

N°2 NOTAS DE POLÍTICA

DESAFÍOS ESTRUCTURALES DE LAS POLÍTICAS SOCIALES: UN TIEMPO DE OPORTUNIDADES¹

PNUD Argentina

Autoras: María Laura Alzúa, Gabriela Catterberg²

Introducción

Los ciclos económicos recurrentes y la dificultad para crecer de forma sostenible que ha experimentado Argentina desde hace al menos cuatro décadas se evidencian en la tendencia del crecimiento promedio del PIB de mantenerse cercano a cero desde mediados de la década de 1970. Las crisis macroeconómicas han conllevado al aumento y persistencia de elevados niveles de pobreza, que no ha podido ser erradicada a pesar de la implementación de políticas sociales encaminadas a reducir la transmisión intergeneracional de carencias, suplementar los ingresos de familias vulnerables, y conceder pensiones semi-contributivas a adultos mayores. Entre los problemas estructurales que se han visto agravados por el COVID-19, se encuentran la dependencia del sistema de protección social sobre la condición laboral de los jefes de hogar, la débil intersección entre programas de políticas no contributivas y programas para la erradicación de la pobreza, la limitada incidencia de las políticas de cobertura en términos distributivos, y las asimetrías a nivel federal entre jurisdicciones. Estas limitaciones se manifiestan en la creciente segmentación en el acceso y la calidad de la salud y la educación, la insuficiencia en la oferta estatal para la educación preescolar y el cuidado, y los desafíos que enfrenta el sistema de salud para proveer atención primaria. En simultáneo, el virus ha ahondado las brechas en inclusión digital que impactan el futuro de la educación y el trabajo debido a la falta de acceso a internet, al igual que ha estancado el proceso de inclusión financiera para promover la asignación rápida y transparente de transferencias Estatales y facilitar su recepción focalizada.

- » Esta nota de política realiza un diagnóstico de las condiciones socioeconómicas de Argentina para proponer acciones destinadas a su recuperación de cara a la crisis generada por el COVID-19, e identificar los principales desafíos estructurales contenidos en su mapa de políticas sociales.
- » El análisis de las trayectorias de informalidad y pobreza de las últimas décadas refleja la dificultad del país para crecer de forma sostenida, debido a las fuertes crisis económicas que ha enfrentado.
- » Las políticas sociales no han podido solucionar los problemas estructurales en materia distributiva, los cuales se han profundizado a raíz de la emergencia sanitaria.
- » La recuperación debe estar acompañada de una nueva agenda de políticas sociales capaces de:
 - i. Potenciar la formalización del empleo para garantizar el crecimiento con equidad
 - ii. Desvincular el sistema de protección social de las condiciones laborales del jefe de hogar para mejorar la cobertura entre grupos vulnerables
 - iii. Mejorar la incidencia de distintos programas de seguridad social por decil de ingreso, y
 - iv. Diseñar un ingreso básico que brinde un piso de protección para personas en situación de vulnerabilidad con baja empleabilidad y facilite la vuelta al empleo registrado de trabajadores desvinculados del mercado formal durante la pandemia.



¹ Esta nota de política constituye una versión reducida del Documento de Trabajo N° 1. “Desafíos estructurales de las políticas sociales: un tiempo de oportunidades”, elaborado por la oficina del PNUD Argentina, y publicado en octubre del 2020.

² María Laura Alzúa, subdirectora del CEDLAS y Directora Research Evaluations de PEP, Gabriela Catterberg, analista del área de Desarrollo Humano y Políticas del PNUD Argentina

Tasa de informalidad



64,4%
para trabajadores entre
15 y 24 años

30,9%
para aquellos entre
25 y 64 años

56,1%
para mayores
de 65 años

Mapa de las políticas sociales: desafíos estructurales para un desarrollo sostenible

En un mundo incierto y cambiante es necesario adecuar las políticas públicas a los extraordinarios procesos de transformación actuales para continuar creando oportunidades y fortaleciendo instrumentos en términos de equidad e integración social (Delgado, 2002). En el contexto de la crisis, los requisitos de inclusión, apoyo ciudadano, legitimidad y consenso en las políticas públicas adquieren especial importancia debido a la envergadura de las políticas de reconstrucción y de las demandas desde el propio Estado hacia su ciudadanía (Duflo, 2020): desde la adopción de nuevas conductas cotidianas, como el distanciamiento y aislamiento social, a la implementación de regulaciones comerciales y el cierre temporal de negocios e industrias. En Argentina, la crisis ha supuesto un desafío inusitado en términos de políticas públicas por el agravamiento a la situación crítica preexistente en términos de estancamiento económico, empleo formal y aumento de pobreza. La recuperación requiere medidas dirigidas a la reducción de la pobreza y la desigualdad, que distribuyan recursos entre las personas en situación de mayor vulnerabilidad, combinadas con acciones que promuevan la rápida recuperación del empleo formal.

