

Mapa de las Políticas Sociales en la Argentina: Aportes para un sistema de protección social más justo y eficiente

Este informe de políticas públicas se desprende del documento **Mapa de las Políticas Sociales en la Argentina: Aportes para un sistema de protección social más justo y eficiente**, elaborado por el Instituto Universitario CIAS y Fundar.

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 América Latina, donde prácticamente todos los países lograron reducir la pobreza de forma sostenida. Las dificultades para combatirla no se originan en un gasto público insuficiente, ya que Argentina es el segundo país de la región que más invierte en protección social. Una política efectiva de reducción de la pobreza debe enfocarse en una reformulación del gasto social.

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 habitual sobre el tema en Argentina. 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, un análisis de la composición y evolución del gasto social entre 2002 y 2020 permite identificar los problemas de la red de protección social, y sugerir cambios que mejoren la justicia y eficiencia de las políticas públicas en la lucha contra la pobreza.

MENSAJES CLAVE

- Más de la mitad de los niños y niñas en Argentina son pobres (54,3%), en contraste con la baja tasa de pobreza entre adultos mayores (13,8%). No obstante, los adultos mayores en situación de pobreza o vulnerabilidad reciben una cantidad considerablemente mayor de transferencias públicas. En 2019, por cada peso que el Estado gastaba en asignaciones familiares para niños pobres o vulnerables, gastaba 5 pesos en pensiones no contributivas para adultos mayores pobres o vulnerables.
- Entre 2002 y 2020 hubo un crecimiento muy significativo de la cantidad de beneficiarios de pensiones no contributivas: pasaron de 171.790 en 2002 a 5.143.785 en 2020. Esta expansión derivó en que la Argentina se convierta en uno de los dos países de América Latina con mayor cobertura previsional. Además, significó que, por primera vez en la historia, el Estado reconoció el trabajo no remunerado de las mujeres en las tareas de cuidado.

- **La inversión en pensiones no contributivas es mayor que todo el resto del gasto social junto:** para 2019, el año anterior a la pandemia, el gasto en pensiones no contributivas representaba el 318% del gasto público en el resto de programas de lucha contra la pobreza sumados.
- Dentro de la expansión de las pensiones no contributivas, **el aumento de las pensiones por invalidez tuvo un crecimiento exponencial entre 2002 y 2018:** pasaron de 76.899 beneficiarios en 2002 a 1.047.494 en 2018 (sobre un universo de 3.571.983 de población con discapacidad), representando un crecimiento del 1262%.
- **Los planes para cooperativas de trabajadores informales se han convertido en un elemento central de la política social a partir de 2016.** Mientras que Cristina Fernández de Kirchner dejó su mandato en 2015 con 253.939 beneficiarios de planes para cooperativas, Mauricio Macri finalizó su mandato en 2019 con 641.762 beneficiarios. Para septiembre de 2021, durante el gobierno de Alberto Fernández, el número era de 1.223.537
- **En la administración de los planes de cooperativas, los movimientos sociales tienen un rol central.** Esto genera que, dentro del mundo de los trabajadores del sector informal, existan dos niveles de beneficios de las transferencias de ingresos del Estado de acuerdo a la pertenencia o no de una familia a un movimiento. En efecto, en 2021 una familia tipo (con dos niños 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.
- **El Estado invierte cada vez menos en políticas sociales para insertar a los sectores más vulnerables en el 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%.
- **Comparativamente, el Estado invierte, dentro de la asistencia social que reciben directamente los individuos, cada vez más en políticas destinadas a la economía popular y cada vez menos en políticas de promoción o preservación del empleo formal.** En 2019, por cada peso que se destinaba 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.
- Los niveles de informalidad de la Argentina son considerablemente más elevados que los de sus vecinos. 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).
- **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.

Aportes para una reformulación del sistema de protección social



1. Segmentar el sistema de transferencia de ingresos

Ampliar la AUH con un progresivo escalonamiento que transfiera mayores recursos a los niños y niñas indigentes. Esto implica segmentar las transferencias de la AUH en tres niveles de beneficios según el nivel de pobreza de sus beneficiarios, ordenados aquí abajo de menores a mayores beneficios:

- **Nivel 1: padres y madres en la informalidad.** Este es el criterio de selección actual de la AUH.
- **Nivel 2: niños/as en situación de indigencia pero con infraestructura básica en su hogar.** Esto es, hogares que tienen 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.** Esto es, hogares que carecen de los insumos básicos para preparar alimentos.

2. Insertar a los jóvenes en el mercado de trabajo formal: Plan "Empleo Joven"

- 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.
- Limitar el universo de posibles beneficiarios a jóvenes que recibieron la AUH.
- Reducir las brechas de productividad entre trabajadores formales e informales aprovechando los sistemas tripartitos (con participación del Estado, sindicatos y empresarios) de entrenamiento vocacional (esto es, en oficios o rubros

económicos) que ya existen en la Argentina en casi todos los sectores económicos.

3. Potenciar la integración de las cooperativas de trabajo a la economía formal

- **Facilitar la transición de los trabajadores de las cooperativas a empleos en la economía formal.** i) Invertir en capacitación a través de los sistemas tripartitos de entrenamiento laboral que ya existen (Estado, sindicatos y empresarios); ii) subsidiar 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.
- **Apuntalar la integración de las cooperativas a las cadenas de valor de la economía formal.** i) Garantizar una demanda mínima a la producción de las cooperativas a través de licitaciones públicas en las áreas de la construcción, textil y alimentos que favorezcan la cooperación entre empresas privadas y cooperativas; ii) Facilitar las condiciones para que las cooperativas accedan a créditos bancarios subsidiados; iii) Habilitar nuevos marcos jurídicos que faciliten la contratación de cooperativas por parte de las empresas privadas.

4. Invertir en un plan de infraestructura en barrios populares

Un plan ambicioso de inversión en infraestructura en barrios populares es un complemento necesario de estas medidas, no solo para garantizar el acceso a servicios básicos a los efectos de resolver la pobreza estructural. A su vez, el Estado podría utilizar los mecanismos antes mencionados (sistema de licitaciones, créditos subsidiados y nuevos marcos legales) para facilitar la cooperación entre el sector privado y las cooperativas en la mejora de las condiciones de vida de los barrios populares.