas: pasaron de tener un ajuste de tipo discrecional por parte del Estado, a tener un nivel de beneficios determinado por (e indexado a) un parámetro objetivo y ligado a los derechos de los trabajadores formales. Concretamente, demandaron un nivel de beneficios equivalente a medio salario mínimo, lo cual derivó en un aumento regular del nivel de beneficios nominales. Esta política se aplicó al Salario Social Complementario y luego se extendió a Hacemos Futuro, que más adelante se unificarían en el programa Potenciar Trabajo con el mismo nivel de beneficios atado al salario mínimo.

Sin embargo, en términos de nivel de beneficios reales, el aumento no fue de la misma magnitud que el aumento que se ha registrado en la cantidad de beneficiarios de estos programas. Como se puede ver en el Gráfico 10, a pesar de los aumentos nominales en los niveles de beneficio del plan, los beneficios reales disminuyeron 36% entre abril de 2017 (creación del Salario Social Complementario) y junio de 2021. Este fenómeno ha sido una constante en este tipo de planes: el nivel de beneficios reales ha caído de forma sostenida desde la creación de este tipo de planes de cooperativas en 2009. A pesos constantes de 2009, los niveles de beneficios del Potenciar Trabajo representan solo un tercio de los beneficios que recibían los cooperativistas por el Argentina Trabaja en 2009. La mayor caída de los beneficios reales se dio entre 2009 y 2013, período durante el cuál los beneficios reales cayeron más del cincuenta por ciento por la erosión de la inflación sobre los beneficios nominales, que no fueron ajustados hasta 2013.

### Beneficios mensuales de los principales planes de cooperativas (Potenciar Trabajo, Salario Social Complementario, Hacemos Futuro, Argentina Trabaja/ Ellas Hacen. A pesos constantes octubre de 2009).

Gráfico 10



Fuente: Datos Abiertos del Ministerio de Desarrollo Social. Inflación: IPC Bevacqua (2009-2015), IPC INDEC (2016-2020). Nota: tomamos como referencia pesos constantes octubre de 2009 porque corresponden al inicio del programa Argentina Trabaja.

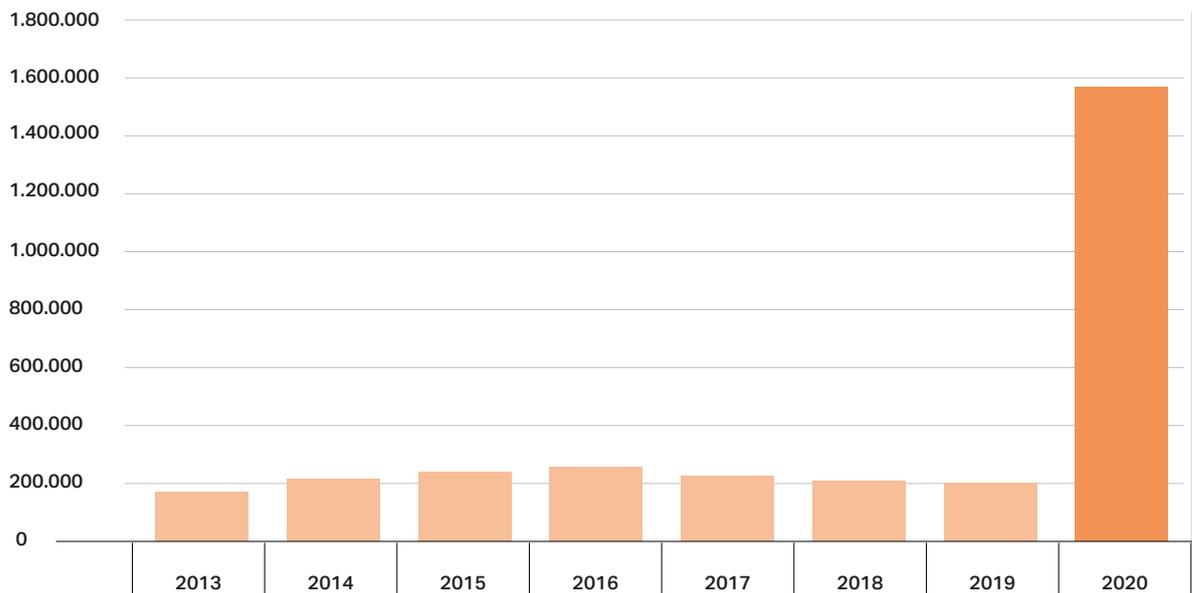
En resumen, el aumento en el gasto en planes de cooperativas se explica más por el aumento en el número de beneficiarios que por el nivel de beneficios. Esta política ha significado una ampliación muy significativa de la base de los movimientos sociales, que hoy en día administran la gran mayoría de estos planes.

## Políticas alimentarias

Probablemente una de las innovaciones recientes más destacadas de la política social es la expansión de la inversión en políticas alimentarias que, como vimos en la sección precedente, aumentó en un 812% entre 2019 y 2020. El programa más relevante en este sentido es la Tarjeta Alimentar, perteneciente al Ministerio de Desarrollo Social. Este programa se lanzó en el 2020 y ha representado uno de los aumentos del gasto social más relevantes del primer año de gobierno de Alberto Fernández: la Tarjeta Alimentar es una transferencia directa de dinero para la compra de alimentos con el fin de asegurar el acceso a la canasta básica alimentaria para las familias con mayores necesidades alimentarias. La Tarjeta Alimentar constituyó una de las principales estrategias del gobierno para hacer frente al contexto de emergencia social de la pandemia del coronavirus, con el objetivo de facilitar el acceso a una alimentación segura a través de un canal que no sea exclusivamente el de los comedores (que habían sido, hasta entonces, el medio principal por el cual el Estado garantizaba el acceso a la alimentación a personas en situación de indigencia). Si bien las tarjetas alimentarias comenzaron a implementarse en 2009, su utilización fue más bien marginal hasta 2020. Como se puede observar en el Gráfico 11, los beneficiarios de tarjetas alimentarias pasaron de 202.730 en 2019 a 1.567.751 el año siguiente.

### Tarjetas alimentarias (cantidad de beneficiarios)

Gráfico 11



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

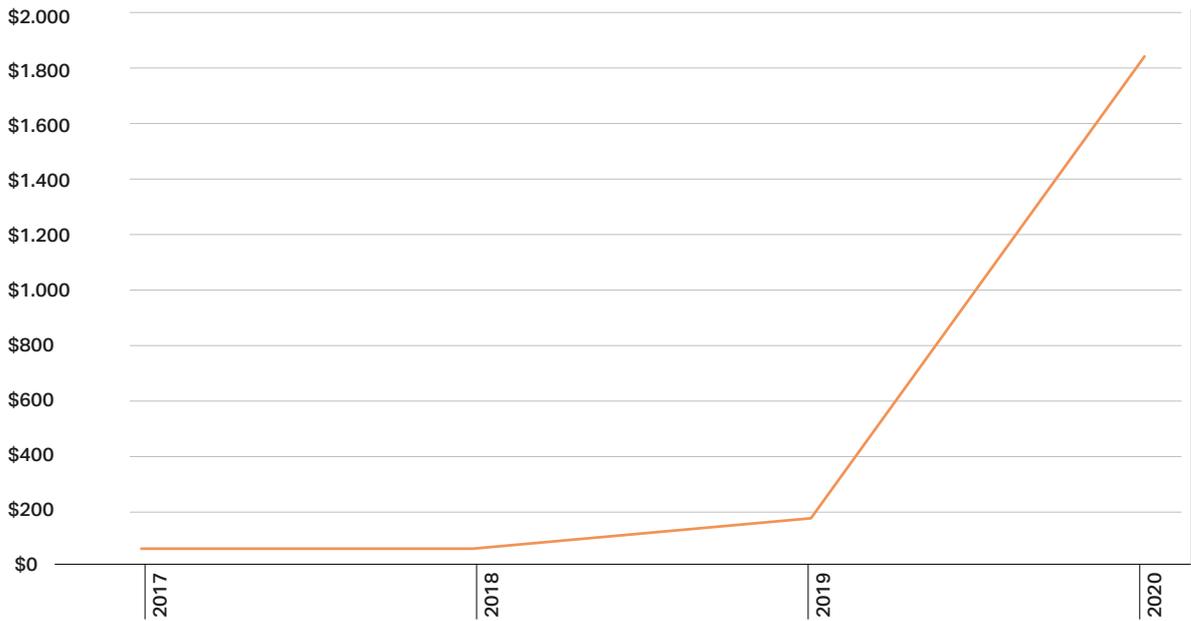
Los receptores de este nuevo programa son: 1) los beneficiarios de la AUH con hijos de hasta 14 años inclusive; 2) personas con discapacidad que perciben la AUH; 3) beneficiarias de la Asignación Universal por Embarazo a partir de los 3 meses de embarazo; y 4) las madres de 7 o más hijos que reciben una pensión no contributiva. Los montos percibidos dependen de la cantidad de hijos a cargo; en noviembre de 2021 eran de \$6000 para familias con un solo hijo (y para quienes perciben la Asignación Universal por Embarazo), de \$9000 para familias con dos hijos y de \$12.000 para el caso

Estudios de caso

de tres o más hijos. A partir de noviembre de 2021 se unifica el pago de este programa con el de la Asignación Universal por Hijo, es decir que el beneficio de la Tarjeta Alimentar se deposita en la misma cuenta y en la misma fecha que se cobra la AUH. El aumento en la cantidad de beneficiarios de las tarjetas alimentarias también se vio reflejado en un aumento considerable en el gasto en tarjetas alimentarias. Como se muestra en el Gráfico 12, antes de 2020 el gasto destinado a tarjetas alimentarias era muy bajo. Dado este punto de partida bajo, la creación de la Tarjeta Alimentar implicó un aumento real del 973% entre 2019 y 2020 en el gasto en tarjetas alimentarias.

**Tarjetas alimentarias (gasto devengado en millones de pesos, a pesos constantes 2002).**

Gráfico 12



Fuente: Portal de Presupuesto Abierto, Ministerio de Economía de la Nación. Inflación: IPC INDEC.

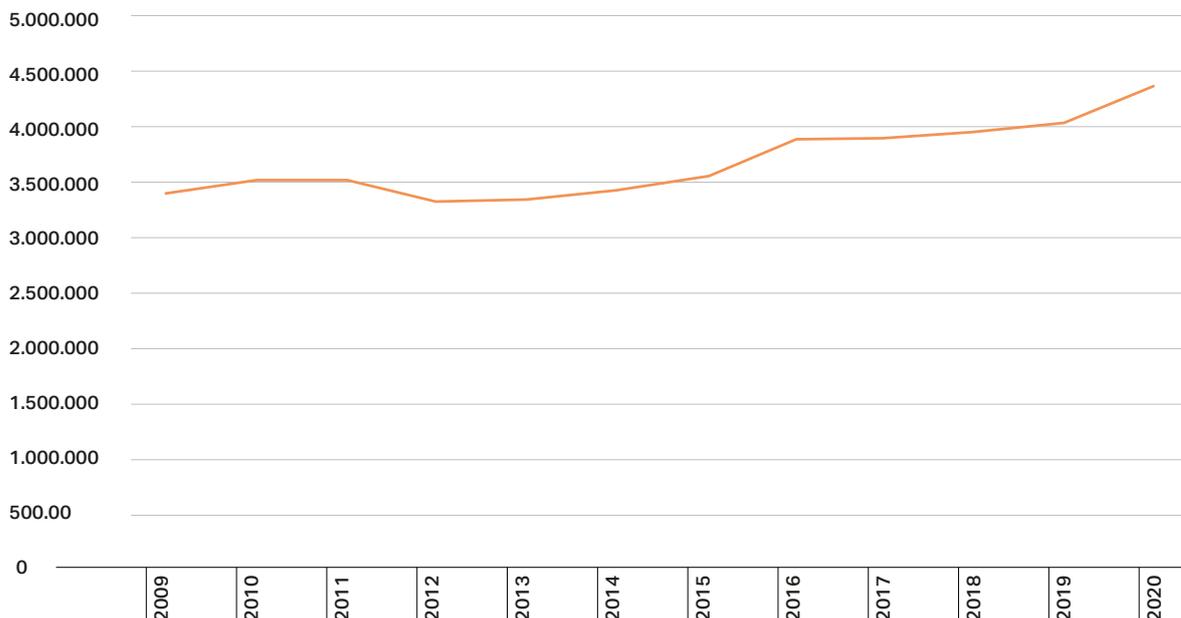
**Asignaciones familiares no contributivas**

Dentro de la categoría de “asignaciones familiares no contributivas”, el programa más importante es la Asignación Universal por Hijo (AUH), que depende de la Agencia Nacional de Seguridad Social (ANSES). La AUH fue creada en 2009 con el objetivo de combatir la pobreza infantil y de extender la protección social a familias no cubiertas por las asignaciones familiares preexistentes, para las cuales solo eran elegibles los trabajadores formales. De este modo, la Asignación Universal por Hijo abarca a familias vulnerables que se desempeñan en el mercado laboral informal o se encuentran en situación de desempleo. 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. En junio de 2021, la AUH contaba con un total de 4.364.344 beneficiarios (niños/as) y 2.471.808 de titulares (ya sea el padre, la madre o una persona a cargo de los niños/as). La cantidad de beneficiarios de este programa ha aumentado 28,05% desde su creación: de 3.408.222 en 2009 a 4.364.344 en junio de 2021.