Tanto los impuestos como el gasto público son herramientas clave para garantizar un piso de protección sin generar desincentivos a la formalidad, y el margen de maniobra de su financiación depende de los recursos públicos disponibles y del devenir del mercado de trabajo por el recaudo fiscal que genera y la vinculación histórica de las prestaciones sociales a la adherencia al mercado laboral formal. Serán necesarias reformas que permitan atenuar la emergencia social en el corto plazo con programas sostenibles de mediano y largo plazo. En el corto y mediano plazo, las opciones de política para la financiación de mayor cobertura a grupos vulnerables están limitadas a mayor emisión monetaria y a una reasignación del gasto público, pero el diseño de programas debe sentar las bases para reformas sostenibles que aumenten esta cobertura a largo plazo.

La evolución del empleo formal: la informalidad y la pobreza

El retroceso del desarrollo argentino se aceleró desde mediados de los años setenta, pasando por sucesivas estrategias sin encontrar una visión y un modelo consistente de desarrollo que articulara virtuosamente crecimiento económico, inclusión social y sostenibilidad ambiental (PNUD, 2017). El mercado de trabajo ha sufrido una desindustrialización prematura, un crecimiento a largo plazo inferior al potencial y un incremento de la precariedad laboral, mientras que el crecimiento económico ha sido muy volátil, combinando períodos de muy alto crecimiento con caídas abruptas y prolongadas (Anexo 1). Aunque el PIB per cápita PPA del país ha perdido gradualmente su posición relativa desde 1930, durante casi todo el siglo XX Argentina presentaba niveles de pobreza muy bajos. No obstante, desde la década de 1970, la población del país situada por debajo de la línea nacional de pobreza se incrementó sustantivamente y alcanzó cifras muy altas en situaciones críticas: 47,3% durante la hiperinflación de 1989 y 57,5% durante la crisis de 2001-2002.

A mediados de los años noventa, la informalidad y la pobreza comenzaron a aumentar, generando caídas en los altos niveles de cobertura de previsión social debido a la disminución de ingresos tributarios provenientes de los impuestos al trabajo y la mayor demanda de cobertura por parte de la población informal. Esta tendencia al aumento de la informalidad fue generalizada para la región, pero ha sido un fenómeno de mayor magnitud en Argentina (Banco Mundial, 2008). Además, la informalidad se ha vuelto estructural, resistente a la baja incluso en períodos de crecimiento económico. A partir de fines del 2011, la informalidad muestra un marcado estancamiento y posterior aumento, con enormes diferencias entre edades, género y educación de los trabajadores. Los datos correspondientes al último trimestre de 2019 indican que la tasa de informalidad es de 64,4% para trabajadores entre 15 y 24 años, de 30,9% para aquellos entre los 25 y los 64 años, y de 56,1% para mayores de 65 años. En términos de género, el 28,4% de los hombres pertenece

al sector informal en comparación al 33,8% de las mujeres. Independientemente de la definición de informalidad adoptada³, esta parece ubicarse consistentemente entre el 35 y el 40% de los trabajadores. Esto probablemente se agrave a la luz de la destrucción de empleos formales a la que dio origen la crisis del COVID-19.

Varios motivos han contribuido a este fenómeno, como la caída del empleo público y la privatización de empresas durante la primera mitad de los años noventa, el cambio estructural hacia sectores de servicios, y los costos laborales salariales y no salariales argentinos que, en un contexto de volatilidad macroeconómica, han hecho menos atractiva la contratación de empleo formal, especialmente el poco calificado, por la exigencia de un piso de productividad alto. Entre los países latinoamericanos, Argentina posee uno de los más altos costos no salariales como porcentaje del salario promedio del empleo informal y formal, e incluso éste último duplica el promedio regional (Alaimo y otros, 2017). Además, el trabajo informal tiene acceso limitado a la protección social presente y futura, su remuneración es más baja, y suele concentrarse en su mayoría en empleos de baja productividad, lo que termina lastimando el crecimiento de largo plazo (Levy, 2010; Banco Mundial, 2008). Dado que, en Argentina, el trabajo informal viola la Constitución y las leyes laborales, la reducción de la informalidad debe ser un objetivo prioritario para la reconstrucción post-crisis.

Principales políticas sociales para mitigar la pobreza pre COVID-19

Las políticas sociales en Argentina implican un esfuerzo fiscal relevante, representado en un gasto del 30,8% del PIB que se compone principalmente por la previsión social, la salud y la educación. A partir de la crisis de 2001/02, el país comienza a aumentar sus programas de protección social, con iniciativas como el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD), exitoso en brindar un piso de protección social rápida a 2 millones de beneficiarios desempleados, pero a su vez cuestionado por sesgos de focalización que dejaron por fuera a inactivos e informales. Posteriormente, se introdujo el Plan Familias que luego se amplió a la Asignación Universal por Hijo (AUH) en 2009. Este programa de transferencias monetarias condicionadas, que provee un piso de protección social a 9,7 millones de niños en familias sin ingresos laborales o con ingresos informales, ha demostrado tener un potencial redistributivo y de reducción de pobreza (Cruces y otros, 2010), pero representa una parte pequeña dentro del gasto social (0,25% del PIB). Desde 2019, la tarjeta AlimentAR opera como complemento integral para la compra de alimentos de la canasta básica entre beneficiarios de la AUH, embarazadas beneficiarias que cobran Asignación

³ La informalidad productiva hace referencia a trabajadores asalariados en firmas pequeñas, auto-empleados no profesionales y trabajadores sin salario, mientras que la informalidad en seguridad social se refiere a trabajadores asalariados en puestos informales que no cotizan en seguridad social (OIT, 1993).

por Embarazo para Protección Social y beneficiarios de la AUH en condición de discapacidad, con una cobertura de 1,5 millones de titulares y 2,8 millones de menores de 7 años, y un gasto equivalente al 0,29% del PIB cada año (Cetrángolo y Curcio, 2020). Existen además numerosos programas de baja cobertura que focalizan otros grupos vulnerables, como la Pensión para el Adulto Mayor (PUAM), y programas de capacitación para desempleados. En promedio, el costo fiscal total de los programas de transferencias y los esquemas de pensiones ha sido de 0,37% y 0,56% del PIB, respectivamente.

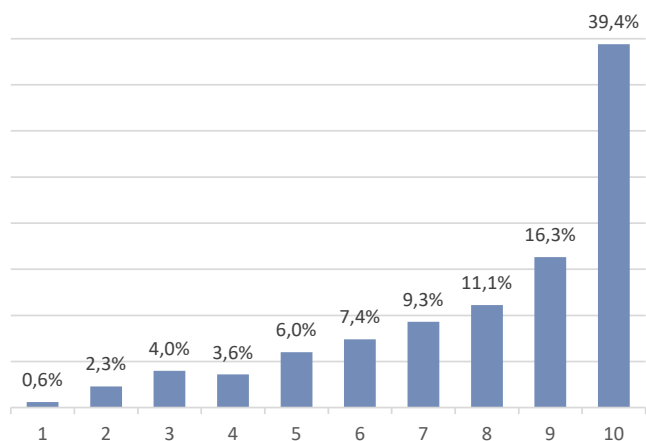
Incidencia distributiva: regresividad y progresividad de los distintos componentes de la política social