Estudios de caso

## Asignación Universal por Hijo (cantidad de beneficiarios)

Gráfico 13



Fuente: Estadísticas de la Seguridad Social (I Trimestre 2021) y Observatorio de la Seguridad Social, ANSES.

El beneficio general de la AUH en diciembre de 2021 es de \$5677 por cada hijo (excepto para ciertas provincias o regiones del país donde los beneficiarios cobran \$7381)<sup>12</sup>. El 80% del beneficio se cobra de forma mensual mientras que el 20% acumulado se cobra anualmente y está condicionado a la presentación de certificados de vacunación y pruebas de escolaridad de cada hijo beneficiario. Esta política pública no tiene agente de mediación, sino que es una transferencia directa que va desde la ANSES a las personas sin intermediarios. A partir de una ley sancionada en 2015, desde 2016 el nivel de beneficios de la AUH pasó a ajustarse de acuerdo a la Ley de Movilidad Jubilatoria que rige la indexación de los beneficios previsionales.

Al igual que sucede con la cantidad de receptores de la AUH, la inversión en este programa de protección social también ha ido en aumento desde su creación en 2009 (Gráfico 14). Los aumentos más importantes han sido en 2010 y 2011 (por un retraso entre la creación del programa y su implementación efectiva), en 2015, en 2016 y en 2020. Desde 2017 la inversión en asignaciones familiares no contributivas no ha mostrado aumentos ni disminuciones considerables, manteniéndose en un nivel estable de alrededor de 3.300 millones a pesos constantes de 2002.

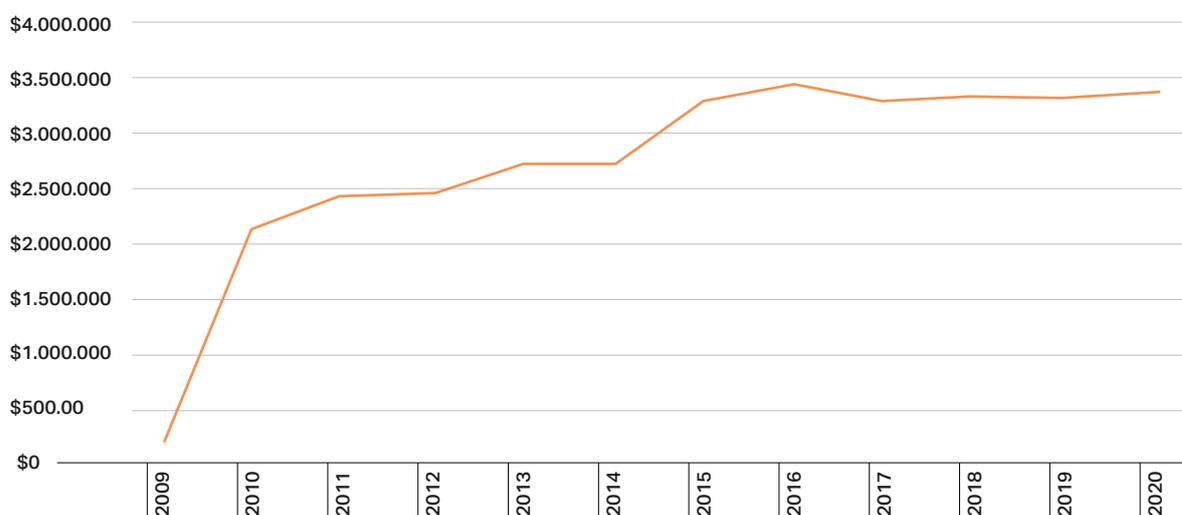
Gráfico 14



<sup>12</sup> Estas provincias y regiones forman parte de la "zona 1" y son las siguientes: La Pampa, Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y el Partido de Patagones, Provincia de Buenos Aires.

## Asignaciones Universales para Protección Social: Asignación por Embarazo para Protección Social y Asignación Universal por Hijo (gasto devengado en millones de pesos, a pesos constantes 2002)

Gráfico 14



Fuente: Portal de Presupuesto Abierto, Ministerio de Economía de la Nación. Inflación: IPC Bevacqua (2009-2015), IPC INDEC (2016-2020).

## Pensiones no contributivas

Esta categoría incluye a las pensiones destinadas a personas que o bien no cuentan con los años de aportes necesarios para acceder a una jubilación contributiva (en líneas generales, 30 años) o bien poseen alguna condición física o familiar que les impide incorporarse al mercado de trabajo. Los tres programas más importantes 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 una medida de emergencia adoptada durante el kirchnerismo para ampliar la cobertura del sistema previsional argentino, que a principios de los 2000 era sensiblemente más baja que las de los sistemas previsionales de países vecinos de la región (Schipani, 2019). Estuvieron dirigidas a personas que o bien no habían realizado aportes al sistema contributivo, o bien lo habían hecho de forma incompleta. Los beneficiarios de las moratorias previsionales fueron formalmente admitidos al sistema contributivo, adquiriendo así el derecho a cobrar una prestación equivalente a la jubilación mínima, pero restándole un descuento relacionado con la adeudado en términos de aportes previos (Centrángolo y Grushka, 2020). Estos programas suelen denominarse como pensiones "semicontributivas". Sin embargo, en la práctica funcionan como pensiones no contributivas debido a que las contribuciones adeudadas se deducen del beneficio que se le otorga al beneficiario (esto es, no corresponden a aportes previos realizados por el individuo, a excepción de los casos en los que el individuo haya realizado aportes previos).

Las moratorias previsionales que integraron el Plan de Inclusión Previsional original en 2005 y su expansión en 2014 tuvieron como resultado un nuevo esquema previsional en la Argentina: en 2020, la cantidad de personas que recibieron una pensión no contributiva (61,78%) superó ampliamente a la cantidad beneficiarios del sistema contributivo (38,22%)<sup>13</sup>. Estas medidas derivaron en que Argentina se convirtiera en uno de los dos países con la mayor cobertura previsional de toda América Latina.

<sup>13</sup> Estadísticas de la Seguridad Social (ANSES) y Boletín Estadístico de la Seguridad Social (MTEySS).

Este programa no solo fue una política que amplió masivamente la protección social a los ancianos pobres y/o con trayectorias precarias dentro del mercado de trabajo formal. Significó, además, un cambio copernicano en el sistema previsional argentino en términos de reconocimiento de las trayectorias laborales propias de las mujeres. La dificultad para acceder a los beneficios del sistema previsional ha sido un problema especialmente grave para las mujeres, dado que muchas de ellas se dedican a tareas no remuneradas en el hogar que no son compatibles con el modelo de familia tradicional sobre el que están contruidos los sistemas previsionales contributivos: empleos de tiempo completo, estables, registrados y formales (Arza, 2017). Estos modelos suponen que existe alguien en la casa (casi siempre una mujer) que, estando fuera del mercado de trabajo formal, se ocupa de las tareas de cuidado. A contramano de esa visión, con las moratorias previsionales por primera vez el Estado argentino reconoció a las tareas de cuidado, que recaen de forma desproporcionada sobre las mujeres, como un trabajo con derechos jubilatorios. Tanto es así que a esta modalidad de jubilación se la conoció popularmente como la “jubilación de amas de casa”. Además, esta nueva forma de jubilación benefició en mayor medida a las mujeres porque ellas tienen, en promedio, menores años de contribución al sistema jubilatorio. Estos menores aportes no son más que la contracara de una inserción más precaria en el mercado de trabajo. En efecto, la doble carga laboral las empuja, necesariamente, a enfrentar mayores obstáculos a la hora de incorporarse al mercado de trabajo formal y cuando logran hacerlo es en peores condiciones, con salarios menores y mayor informalidad (D´Alessandro, 2016). Este sesgo a favor de las mujeres en el perfil de los beneficiarios de la moratoria previsional se refleja en los números del programa: del total de beneficiarios de las moratorias previsionales (3.543.245), un 74,27% correspondió a mujeres<sup>14</sup>.

**Las moratorias previsionales que integraron el Plan de Inclusión Previsional original en 2005 y su expansión en 2014 tuvieron como resultado un nuevo esquema en la Argentina: en 2020, la cantidad de personas que recibió una pensión no contributiva (61,78%) superó ampliamente a la cantidad de beneficiarios del sistema contributivo (38,22%). Estas medidas derivaron en que Argentina se convierta en uno de los dos países con la mayor cobertura previsional de toda América Latina.**

El sistema de moratorias previsionales para los nuevos ingresantes al sistema previsional fue reemplazado en 2016: la administración de Mauricio Macri estableció en su lugar la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM). La edad jubilatoria requerida para ingresar fue elevada a 65 años para las mujeres<sup>15</sup> y el beneficio de la prestación equivale al 80% de la jubilación mínima<sup>16</sup>. Este programa depende de la ANSES y está dirigido a toda persona mayor a 65 años que no perciba ninguna jubilación o pensión, alcanzando en junio de 2021 a 206.263 beneficiarios. El objetivo de este programa fue dotar a las pensiones no contributivas de un mecanismo de ingreso permanente (a diferencia de las moratorias previsionales, que tenían una fecha límite para aplicar a su ingreso). Además, se eliminaron los descuentos por aportes adeudados.

Como puede observarse en el Gráfico 15, el número de beneficiarios de pensiones no contributivas ha aumentado significativamente desde 2002: pasaron de contar con 171.790 beneficiarios en 2002 a 5.143.785 beneficiarios en 2020 (Gráfico 15). Eso es, el número de beneficiarios por jubilación no contributivas hoy es 30 veces el número de beneficiarios que existía en 2002. Los saltos más importantes en el número de beneficiarios se dan luego de la adopción de las moratorias previsionales de 2005 y 2014. Al mismo tiempo, con la aparición de la primera moratoria previsional, los beneficiarios

<sup>14</sup> Boletín Estadístico de la Seguridad Social (MTEySS), datos correspondientes a junio de 2021.

<sup>15</sup> Anteriormente, las moratorias previsionales requerían la misma edad mínima jubilatoria que aquellas que regían para el sistema contributivo (65 años para los hombres y 60 años para las mujeres).

<sup>16</sup> En la práctica este beneficio es similar al de las moratorias, ya que una vez hechos los descuentos por aportes no realizados, el beneficio previsional neto era cercano a ese valor.

de las pensiones por vejez (que eran el programa que cubría, de forma marcadamente insuficiente, a una minoría de los adultos mayores sin aportes previsionales suficientes) migraron hacia el sistema de moratorias previsionales: en 2015 estas pensiones tenían menos de 20.000 beneficiarios, llegando a tan solo 1450 beneficiarios en 2020. Con posterioridad, la creación de la Pensión Universal para el Adulto Mayor contribuyó a que la alta cobertura del sistema previsional argentino se mantenga en niveles altos y mantenga su tendencia creciente, al permitir que los trabajadores informales con aportes previsionales insuficientes se continúen jubilando al llegar a la edad de retiro.

El número de beneficiarios por jubilación no contributivas hoy es 30 veces el número de beneficiarios que existía en 2002. Los saltos más importantes en el número de beneficiarios se dan luego de la adopción de las moratorias previsionales de 2005 y 2014.

### Pensiones no contributivas por vejez, por invalidez, madre de 7 o más hijos, moratorias previsionales y PUAM (cantidad de beneficiarios)

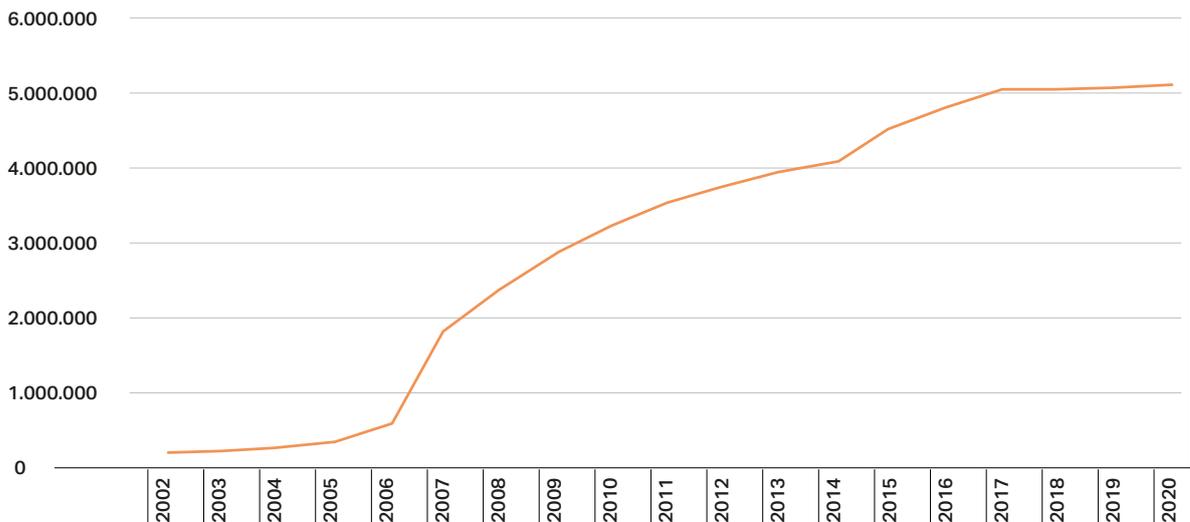


Gráfico 15

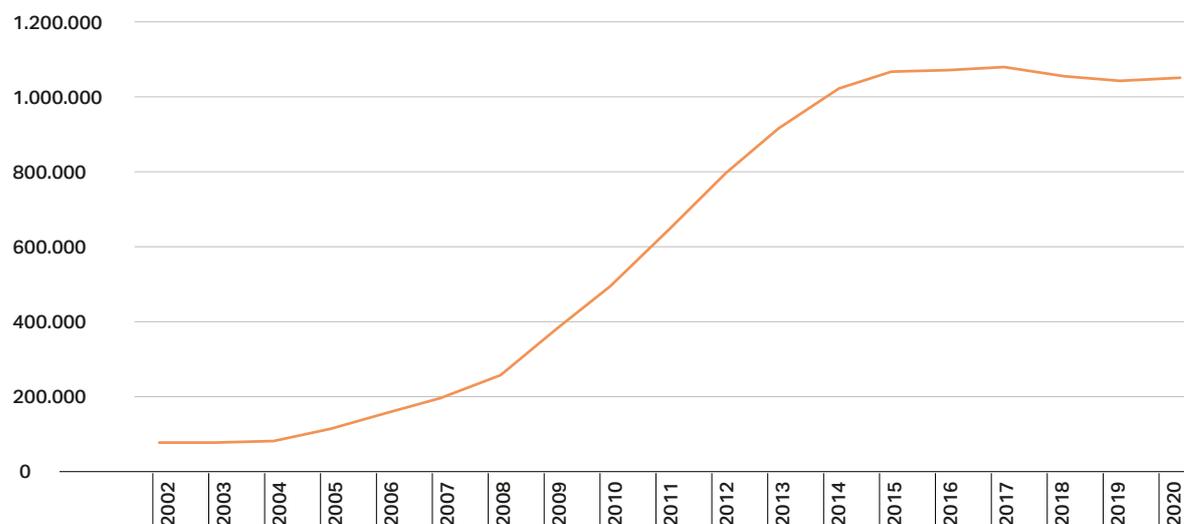
Fuente: Boletín Estadístico de la Seguridad Social y Estadísticas de la Seguridad Social.

Por último, un estudio aparte merecen las pensiones no contributivas por invalidez. Estas se encuentran bajo la órbita de la Agencia Nacional de Discapacidad (un organismo creado en 2017 que depende de la Presidencia de la Nación). Son elegibles para esta pensión personas en situación de vulnerabilidad social que acrediten un 76% o más de disminución de sus capacidades laborales. Esta pensión cubría 1.094.600 personas en junio de 2021, y el nivel de beneficios de esta prestación corresponde a un 70% del haber jubilatorio mínimo. Lo que es notable es el crecimiento exponencial que ha tenido el número de beneficiarios de las pensiones no contributivas por invalidez entre 2002 y 2017: como puede observarse en el Gráfico 16, pasaron de 76.899 en 2002 a 1.075.815 en 2017, representando un crecimiento del 1299%. La expansión más grande se dio entre 2009 y 2014: mientras que en 2008 las pensiones no contributivas por invalidez contaban con 264.311 beneficiarios, en 2014 se registró un total de 1.018.182 beneficiarios.

Estudios de caso

## Pensiones no contributivas por invalidez (cantidad de beneficiarios)

Gráfico 16



Fuente: Boletín Estadístico de la Seguridad Social y Estadísticas de la Seguridad Social.

Ciertamente parte de este aumento se debe a la eliminación del cupo que existía hasta 2003 (por el cual cualquier alta en las pensiones por invalidez solo podía darse cuando se daba de baja un beneficiario). Ello implicaba que esta política no estaba pensada en clave de derechos sociales, sino que estaba diseñada centralmente con un criterio de contención del gasto fiscal. Pero también es importante destacar que el crecimiento exponencial en el número de beneficiarios, así como también la distribución geográfica de los beneficios, es llamativo. La comparación con otros países de la región puede resultar de utilidad en este sentido. En el Cuadro 3 puede observarse el porcentaje de personas con algún tipo de discapacidad que reciben pensiones no contributivas por invalidez en países demográficamente comparables a la Argentina: Chile, Uruguay y Brasil. La Argentina se destaca por el porcentaje significativamente más alto de personas discapacitadas que reciben una pensión no contributiva por invalidez, en comparación con el resto de los países. Argentina quintuplica a Chile en el porcentaje de discapacitados cubiertos por una pensión por invalidez, más que duplica a Uruguay y duplica al Brasil.

## Población con discapacidad y cobertura de pensiones no contributivas por invalidez en Argentina, Chile, Uruguay y Brasil<sup>17</sup>

Cuadro 3

País	Año	Población discapacitada	Población con discapacidad (%)	Número de beneficiarios de pensiones no contributivas por invalidez	Cobertura de la población discapacitada por una pensión no contributiva por invalidez (%)
Argentina	2018	3.571.983	10,2	1.047.494	29
Chile	2015	2.836.818	16,7	179.761	6
Uruguay	2011	517.771	15,9	61.984	12
Brasil	2019	17.300.000	8,4	2.603.082	15

Fuente: Estudio Nacional sobre el Perfil de las Personas con Discapacidad (INDEC 2018), II Estudio Nacional de Discapacidad (ENDISC 2015), Censo de Hogares del Instituto Nacional de Estadística (INE 2011), Pesquisa Nacional de Saúde (IBGE 2019), Subsecretaría de Previsión Social de Chile y Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva (CEPAL).

17 Por falta de datos correspondientes al número de beneficiarios de pensiones no contributivas por invalidez para Brasil en 2019, se toman los datos de 2018 disponibles en la Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributivas de la CEPAL.

Si bien esta mayor cobertura de las pensiones por invalidez en la Argentina podría verse como algo positivo, es importante destacar que el reparto geográfico de las pensiones por discapacidad entre provincias no aparece como proporcionalmente distribuido entre provincias de acuerdo a su población. A priori, es plausible asumir que no hay razones para que las discapacidades se distribuyan de forma extremadamente desigual entre los habitantes de distintas provincias. Sin embargo, como puede observarse en el Cuadro 4, el porcentaje de pensiones por invalidez que reciben algunas de ellas, como Chaco o Santiago del Estero, es significativamente más alto que el porcentaje de población de Argentina que habita en esas jurisdicciones. Por ejemplo, mientras que en la provincia de Chaco un 6,89% de sus habitantes reciben una pensión no contributivas por invalidez, en Jujuy esta cifra se reduce a la mitad: 2,95% de sus habitantes reciben una pensión no contributiva por invalidez.

### Distribución geográfica de las pensiones por invalidez (%)

Provincia	Población provincia/ población argentina (%)	Pensiones por invalidez que recibe la provincia/ Total pensiones por invalidez país (%)	Habitantes de la provincia que reciben una pensión por invalidez (%)
Buenos Aires	38,66	25,44	1,56
CABA	6,72	2,14	0,76
Catamarca	0,91	1,47	3,83
Chaco	2,66	7,70	6,89
Chubut	1,37	0,79	1,37
Córdoba	8,29	7,07	2,03
Corrientes	2,47	4,96	4,78
Entre Ríos	3,05	3,41	2,65
Formosa	1,33	3,71	6,63
Jujuy	1,70	2,11	2,95
La Pampa	0,79	0,71	2,14
La Rioja	0,87	1,43	3,89
Mendoza	4,39	3,77	2,04
Misiones	2,78	6,70	5,72
Neuquén	1,47	1,01	1,63
Río Negro	1,65	1,49	2,14
Salta	3,15	4,79	3,62
San Juan	1,72	2,18	3,00
San Luis	1,12	1,60	3,38
Santa Cruz	0,82	0,33	0,95
Santa Fe	7,78	4,03	1,23
Santiago del Estero	2,16	7,29	8,03
Tierra del Fuego	0,39	0,09	0,53
Tucumán	3,74	5,80	3,68

Cuadro 4

Fuente: Boletín Estadístico de la Seguridad Social por Jurisdicción (mayo 2021) para la distribución geográfica de las pensiones por invalidez y proyecciones elaboradas sobre la base del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (INDEC) para la cantidad de población por provincia del 2021.

## Subsidios para la preservación o promoción del empleo formal

Otro tipo de programas que forman parte de la vasta red de protección social argentina son los programas sociales que promueven el empleo formal o lo preservan en momentos de crisis económicas. Los tres programas más importantes, que dependen del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, son: el Programa de Recuperación Productiva (REPRO), el Seguro de Capacitación y Empleo y el Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. El REPRO consiste en el pago de una suma de dinero fija a los trabajadores

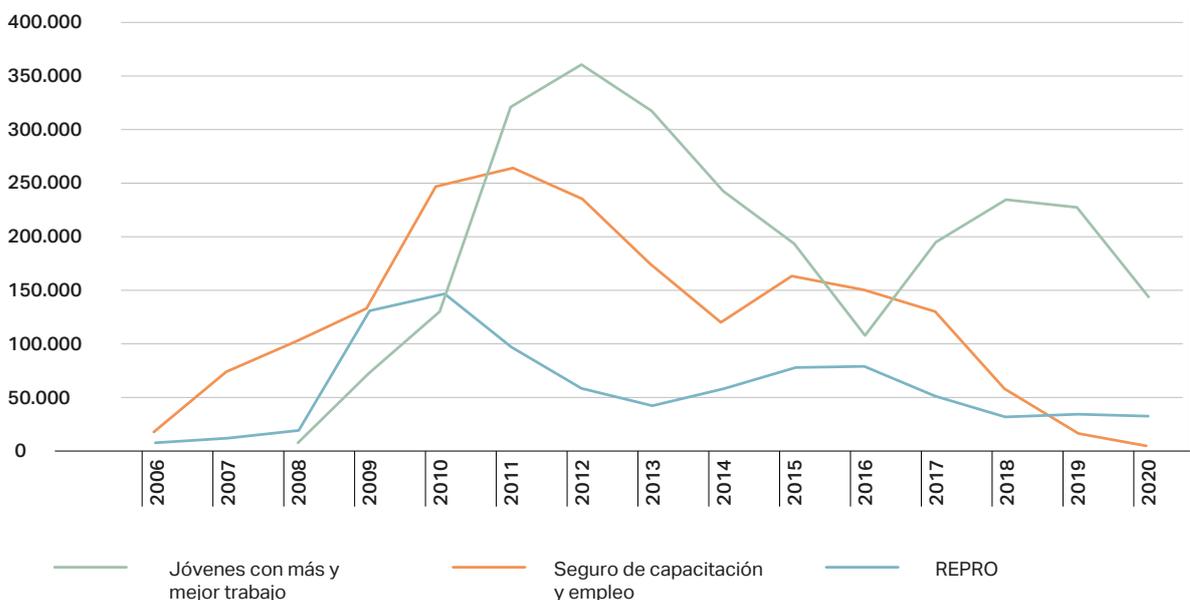
cuyos empleadores se adhieran al programa<sup>18</sup>, quienes para calificar deben constatar que sus empresas están atravesando por una situación de grave dificultad económica que pone en riesgo la continuidad de los puestos de trabajo de la empresa. El objetivo central es proteger el empleo formal especialmente en contextos de crisis económica mediante una ayuda financiera a empresas o sectores del mercado afectados por la situación económica. El programa se creó en el contexto de la crisis económica de 2001 y tomó un papel más significativo en 2009, contribuyendo a mitigar los efectos de la crisis financiera internacional de 2008/9.

Con un formato similar al REPRO, en 2020 la administración de Alberto Fernández lanzó el Programa de Asistencia al Empleo y la Producción (ATP) para hacer frente a la caída en la actividad económica asociada a la pandemia del coronavirus. Aunque este programa, que consistió en un subsidio directo al salario con una tasa de reemplazo del 50%, tuvo un alcance temporal limitado (9 meses), fue luego reemplazado por el REPRO II (Etchemendy, Espinosa y Pastrana, 2021). El ATP tuvo 2.965.909 trabajadores y 306.761 empresas beneficiarias durante 2020, alcanzando un beneficio promedio de \$8.855. El REPRO II, por su parte, otorga beneficios mensuales de hasta \$9000 para los sectores afectados pero no críticos y hasta \$22.000 para el sector de salud (cifras a noviembre de 2021). Este programa contó con 31.982 beneficiarios en 2020 y su beneficio promedio en ese año fue de \$7.310,49.