Cruces y otros (2018) han realizado un exhaustivo análisis de la incidencia distributiva de ingresos y gastos del sector público, con el objetivo de determinar si el sistema tributario en su totalidad es progresivo o regresivo (incidencia relativa) y pro-pobres o pro-ricos (incidencia absoluta). Para 2016, los ingresos tributarios en Argentina alcanzaron el 24,5% del PIB, y se dividieron entre ingresos tributarios directos (8,4%), indirectos (16,1%) y contribuciones sociales (6,9%) (Anexo 2). Por su parte, el total consolidado del gasto alcanza el 48,2% del PIB, del cual más del 60% corresponde al gasto público social, equivalente al 30,1% del PIB (Anexo 3). Éste último comprende educación (6,4% del PIB), salud (6,8% del PIB), previsión social (11,6% del PIB), y trabajo (1,4% del PIB), además de agua potable y saneamiento, vivienda y urbanización, promoción y asistencia social, y otros servicios urbanos. Tanto Cruces y otros (2018) como Lustig y Pessino (2014) coinciden en que la política fiscal en Argentina es globalmente progresiva, pero aún puede ser mejorada. A la luz de la crisis y en función de una recuperación sostenible, la política fiscal debería continuar con una orientación progresiva en un contexto donde la pobreza se encuentra concentrada en los niños hasta los 14 años (57,7%), seguida por los de 15 a 24 (52%), 25 a 64 (32,7%), y finalmente los mayores de 65 (13,8%) (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2019).

i. Incidencia distributiva de los principales ingresos fiscales:

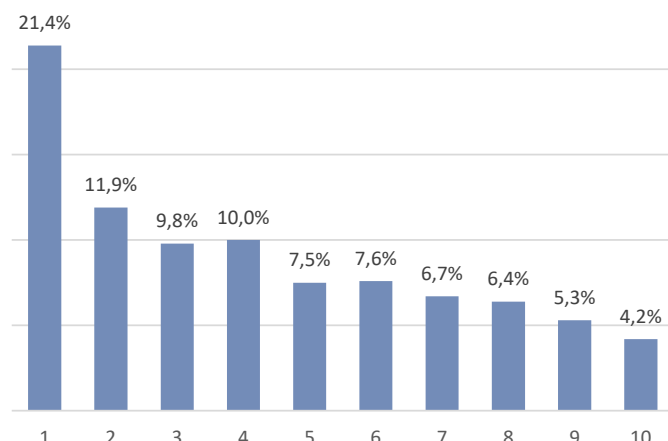
Al comparar entre deciles de hogares distribuidos de acuerdo con su ingreso per cápita familiar ajustado por fuentes administrativas y computar la cantidad de impuestos, el recaudo y las transferencias Estatales como porcentajes de dicho ingreso por decil, es posible determinar la incidencia relativa y absoluta de los ingresos fiscales. Las transferencias (impuestos) se consideran progresivas si el porcentaje sobre el ingreso total del cuantil es más alto (bajo) para los cuantiles más bajos. Una transferencia (impuesto) es pro-pobre si dicha transferencia al cuantil es mayor (menor) para los cuantiles más bajos.

Gráfico 1. Distribución del recaudo de impuestos directos por deciles de ingreso (2016)



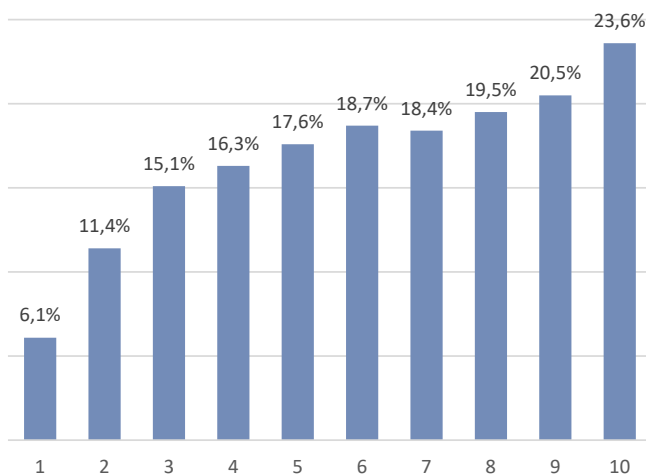
Fuente: Cruces y otros (2018), elaboración de la Secretaría de Política Económica en base a EPH segundo semestre de 2016, ENGHo 2012/2013 y ENAPROSS 2015

Gráfico 4. Distribución del recaudo del IVA como porcentaje del ingreso promedio (2016)