Si el objetivo de los REPRO estuvo centrado en preservar los empleos formales en tiempos de crisis, existen otros programas que buscan, por el contrario, insertar a los trabajadores informales y/o desocupados en el empleo formal: el Seguro de Capacitación y Empleo y el Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. El primero se dirige a personas desocupadas en situación de vulnerabilidad social con el fin de facilitar su inserción laboral y mejorar sus competencias laborales a través de prestaciones por desempleo no remunerativas. Este programa se creó en 2006 y absorbió a parte de los beneficiarios del programa Jefes y Jefas de Hogar, creado por la administración de Eduardo Duhalde en 2002. El objetivo de este programa es, por un lado, mitigar el desempleo y, por el otro, desarrollar acciones de capacitación para mejorar la empleabilidad (Bonari, Dborkin y Starkman, 2015). Como contraprestación, los beneficiarios deben participar en alguna de las actividades del programa, tales como finalizar sus estudios primarios y/o secundarios, participar de esquemas de formación profesional, tomar cursos de orientación laboral o participar de sistemas de búsqueda de empleo. Como muestra el Gráfico 17, este programa tuvo su pico de beneficiarios en 2011, cuando superó los 250.000 beneficiarios. Desde entonces ha perdido centralidad entre los programas de empleo en la Argentina: en 2020 cubrió a tan solo 3173 personas y otorgó un beneficio promedio de \$4273.

### Programas de empleo del Ministerio de Trabajo - REPRO, Seguro de Capacitación y Empleo y Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (cantidad de beneficiarios)

Gráfico 17



Fuente: Ministerio de Trabajo de la Nación

<sup>18</sup> El trámite es gratuito y no precisa de agentes intermediarios.

Por último, el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo ha estado específicamente enfocado en el sector joven de la población. Este programa tiene como objetivo facilitar el acceso al mercado de trabajo a los jóvenes entre 18 y 24 años que no hayan terminado sus estudios primarios y/o secundarios y estén desempleados, otorgándoles a los beneficiarios la oportunidad de participar en prácticas laborales, capacitaciones profesionales, facilitar la terminalidad educativa o la inserción laboral. El programa se creó en 2008, durante el primer mandato de Cristina Fernández de Kirchner, con el objetivo de combatir la desigualdad y los obstáculos que enfrentan los jóvenes para acceder al mercado de trabajo. De esta manera, el objetivo inicial del plan era que los jóvenes de los sectores más vulnerables pudieran terminar sus estudios y realizar prácticas laborales que contribuyeran a su empleabilidad, además de recibir acompañamiento en el proceso de búsqueda laboral<sup>19</sup>. Los beneficiarios reciben una transferencia directa a modo de incentivo económico que depende de la actividad que desarrollen dentro de las distintas líneas de acción del programa. Como en el caso del Seguro de Capacitación y Empleo, supo tener una mayor centralidad en el pasado: para 2012, superaba los 350.000 beneficiarios. La decreciente centralidad que han tenido estos planes de capacitación e inserción laboral se advierte en la baja pronunciada en el gasto destinado a estos programas (Gráfico 18). Actualmente el Jóvenes con Más y Mejor Trabajo tiene una dimensión mucho menor que en el pasado, pero sigue teniendo cierta relevancia en comparación con el Seguro de Capacitación y Empleo: en 2020 el el Jóvenes con Más y Mejor Trabajo tuvo 143.401 beneficiarios que recibieron \$12.950 en promedio.

### Seguro de Capacitación y Empleo y Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (gasto devengado en millones de pesos, a pesos constantes 2002)

Gráfico 18



## Becas educativas

Otro pilar central de la red de protección social en Argentina son las becas educativas. Estos programas consisten en una asistencia financiera para jóvenes socialmente vulnerables con el fin de facilitar su acceso a/finalización de la escolaridad obligatoria, estudios superiores y/o formación laboral. Esta categoría está constituida centralmente por las becas del Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR). En nuestras estimaciones de gasto para esta categoría incluimos solamente a este programa porque el resto de las becas educativas nacionales para grupos vulnerables implican una porción mínima de gasto.

<sup>19</sup> Reglamento del Programa Jóvenes con Más y Mejor Empleo (Resolución 764/2011, Secretaría de Empleo).

El PROGRESAR fue creado por el decreto presidencial N° 84/2014 durante el segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner. El programa tenía como objetivo otorgar una ayuda económica para solventar gastos de transporte, apuntes y material de estudio a quienes quisieran empezar o completar sus estudios en cualquier nivel educativo. Consiste en una asistencia monetaria para jóvenes entre 18 y 24 años en situación de vulnerabilidad social<sup>20</sup>. Esto implica que, para ser elegibles, los ingresos de los beneficiarios y su grupo familiar no pueden ser superiores a tres salarios mínimos, vitales y móviles. Las becas se cobran mensualmente y su monto depende del nivel de formación en el que se encuentre el beneficiario (secundario/universitario/terciario) y, en el caso de la educación superior, del tipo de carrera que estudie. En 2020, el beneficio promedio mensual para los beneficiarios de este programa fue de \$2331,21, mientras que el número de beneficiarios fue de 535.927.

Este programa sufrió una discontinuidad durante el gobierno de Mauricio Macri. En enero de 2018 esta administración decide relanzar el PROGRESAR. En principio, traslada su gestión de la órbita de ANSES al Ministerio de Educación. Asimismo, se sumaron exigencias académicas para la renovación anual de la beca y se cambió la modalidad de pago<sup>21</sup>. Como se puede observar en el Gráfico 19, si bien el número de beneficiarios comenzó a caer desde 2017, la caída fue más pronunciada en 2018, el año de las reformas mencionadas previamente: pasó de más de 1.038.721 en 2016 a 535.927 en 2020. Esto se tradujo en una baja considerable en el nivel de gasto del programa de becas desde 2016, con una caída muy notoria a partir de 2018 (Gráfico 20). Como se observa en el Gráfico 20, el año de mayor inversión en este programa fue 2015 y el de menor fue de 2018: la caída en el nivel de inversión pública entre estos dos años fue del 96.2%.

### Becas PROGRESAR (cantidad de beneficiarios)

Gráfico 19



Fuente: ANSES y Ministerio de Educación.

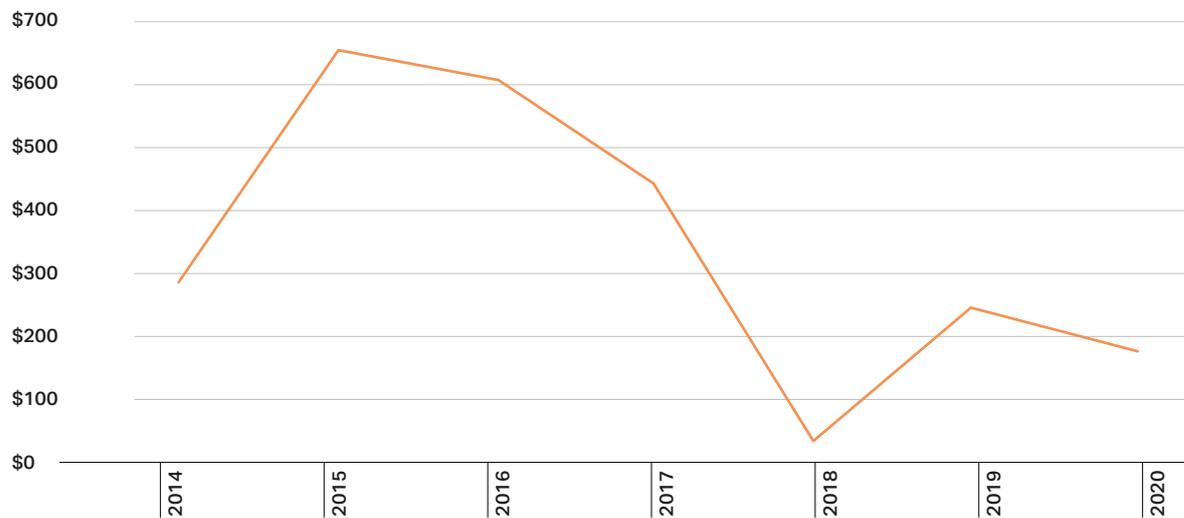


<sup>20</sup> Se extiende hasta los 35 años en el caso de personas con hijos menores a 18 años que pertenezcan a un hogar monoparental; hasta los 30 años para personas avanzadas en carreras de nivel superior; y sin límite de edad para personas trans, de comunidades indígenas, refugiados, con discapacidad o estudiantes de enfermería.

<sup>21</sup> A partir del relanzamiento de 2018, los montos siguieron siendo fijos, pero pasaron de 12 a 10 cuotas y comenzaron a variar según la situación de cada beneficiario, como se mencionó anteriormente: depende del nivel de formación en el que esté (educación secundaria, universitaria o terciaria) y del tipo de carrera que estudie. En 2021 la gestión de Alberto Fernández decide nuevamente extender el pago de las becas a los 12 meses del año.

### Becas PROGRESAR (gasto devengado en millones de pesos, a pesos constantes 2002)

Gráfico 20



Fuente: Portal de Presupuesto Abierto (Ministerio de Economía de la Nación). Inflación: IPC Bevacqua (2014-2015), IPC INDEC (2016-2020).

## 4. Argentina en perspectiva latinoamericana

La Argentina ha tenido históricamente niveles bajos de pobreza en comparación con los países vecinos de la región. Dicho esto, a partir de los 1980s y acentuado por la crisis del 2001, la pobreza se convierte en un fenómeno importante. Al realizar un análisis comparado de los principales indicadores sociales en el resto de América Latina, lo primero que hay que destacar es que la evaluación de la performance de la Argentina depende de cómo se haga ese análisis: esto es, si se hace de forma estática o dinámica. Si optamos por un análisis estático (¿cómo está la Argentina hoy si sacamos una foto y la comparamos con el resto de sus vecinos?), en términos de niveles de pobreza la Argentina tiene uno de los índices más bajos de la región. Como se puede observar en los Gráficos 21 y 22, la Argentina se encuentra entre los tres países con tasas de pobreza más bajas de la región (medida en porcentaje de la población que vive con menos de 3.2 dólares diarios –Gráfico 21– o 5.5 dólares diarios– Gráfico 22-). Solo Chile y Uruguay tienen menores índices de pobreza. La pobreza en Argentina había aumentado de manera notable durante la década de los noventa, alcanzando su pico máximo en la crisis del 2001. Los años posteriores registraron un descenso significativo del porcentaje de la población en situación de pobreza, una tendencia que duró hasta 2013, para luego revertirse.



### Población que vive con menos de 3,2 dólares por día

Fuente: CEPAL.

Gráfico 21

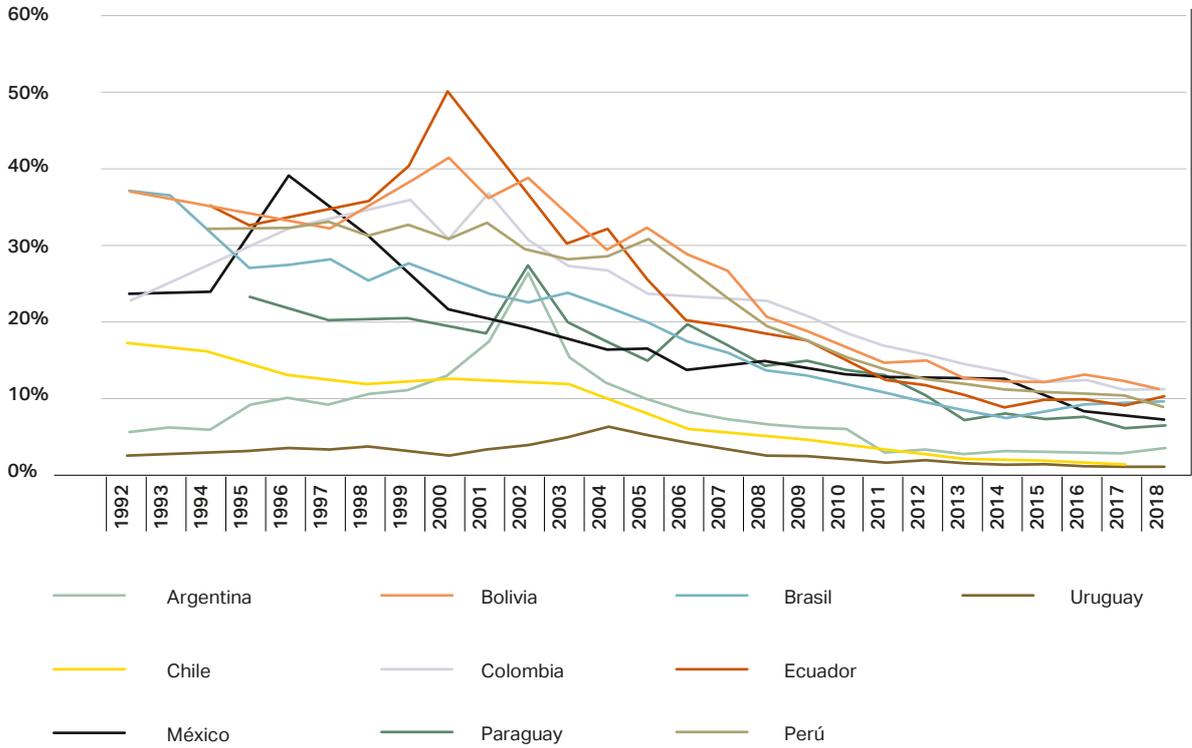
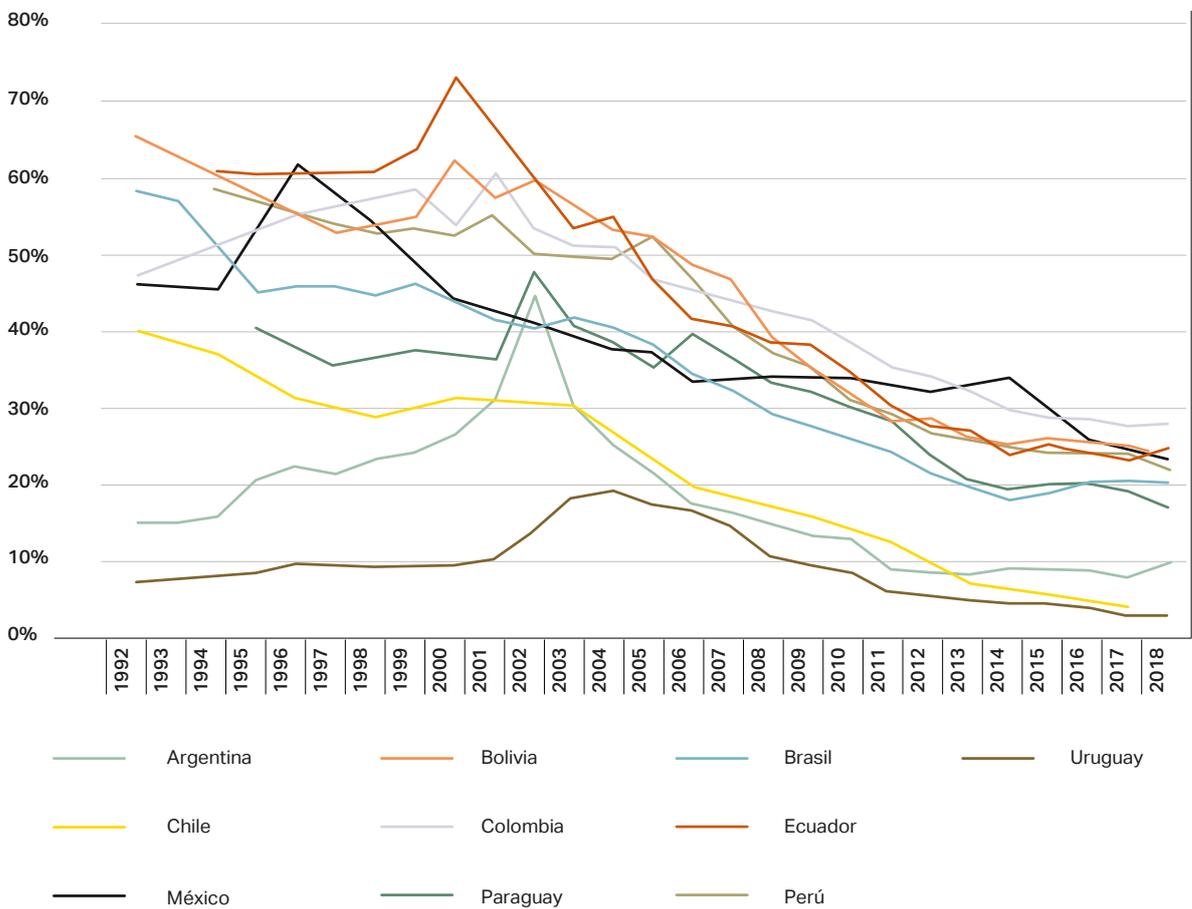


Gráfico 22

### Población que vive con menos de 5,5 dólares por día

Fuente: CEPAL.



Ahora bien, en términos de un análisis dinámico (¿cómo le fue a la Argentina si miramos la película de la evolución de los países de la región en las últimas dos décadas?), se pueden plantear dos preguntas con respecto a los esfuerzos realizados para combatir la pobreza: 1) ¿qué tan buena fue Argentina reduciendo la pobreza en el tiempo? y 2) ¿qué tan eficiente fue ese gasto para reducir la pobreza con respecto al aumento general de la inversión en política social? Respecto a la primera pregunta, los datos muestran que la Argentina no ha logrado reducir sus niveles de pobreza con la misma velocidad con la que lo hicieron otros países de la región (incluso aquellos que ya partían de un piso de pobreza bajo). A modo ilustrativo, si comparamos el porcentaje de la población que vive con menos de 5,5 dólares por día desde 2005 (cuando la pobreza en Argentina exhibía valores similares al momento inmediatamente previo a la crisis de 2001) hasta la fecha con datos más recientes (2018), podemos observar que en la Argentina el porcentaje de personas en situación de pobreza descendió un 54,73%. En comparación, países con estructuras demográficas parecidas en términos de urbanización, envejecimiento poblacional y niveles iniciales de pobreza, como son Chile y Uruguay, redujeron la pobreza en 81% y 84%, respectivamente (Cuadro 5).

### Población que vive con menos de 5,5 dólares por día, 2005 vs. 2018 (%) <sup>22</sup>

País	A 2005 (%)	B 2018 (%)	Reducción de pobreza (B/A-1)*100
Uruguay	17,39	2,85	-83,61%
Chile	19,64	3,72	-81,06%
Perú	52,10	22,10	-57,58%
Bolivia	52,09	23,09	-55,67%
Argentina	21,12	9,56	-54,73%
Paraguay	34,96	17,02	-51,32%
Ecuador	46,49	24,20	-47,95%
Brasil	38,09	19,92	-47,70%
Colombia	46,68	27,77	-40,51%
México	36,83	23,01	-37,52%
<b>Promedio</b>	<b>36,54</b>	<b>17,32</b>	<b>-55,77%</b>

Cuadro 5

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de pobreza de la CEPAL.

Pasemos entonces a la segunda pregunta: ¿qué tan eficiente es el gasto social en la Argentina para reducir la pobreza en relación con otros países? Sin dudas medir esta relación es complejo. Como mencionamos en el apartado metodológico de este artículo, nuestro trabajo propone una nueva medición del gasto en pobreza que es más acotada que la definición tradicional de "gasto en protección social". En efecto, una parte importante del estudio consistió en desagregar, dentro del gasto público destinado a protección social, lo que se destina específicamente a la población más vulnerable, que previamente denominamos como "ayuda social y urgente". Al mismo tiempo, consideramos importante comparar la performance de Argentina con otros países de la región. Y en este sentido, lamentablemente, los únicos datos disponibles para llevar adelante esta comparación consisten en una medición de gasto en protección social como porcentaje del PBI. El gasto en protección se refiere básicamente al gasto en seguridad social.

Aun siendo conscientes de estas limitaciones, veamos cómo se compara el nivel de la pobreza en Argentina y de otros países de la región en relación con sus niveles de gasto en protección social. El nivel del gasto de un Estado de Bienestar puede no estar asociado a los niveles de pobreza por varias razones, entre ellas: 1) porque un Estado puede invertir en otros programas de protección social cuyos

<sup>22</sup> Dada la falta de datos de población que vive con menos de 5,5 dólares por día en Chile para 2005 y 2018, hemos tomado en reemplazo los datos correspondientes a 2006 y 2017 respectivamente.

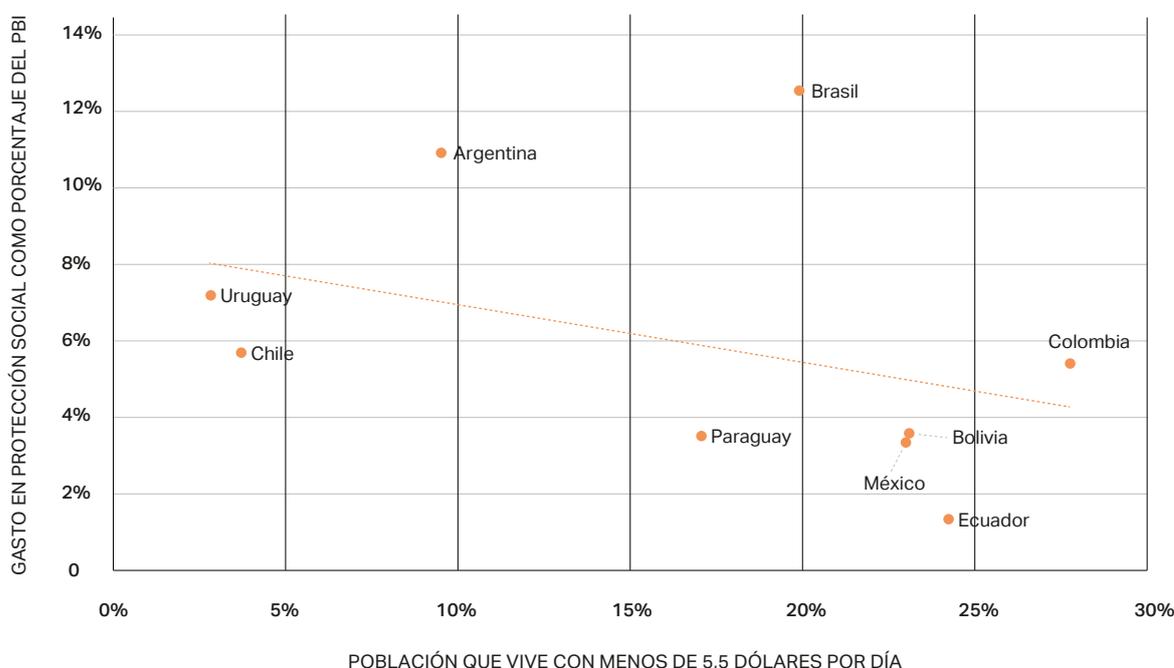
destinatarios pueden ser sujetos vulnerables pero no necesariamente pobres, o 2) porque el gasto del Estado en la lucha contra la pobreza puede no ser eficiente.

Hechas estas aclaraciones, vayamos a los datos. Cómo muestra el Gráfico 23, para 2018 Argentina es el segundo país que más gasta en protección social: 11% del PBI (solo superado por Brasil, que gasta 12.6%), con 9.56% de pobreza medida en 5,5 dólares diarios. En comparación, Chile y Uruguay gastan 5.8% y 7.3% de su PBI en protección social, respectivamente, y sus niveles de pobreza en 5,5 dólares diarios son de 3,72% y 2,85%, respectivamente. En resumen, Chile y Uruguay gastan entre la mitad y dos tercios respectivamente en protección social en comparación con la Argentina, pero tienen índices de pobreza que representan un tercio de los niveles argentinos. La ubicación de la Argentina con respecto a la recta del Gráfico 23 ilustra este patrón de manera clara: para su nivel de pobreza, la Argentina es un caso atípico en términos de su nivel de gasto en protección social.

### Gasto en protección social (% del PBI) vs. población que vive con menos de 5,5 dólares por día (%), 2018

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de pobreza y gasto en protección social como porcentaje del PBI de la CEPAL

Gráfico 23



Otro indicador importante a analizar es el nivel de informalidad. El nivel de informalidad es importante por dos razones. En primer lugar, porque determina el acceso de los individuos a derechos laborales y sociales básicos: un seguro de salud, vacaciones, indemnización, seguro de desempleo, vacaciones pagas, jubilación, etc. En segundo lugar, porque la tasa de formalidad es fundamental para determinar en qué grado el sistema jubilatorio está autofinanciado (o, dicho de otro modo, determina qué porcentaje del gasto previsional debe financiarse con rentas generales). Dado que en la Argentina tenemos un sistema jubilatorio de reparto (en el cual los aportes de los trabajadores activos financian directamente las jubilaciones de los pasivos), una elevada informalidad implica que los flujos financieros para pagar las obligaciones del Estado para con los pasivos resultarán insuficientes, por lo cual el Estado deberá recurrir de manera creciente a impuestos generales (impuesto a las ganancias, IVA, etc.) para financiar ese gasto.

¿Cómo se compara la Argentina en relación con otros países de América Latina en términos de su grado de informalidad? En consonancia con lo que vimos para los índices de pobreza, la Argentina tuvo históricamente, hasta los 1980s, bajos niveles de informalidad. A esto hay que agregar que la reducción de la informalidad en la primera década del siglo XXI fue importante, pero que desde entonces se ha estancado. A pesar de ello (y al igual que para el caso de la pobreza), en una mirada histórica de más largo plazo lo que se destaca es que desde los años 1980s los niveles de informalidad han aumentado y han alcanzado niveles elevados que no se han logrado revertir. Existen dos formas de medir la informalidad:

1) el porcentaje de asalariados informales sobre asalariados totales (esto es, trabajadores en relación de dependencia) y 2) el porcentaje de trabajadores ocupados informales sobre ocupados totales (incluyen relación de dependencia, cuentrapropistas, etc.).

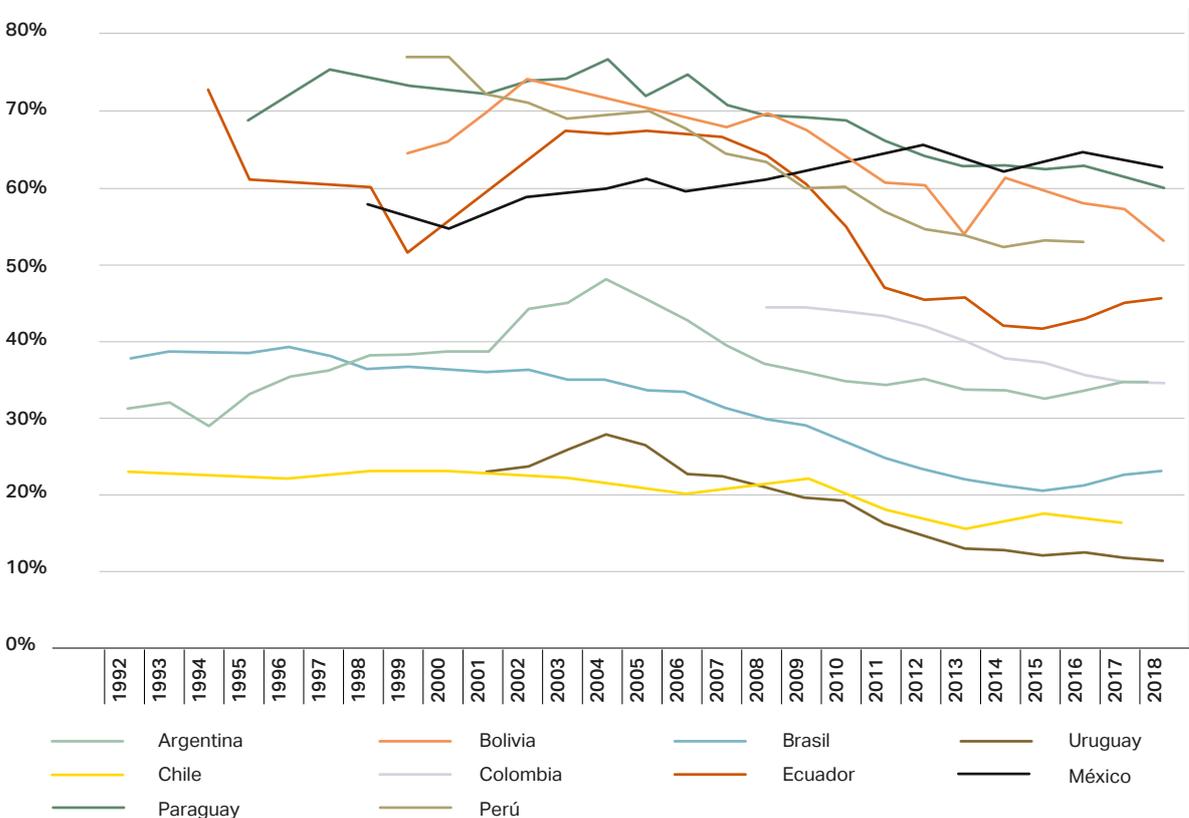
La cantidad de trabajadores que aportan al sistema previsional argentino era en 2019 de tan solo 49.7%, es decir que 50,3% de los trabajadores ocupados se encontraban en la informalidad. En comparación, en Brasil ese número era de 63% (37% de informalidad), en Uruguay 75,5% (24,5% de informalidad) y en Chile de 68,10% (31,9% de informalidad).

En relación con la informalidad dentro del mundo de los asalariados, este indicador en la Argentina ha oscilado entre el 32% y el 48% de los asalariados durante los últimos veinte años. Para 2018, en la Argentina el nivel de informalidad entre asalariados era de 34.81%. En comparación, Uruguay, Chile y Brasil registran niveles menores de informalidad, pero la Argentina se encuentra apenas mejor, en términos de formalidad, que el promedio del conjunto de los países de la región (Gráfico 24). Ahora bien, si se mide la informalidad entre el total de los trabajadores ocupados, la Argentina se encuentra en una posición más desventajosa, con niveles de informalidad más en línea con el promedio de la región pero bastante peor en relación a nuestros vecinos inmediatos: la cantidad de ocupados que aportan al sistema previsional era en 2019 de tan solo 49.7% (dicho de otra forma, 50,3% de los trabajadores ocupados se encontraban en la informalidad). En comparación, en Brasil ese número era de 63% (37% de informalidad), en Uruguay 75,5% (24,5% de informalidad) y en Chile de 68,10% (31,9% de informalidad) (Gráfico 25)<sup>23</sup>. Esto es, Argentina tiene el doble de informalidad que Uruguay y un 58% más de informalidad que Chile.

**Tasa de informalidad (asalariados)**

Fuente: SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial). Nota: un trabajador es considerado informal si no tiene derecho a una pensión vinculada al empleo una vez que se retire.

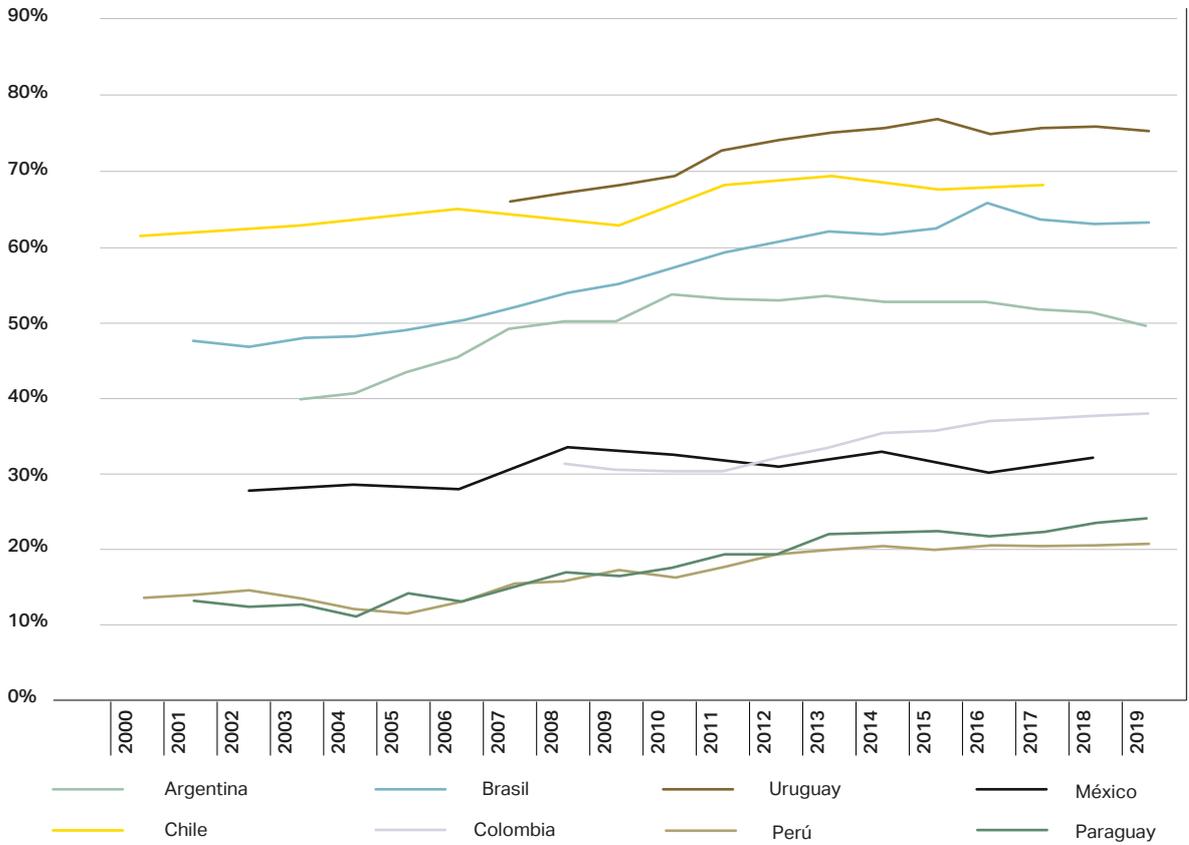
Gráfico 24



23 Para Chile este dato es de 2017, ya que no hay datos en esta serie para 2018 o 2019.

### Trabajadores que aportan a un sistema previsional (ocupados)

Gráfico 25



Fuente: CEPAL.

Para concluir, al comparar la evolución de los indicadores de pobreza e informalidad en América Latina, podemos realizar una serie de observaciones en lo que respecta al desempeño de la Argentina. Un primer problema se relaciona con la pobreza. Argentina ha demostrado ser efectiva para bajar de forma significativa los niveles de pobreza luego de la crisis de 2001, pero en la última década ha registrado un descenso de pobreza inferior al promedio de la región, no logrando disminuirla a la misma velocidad que sus vecinos. Un segundo problema se refiere a la informalidad, que ha disminuido -al igual que la pobreza- menos que en otros países demográficamente comparables. Como mencionamos anteriormente, la informalidad constituye un problema de falta de acceso a derechos laborales y sociales: la situación laboral de estos trabajadores informales es extremadamente precaria en tanto no tienen acceso a derechos básicos. Por otro lado, la elevada informalidad también genera un problema de sustentabilidad de la red de protección social. Previamente hemos mostrado que el Estado argentino invierte significativamente más en jubilaciones para adultos mayores con respecto a su inversión en otros grupos etarios. En este contexto, si la informalidad continúa en estos niveles elevados, el porcentaje de gasto en programas sociales dirigido a adultos mayores tenderá a aumentar más en los próximos años por razones demográficas (menor cantidad de trabajadores activos por cada pasivo por causa del envejecimiento poblacional). De esto se sigue que cualquier plan contra la pobreza en Argentina debe tener como uno de sus principios rectores la conversión de trabajadores informales en formales. A este problema central, entre otros, nos abocaremos en la próxima sección, en donde proponemos una serie de aportes para contribuir a una reformulación de los programas sociales en Argentina.



## 5. Aportes para una reformulación del sistema de protección social argentino

Del recorrido sistemático que realizamos por el complejo sistema de protección social argentino se pueden desprender algunos lineamientos fundamentales que es importante debatir para que las políticas sociales no solo cumplan una función de contención social, sino que también ofrezcan como horizonte una mayor integración social. No pretendemos brindar a continuación una reforma concreta de todo el sistema, propuestas de implementación o nuevos proyectos particulares, sino más bien disparar el diálogo en torno a principios rectores fundamentales que permitan un gasto más eficiente, más justo y que propicie una mayor integración social. Las siguientes ideas responden tanto a la convicción de que el gasto social ha contenido de forma necesaria a un porcentaje importante de la población vulnerable de nuestro país, como también al convencimiento de que ese mismo gasto necesita ser reformulado para que lleve a una mayor integración social de sus beneficiarios.

A continuación, esbozamos algunas ideas que a nuestro juicio podrían mejorar la eficiencia y justicia del sistema de protección social argentino. Estas ideas procuran atacar dos problemas centrales que mencionamos a lo largo del trabajo: el problema de la indigencia que afecta a un segmento importante de los niños de nuestro país y el de la informalidad laboral (que se traduce, entre otras cosas, en un problema de sustentabilidad financiera del sistema jubilatorio). Si bien queremos sugerir posibles líneas para el mejoramiento de las políticas sociales, somos conscientes que implementar dichas líneas requiere de una mayor profundización mediante el diálogo con actores relevantes en la materia y el estudio detallado sobre los costos fiscales.

Para abordar estos problemas, proponemos a continuación tres líneas de acción en vistas a un primer posible reordenamiento del gasto social:

- 1. La segmentación del sistema de transferencias de ingresos para atender mejor a las diferentes problemáticas asociadas a la pobreza e indigencia.**
- 2. Generar incentivos para que los jóvenes puedan insertarse en el mercado de trabajo formal.**
- 3. Potenciar la integración de los planes de cooperativas con la economía formal.**

Por último, creemos que un plan de inversión en infraestructura en barrios populares es un complemento necesario para mejorar la eficacia de las tres medidas anteriores. Si bien los lineamientos de este plan exceden los límites de este trabajo, finalizaremos con algunos argumentos acerca de por qué esta medida complementaria es tan necesaria.

### 1. Segmentación del sistema de transferencias de ingresos: los niños/as indigentes como prioridad de las políticas sociales

El 54,3 % de los menores de 14 años son pobres y el 16,6 % son indigentes. Es evidente que una prioridad fundamental del gasto social es que todo niño tenga cubierta por lo menos la canasta básica alimentaria. Esto hoy no sucede aun cuando el costo fiscal de transferir los fondos suficientes para cubrir estas necesidades es relativamente bajo y los beneficios de corto, mediano y largo plazo sustancialmente altos.

Es fundamental asegurar alimentación, salud y educación básica a todos los niños/as. La AUH ha sido una política programática exitosa y eficiente. Se debe debatir entonces su ampliación con un progresivo escalonamiento que transfiera mayores recursos a los niños/as indigentes con el objetivo de mejorar su acceso a la alimentación. En una primera etapa se podrían pensar tres niveles de beneficios para las transferencias de la AUH según el nivel de pobreza de sus beneficiarios:

- **Nivel 1: Padres y madres en la informalidad.** Un primer nivel de prestaciones (el más bajo) sería para todos aquellos/as niños/as en hogares donde los padres no poseen un trabajo formal, que es el criterio por el cual un niño se convierte en beneficiario hoy.
- **Nivel 2: niños/as en situación de indigencia pero con infraestructura básica en su hogar.** Un segundo nivel de prestaciones (más alto que el anterior), sería para aquellos/as niños/as que están en situación de indigencia, pero cuyo hogar tiene los insumos suficientes para preparar las comidas diarias: gas envasado y otros insumos básicos.
- **Nivel 3: niños/as en situación de indigencia sin infraestructura básica en su hogar.** Los niños en estos hogares, que precisarían asistir a comedores aun cuando sus padres tuviesen el dinero para comprar los alimentos básicos (porque carecen de los insumos básicos para prepararlos), deberían recibir el nivel de prestaciones más alto.

Implementar esta segmentación de los beneficios enfrenta un desafío mayor que es la falta de información sobre los hogares. En países como Brasil o Uruguay, la segmentación de los beneficios de los planes sociales se realiza a partir de la capacidad de sus Ministerios de Desarrollo Social para evaluar (a través de diferentes sistemas de *scoring*) el nivel de pobreza del hogar. Sin embargo, este sistema no existe en la Argentina. Esto es, el Estado no tiene un relevamiento de los hogares pobres e indigentes. Una posible solución a debatir, dados los límites de las capacidades estatales, es consolidar un sistema de información a nivel individual que permita al Estado tener la información alimentaria, educativa y sanitaria de los niños/as inscritos en la AUH. Otra opción es intentar recolectar esta información a nivel del hogar, tal como lo hacen nuestros países vecinos. Así como los movimientos sociales realizaron en su momento una importante tarea en la identificación de barrios populares<sup>24</sup>, podrían tener también un rol importante en la identificación de hogares con niños/as en la indigencia.

Más allá de los beneficios propios de la segmentación de los beneficios, una ventaja de consolidar las ayudas alimentarias a través de la AUH es permitirle al Estado concentrar sus capacidades en materia alimentaria para hacer frente a posibles urgencias y catástrofes. Por ejemplo, durante la reciente pandemia del coronavirus, de haber tenido una única prestación para atender la pobreza y la desnutrición infantil, la llegada de ayuda alimentaria adicional a aquellos que lo necesitaban hubiese resultado mucho más expeditiva. También podría eventualmente liberar a las escuelas de la tarea de alimentar a los alumnos permitiéndole dedicarse con todos los recursos a la tarea educativa. Si bien esta política implicaría un aumento del gasto en AUH, supone también ahorros en gastos alimentarios que se superponen de manera poco eficiente (por ejemplo, gastos en tarjetas alimentarias con gastos del Estado en compras de alimentos para comedores escolares) y es una inversión estratégica de gran importancia. Creemos pertinente explorar con mayor profundidad en un futuro inmediato la viabilidad fiscal de la segmentación propuesta.

## 2. Plan "Empleo Joven": ¿cómo insertar a los jóvenes en el mercado de trabajo formal?

Toda política social que procure reducir drásticamente la pobreza debe comenzar por reducir el flujo de jóvenes con terminalidad educativa hacia el desempleo y/o el empleo precario. Asegurar que los jóvenes completen su ciclo educativo y facilitar su transición rápida y efectiva hacia el mercado de trabajo formal debe ser una prioridad de la política pública. En particular, creemos que una política que subsidie su incorporación al empleo formal implicaría no solo comenzar a mejorar la tasa de empleo formal, sino también crear desde lo simbólico un camino posible de progreso para los jóvenes.

<sup>24</sup> Varios movimientos sociales, junto con Cáritas Argentina y la ONG Techo, participaron y dieron apoyo territorial en el relevamiento de datos para la creación del Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) (Ministerio de Desarrollo Social, 2019). Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/integracion\\_socio\\_urbana\\_de\\_barrios\\_populares.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/integracion_socio_urbana_de_barrios_populares.pdf)

Las propuestas de políticas de promoción del empleo formal joven no son nuevas en la Argentina. En general, estas propuestas han tenido como elemento central la exención temporaria del pago de las contribuciones patronales por parte de los empleadores y la posibilidad de los nuevos contratados de mantener sus planes sociales por un límite de tiempo definido. Creemos que ambos elementos deben estar presentes en un diseño de política pública que aspire a promover el empleo formal joven.

Nuestra propuesta procura combinar estos elementos con dos nuevos: 1) limitar el universo de posibles beneficiarios del programa, a los efectos de lograr una asignación más eficiente de recursos hacia las poblaciones más vulnerables, y 2) reducir las brechas de productividad entre trabajadores formales e informales mediante la capacitación, de modo de aumentar la probabilidad de que los beneficiarios del programa, una vez que ingresen, permanezcan dentro del mercado de trabajo formal en el largo plazo.

Respecto a los criterios de elegibilidad del programa, creemos que el Plan 'Empleo Joven' debe estar limitado a jóvenes que provienen de hogares cuyos padres hayan tenido la condición de trabajadores informales o desempleados. De esta forma, el joven que aplique al programa debe haber revestido la condición de beneficiario de la AUH en algún momento de su niñez para ser elegible al programa. Además, de modo de no duplicar el gasto social, los beneficiarios del Plan 'Empleo Joven' no pueden ser beneficiarios de las becas PROGRESAR simultáneamente. Esto es, si bien pueden ser beneficiarios del plan PROGRESAR al momento de aplicar para entrar al Plan 'Empleo Joven', deberán renunciar a la beca PROGRESAR al momento de entrar a un empleo formal.

Otro elemento central es el de la capacitación. La brecha educativa y de formación profesional entre trabajadores formales e informales es una traba que obtura la entrada de estos últimos al mercado de trabajo formal. Los jóvenes de familias que viven en la informalidad tienen en promedio menos años de educación, están menos formados profesionalmente en un rubro económico o un oficio, y sus padres tienen menos años de permanencia en un trabajo en relación de dependencia con un horario fijo, que un trabajador formal. Esto último redundaría en una escasa exposición a ciertos saberes no técnicos que también son fundamentales para un buen desempeño en el mercado laboral. Esto es, la brecha entre el sector formal e informal es, también, una brecha de productividad.

A los efectos de tratar este problema, proponemos que el Estado, en cooperación con sindicatos y empresarios de cada sector, diseñe un esquema de entrenamiento vocacional ambicioso que permita entrenar a los jóvenes en saberes específicos a cada rama de actividad. La Argentina cuenta en este sentido con una ventaja fundamental frente a otros países de la región: ya existe este sistema tripartito (Estado, sindicatos y empresarios) de entrenamiento vocacional (esto es, en oficios o rubros económicos) en casi todos los sectores. De allí que sea necesario que el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Desarrollo Social trabajen en conjunto en el rediseño de las currículas de estos esquemas de entrenamiento vocacional para adaptarlos a nuevos sujetos con saberes y experiencias diferentes. En este sentido, se pueden pensar en cursos con diferentes niveles de conocimiento para un mismo oficio. Esto sería importante para que aquellos trabajadores de la economía popular que ya tengan saberes previos, puedan rendir un examen para ingresar a un nivel superior del curso o, eventualmente, tener un certificado otorgado por el Estado que reconozca sus saberes en caso de encontrarse en un nivel de capacitación muy avanzado.

### **3. Hacia una mayor integración de las cooperativas de trabajo a la economía formal**

Si la propuesta anterior remite al problema del flujo (cómo evitar que los jóvenes que finalizan la escuela engrosen las filas de los trabajadores informales y desempleados), es crucial atender también al problema del stock: esto es, cómo integrar a los trabajadores que ya se desempeñan en la economía informal al circuito de la economía formal.

Como se mencionó anteriormente, en la Argentina para septiembre de 2021 había 1.223.537 personas que recibían un plan de cooperativas. Estas personas, que se desenvuelven en lo que comúnmente se denomina la “economía popular”, enfrentan una serie de problemas particulares. En primer lugar, no gozan de los derechos plenos de los trabajadores formales (indemnización, obra social, etc). Además, al no trabajar para un empleador formal, no poseen historias crediticias que les permitan acceder al crédito, un aspecto fundamental para el desarrollo de los individuos y también para el desarrollo económico de un país. Por último, en su gran mayoría estas cooperativas no están plenamente vinculadas con el circuito de la economía formal. El riesgo aquí es que este estado de cosas derive en una economía cada vez más dualizada (una economía popular informal de salarios y protección social bajos, por un lado, y una economía formal de salarios y protección social más alta, por el otro) que se bifurque crecientemente en dos segmentos sin interrelación entre sí. En este escenario, la única forma de mantener a una sociedad de este tipo cohesionada es a través de un Estado que gaste cada vez más recursos fiscales para sostener la actividad económica de esta economía informal. Cómo ya vimos, esto sería un problema de magnitud para un Estado con escaso margen fiscal y con un sistema de protección social contributivo cada vez más desfinanciado.

Por todas estas razones, creemos fundamental que el Estado financie una mayor integración de las cooperativas a la economía formal, a los efectos de reducir el costo fiscal que supondría el sostenimiento de una economía informal cada vez más grande en el largo plazo. Esto es, que haya un aumento transitorio del gasto para financiar esta integración en el corto plazo a los efectos de reducir el gasto fiscal en política social no contributiva. Mantener el *statu quo* en materia fiscal significa, en el largo plazo, sentar las bases para un crecimiento del gasto en políticas sociales no contributivas, lo que es incompatible con las capacidades económicas y fiscales de la Argentina.

Concretamente, este gasto social debe estar apuntado a promover que las cooperativas se integren a la economía formal. En particular, en mejorar el encadenamiento de las cooperativas con las empresas de la economía formal con apoyo del Estado. Esto implica avanzar en dos líneas de acción que deben tomarse en conjunto: 1) facilitar la transición de los trabajadores de las cooperativas a trabajos en la economía formal a través de capacitación e incentivos fiscales especiales y 2) mejorar la integración de las cooperativas a la economía formal.

### **Facilitar la transición de los trabajadores de las cooperativistas a empleos en la economía formal**

Creemos que hay un conjunto de trabajadores de cooperativas que, con un apoyo estatal adecuado, pueden embarcarse en la transición hacia empleos en la economía formal. Esto requiere de dos acciones por parte del Estado: por un lado, el programa ‘Empleo Joven’ antes mencionado puede perfectamente adecuarse a este grupo de trabajadores. Así, no solo el Estado debe, por un tiempo limitado, subsidiar las contribuciones patronales y permitir a los beneficiarios mantener sus planes sociales. Además, debe invertir fuertemente en la capacitación de estos trabajadores. En este sentido, creemos que el esquema de capacitación tripartita que describimos para el Plan ‘Empleo Joven’ puede perfectamente funcionar también para este grupo de trabajadores.

Pero la integración de estos trabajadores a empleos formales supone además un desafío adicional: los trabajadores de cooperativas en general tienen problemas de salud más complejos que aquellos que se desempeñan en la economía formal. Esto se da, precisamente, porque el trabajador informal no está cubierto ni por los prestaciones de salud de las obras sociales (en general superiores a las de los hospitales públicos), ni tampoco por un marco normativo que les garantice condiciones de trabajo salubres y con un bajo riesgo de accidentes de trabajo. En consecuencia, los trabajadores informales son más propensos a experimentar patologías de salud más complejas y costosas de tratar desde el punto de vista médico. Así, su integración al mercado de trabajo formal puede suponer una carga financiera pesada para los prestadores de salud, que pueden verse sobrepasados en su capacidad de lidiar con estas demandas. A los efectos de que este proceso de transición hacia el mercado de trabajo formal sea exitoso, es central que el Estado subsidie por un período de tiempo limitado los costos financieros de salud que implica esta migración de los trabajadores del sector informal al formal de la

economía. Aún cuando esto supone en principio un aumento transitorio de las erogaciones fiscales, es preciso destacar que a largo plazo esto no necesariamente implica un aumento del gasto público. Eso es así porque, a la larga, el tratamiento de estas patologías deben ser financiadas por el Estado de todos modos, a través de su tratamiento en hospitales públicos.

### **Apuntalar la integración de las cooperativas a las cadenas de valor de la economía formal**

A la par de la hoja de ruta detallada arriba sobre cómo integrar a los trabajadores individuales de las cooperativas al empleo formal, es imperioso también lograr que las cooperativas, en tanto núcleos productivos, mejoren su integración a las cadenas de valor de la economía formal. Para lograr dicha medida, sugerimos avanzar en tres líneas de acción: 1) sistema de licitaciones públicas que garanticen una demanda mínima a la producción de las cooperativas, así como también proyectos de cooperación con proveedores del sector privado; 2) facilitar las condiciones para que las cooperativas accedan a crédito bancarios subsidiados, a los efectos de colocarlas en condiciones de mayor igualdad respecto al sector privado; y 3) habilitar nuevos marcos jurídicos que faciliten la cooperación entre cooperativas y empresas privadas.

En primer lugar, es preciso que el Estado garantice una demanda sostenida de los productos de las cooperativas a través de los sistemas de licitaciones. A propósito de este punto, creemos que hay insumos de la actividad estatal que pueden ser provistos de manera eficiente por las cooperativas. En particular en lo que respecta a tres industrias: alimentos, textil y construcción. Por ejemplo, las cooperativas tienen experiencia en la producción y preparación de alimentos. En este contexto, los Gobiernos nacionales, provinciales y municipales podrían (con la ayuda de algún subsidio del Estado nacional, de ser necesario) garantizar la compra de un determinado volumen de viandas a las cooperativas para diferentes dependencias estatales.

Otro sector donde las cooperativas pueden ser competitivas es en el sector textil. Ya ha habido en este sentido experiencias de producción de indumentaria para los trabajadores por parte de cooperativas (guardapolvos, uniformes de policía). De modo que creemos que también existe un espacio aquí para que el Estado nacional pueda coordinar (y subsidiar) estas compras por parte de los Estados provinciales. Este es un sector en donde el trabajo en negro (y hasta en algunos casos, trabajo esclavo) es especialmente elevado. Esto es así porque una porción importante de la actividad textil se organiza en la forma de talleres clandestinos en los barrios populares en donde, además, hay una gran incidencia de accidentes laborales (Amengual, 2011). Dada esta problemática, el apoyo estatal a cooperativas de trabajadores con estatus legal sería un buen punto de partida para empezar a regularizar un sector en donde la violación de las normas laborales es especialmente elevada.

Por último, el rubro de la construcción es otro en el que las cooperativas de trabajadores se han mostrado exitosos. En particular, desde que este tipo de cooperativas comenzaron a funcionar allí por el año 1996 durante la segunda presidencia de Menem, una gran parte de ellas se ha dedicado a las tareas de construcción pública y mantenimiento de espacios públicos (barrido de veredas, reparación de escuelas, entre otras). Creemos que este tipo de cooperativas puede insertarse de forma exitosa en la obra pública a cargo del Estado nacional y en los proyectos de vivienda popular en particular.

¿Cómo funcionaría entonces un sistema de licitaciones públicas que favorezca la integración de las cooperativas a la economía formal? Como parte de las condiciones de las licitaciones, se podría exigir que las empresas privadas del sector contraten a un porcentaje determinado de trabajadores de cooperativas. Así, ciertas tareas de menor complejidad dentro de la obra pública (como el desmalezamiento de terrenos, parte del trabajo de limpieza post-demolición, o el trabajo de terminaciones eléctricas y trazado de cañerías de la construcción), podría ser subcontratada por la empresa que gane la licitación a cooperativas especializadas en el rubro.

En segundo lugar, creemos que es fundamental garantizar crédito subsidiado a estas cooperativas. Una de las principales desventajas en la competencia que enfrentan estas cooperativas frente a las

empresas formales es, por su condición de emprendimientos informales, la falta de acceso al crédito. Por eso creemos fundamental que, a partir del registro de cooperativas que ya existe a nivel nacional, las entidades bancarias del sector público puedan armar su propio sistema de *scoring* a partir de la evaluación del perfil productivo y las potencialidades económicas de cada cooperativa inscrita, a los efectos de poder tomar decisiones informadas sobre cómo asignar créditos subsidiados.

Por último, la cooperación entre empresas privadas y cooperativas requeriría de un nuevo marco legal que limite los riesgos propios de la responsabilidad subsidiaria en los que incurrirían las empresas privadas que trabajen junto con los cooperativistas.

#### 4. Un plan de infraestructura en barrios populares

Para finalizar, queremos destacar que, si bien el presente estudio se ha ocupado de la pobreza con el foco puesto en las transferencias de ingresos, las causas de la pobreza estructural son mucho más amplias. En particular, la falta de acceso a servicios básicos, como agua potable, cloacas, tendido de luz y gas, viviendas sociales, pavimentación de calles y salas de salud han jugado un papel central en la reproducción de los ciclos de pobreza en los barrios populares.

De esta forma, creemos que un plan ambicioso de inversión en infraestructura en barrios populares sería un complemento necesario de las medidas propuestas anteriormente. No solo porque ayudaría a sacar a los individuos de la pobreza estructural, sino porque también podría facilitar la integración de las cooperativas a la economía formal. Los detalles de este plan son complejos y exceden a la materia cubierta por el presente estudio. Sin embargo, queremos destacar que el Estado podría utilizar los mecanismos arriba mencionados (sistema de licitaciones, crédito subsidiado y nuevo marco legal) para facilitar la cooperación entre sector privado y cooperativas en la mejora de los barrios populares. Solo con este tipo de abordaje multidimensional podrá la Argentina romper definitivamente con los ciclos de reproducción de pobreza en los que se encuentra atrapada hace décadas.

# Apéndice



Apéndice

## Distribución de planes sociales dentro de las políticas sociales contra la pobreza (se incluyen los programas más relevantes a modo de ilustración)

Cuadro 6

Pensiones no contributivas	Políticas alimentarias	Planes para cooperativas	Subsidios para la preservación o promoción del empleo formal	Asignaciones familiares no contributivas	Becas educativas
Pensiones no contributivas por invalidez	Tarjetas alimentarias	Hacemos Futuro	REPRO	Asignación Universal por Hijo	PROGRESAR
Pensión Universal para el Adulto Mayor	Tarjeta Alimentar	Monotributo Social	Seguro de Capacitación y Empleo	Asignación por Embarazo	
Pensiones no contributivas por vejez	Prohuerta	Potenciar Trabajo	Jóvenes con Más y Mejor Trabajo	Asignación por Cónyuge	
Pensiones no contributivas madre 7 o más hijos	Plan nacional de Seguridad Alimentaria	Salario Social Complementario	Asist. de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP)	Asignación Familiar por Hijo (excluye trabajadores activos del sector privado y público)	
Moratoria previsional	Programa Familias y Nutrición	Argentina Trabaja	Programa de Inserción Laboral	Asignación por hijo con discapacidad	
		Programa de Empleo Comunitario	Empleo Independiente	Ayuda escolar anual Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)	
			Trabajar III	Plan Familias	
			Trabajar IV		

## Distribución de partidas presupuestarias dentro de las políticas sociales contra la pobreza

Cuadro 7

Pensiones no contributivas	Políticas alimentarias	Planes para cooperativas	Subsidios para la preservación o promoción del empleo formal	Asignaciones familiares no contributivas	Becas educativas
23 - Pensiones no Contributivas por Invalidez Laborativa (Agencia Nacional de Discapacidad)	26- Seguridad Alimentaria (Desarrollo Social)	38 - Apoyo al Empleo (Desarrollo Social)	16 - Acciones de Empleo (no incluye Jefes de Hogar ni el Programa de Empleo Comunitario) (Trabajo)	19 - Asignaciones Familiares (no incluye activos ni sector público) (ANSES)	29 - Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina - PROGRESAR (ANSES)
31 - Pensiones No Contributivas (Decreto N° 746/2017) (ANSES)		50 - Proyectos Productivos Comunitarios (Desarrollo Social)	23 - Acciones de Capacitación Laboral (Trabajo)	28 - Familias por la Inclusión Social (Desarrollo Social)	49.40 - Gestión y Asignación de Becas a Estudiantes (Educación)
30 - Pensión Universal para el Adulto Mayor (ANSES)		20 - Abordaje Territorial (Desarrollo Social)	99.2.1 - Asistencia por la Emergencia Sanitaria (AETP)	99.2.1 - Asistencia por la Emergencia Sanitaria (IFE)	
16.3 - Prestaciones previsionales por moratoria previsional (ANSES)		24 - Economía Social (Desarrollo Social)			
		16 - Asistencia a la Actividad Cooperativa y Mutual (I.N.A.E.S)			
		54 - Plan Nacional de Protección Social (Desarrollo Social)			
		39 - Políticas para la Agricultura Familiar (Agricultura)			
		40 - Formulación de Políticas de Desarrollo Rural (Agricultura)			
		53 - Integración Socio Urbana (Desarrollo Social)			

Fuente cuadro 6 y 7: Elaboración propia.

# Referencias



- Amengual, M. (2011). Cambios en la capacidad del Estado para enfrentar las violaciones de las normas laborales: los talleres de confección de prendas de vestir en Buenos Aires. *Desarrollo Económico*, 100(202-203), 291-311.
- Arza, C. (2017). Inclusión, prestaciones básicas y (des)igualdad: La distribución de la protección económica en la vejez en cuatro países de América Latina. *SaberEs*, 9(1), 69-89.
- Bonari, D., Dborkin, D., & Starkman, D. (2015). *Protección social para el desempleo*. CIPPEC.
- Centrángolo, O., & Grushka, C. (2020). *El sistema de pensiones en la Argentina: Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera*. CEPAL.
- D' Alessandro, M. (2016). *Cómo construir una sociedad igualitaria (sin perder el glamour)*. Buenos Aires: Sudamericana
- Della Paollera, C., & Echandi, J. (Agosto de 2021). CIPPEC. Obtenido de <https://www.cippec.org/textual/infancias-en-pandemia-que-van-a-recordar-los-ninos-de-hoy-cuando-sean-adultos/>
- Etchemendy, S., Espinosa, C., & Pastrana, F. (Septiembre de 2021). *Coordinada, liberal, asistencialista: Política, economía y estrategias sociolaborales frente al COVID-19 en América Latina*. Obtenido de FUNDAR: <https://www.fund.ar/wp-content/uploads/2021/09/Fundar-Politicasy-sociolaborales-frente-al-COVID.pdf>
- Del Tredici, R., González, L., & Zarazaga, R. (2020). Comprando paz social: movimientos sociales y distribución de planes sociales durante los gobiernos de Cristina Kirchner y Mauricio Macri. *Mimeo*.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2019). *Integración socio urbana de barrios populares: génesis, recorrido y futuro de una política de Estado en la Argentina*. Obtenido de [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/integracion\\_socio\\_urbana\\_de\\_barrios\\_populares.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/integracion_socio_urbana_de_barrios_populares.pdf)
- Schipani, A. (2019). Strategies of Redistribution: The Left and the Popular Sectors in Latin America. *Ph.D. Dissertation*.
- Schipani, A. (2020). Segmented Retrenchment: The Politics of Welfare Cuts in Developing Countries. Convención Anual de la Asociación Estadounidense de Ciencia Política (APSA).
- Schteingart, D., Zack, G., & Favata, F. (2020). Pobreza e indigencia en Argentina: construcción de una serie completa y metodológicamente homogénea. *Sociedad y Economía*(40), 69-98. doi: <https://doi.org/10.25100/sye.v0i40.8020>
- Svampa, M., & Pereyra, S. (2003). *Entre la ruta y el barrio*. Buenos Aires: Biblos.
- 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 Acuña, C. (Comp.): *El Estado en Acción: fortalezas y debilidades de las políticas sociales en Argentina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

# Sobre los autores y la autora

## **Andrés Schipani**

Doctor en Ciencia Política por la Universidad de California, Berkeley. Director de investigación del Instituto Universitario CIAS (Centro de Investigación y Acción Social). Profesor en la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Su agenda de investigación se centra en la economía política de la redistribución en América Latina.

## **Rodrigo Zarazaga**

Fundador, Rector e Investigador principal del Instituto Universitario CIAS (Centro de Investigación y Acción Social). Sacerdote jesuita. Doctor en Ciencia Política por la Universidad de California, Berkeley. Post Doc por la Universidad de Notre Dame. Licenciado en Filosofía y Licenciado en Teología. Investigador adjunto del CONICET. Profesor invitado en Georgetown University. Sus trabajos se centran en la investigación de problemas de redistribución, clientelismo y política electoral.

## **Lara Forlino**

Licenciada en Ciencia Política y Gobierno y maestranda en Economía Aplicada en la Universidad Torcuato Di Tella, donde también se desempeña como docente.

# Modo de citar

Schipani, Andrés; Zarazaga, Rodrigo y Forlino, Lara (2021). Mapa de las Políticas Sociales en la Argentina. Aportes para un sistema de protección social más justo y eficiente. Buenos Aires: CIAS + Fundar. Disponible en <https://www.fund.ar/> y en <https://www.cias.ar/>.