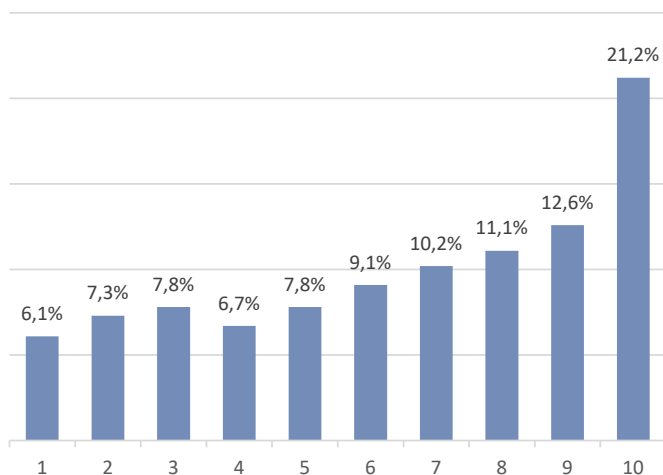
Fuente: Cruces y otros (2018), elaboración de la Secretaría de Política Económica en base a EPH segundo semestre de 2016, ENGHo 2012/2013 y ENAPROSS 2015

Gráfico 2. Distribución del recaudo de impuestos directos como porcentaje del ingreso promedio (2016)



Fuente: Cruces y otros (2018), elaboración de la Secretaría de Política Económica en base a EPH segundo semestre de 2016, ENGHo 2012/2013 y ENAPROSS 2015.

Gráfico 3. Distribución del recaudo del IVA por deciles de ingreso (2016)



Fuente: Cruces y otros (2018), elaboración de la Secretaría de Política Económica en base a EPH segundo semestre de 2016, ENGHo 2012/2013 y ENAPROSS 2015

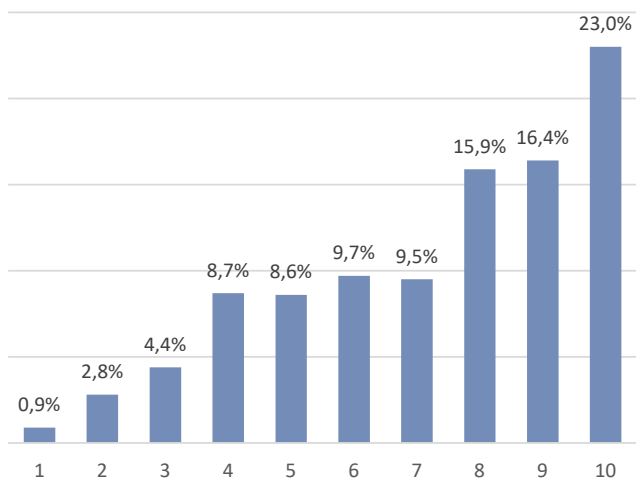
Los impuestos directos en su totalidad tienen un carácter progresivo, pues la mayor recaudación proviene de los deciles más altos y la participación en el ingreso por decil es creciente (Gráfico 1 y Gráfico 2). Los impuestos indirectos son más fáciles de recaudar, pero su incidencia distributiva puede ser más leve. En países de ingreso medio como Argentina, el nivel de recaudo de impuestos indirectos en comparación a otros impuestos suele ser sustancialmente mayor a la cifra correspondiente para los países de la OECD. En el caso del IVA (11% del PIB), el 55% es recaudado en los hogares pertenecientes a los cuatro deciles de ingresos más altos, por lo que se puede considerar como un impuesto pro-pobre (Gráfico 3). No obstante, la participación del IVA es mucho más alta en los hogares con niveles de ingreso menores (21,4% del ingreso promedio del decil uno) que en los de ingresos mayores (4,2% del ingreso promedio del decil 10) (Gráfico 4).

ii. Incidencia distributiva de las jubilaciones y pensiones

Las jubilaciones y pensiones representan las transferencias de mayor relevancia en términos del gasto social. A medida que aumenta el decil de ingreso, el gasto por este concepto es mayor, lo que la convierte en una transferencia pro-rica (Gráfico 5). Esto se debe tanto a que, a medida que suben los deciles, el monto promedio es mayor, como a que más gente dentro del decil tiene acceso a jubilaciones y pensiones dada la mayor probabilidad de haber sido empleados formales y de haber contado con años de aportes. Por otro lado, las proporciones más altas de la jubilación como total del ingreso se encuentran en los deciles del medio (Gráfico 6). Los beneficiarios de jubilaciones y pensiones actuales no corresponden necesariamente a personas que hayan aportado los años requeridos para acceder a los aportes debido a la masiva moratoria implementada a partir del año 2005. Las jubilaciones resultantes de la moratoria han tenido una mayor cobertura en los deciles 4 a 6, lo que demuestra que no han estado focalizadas en deciles más bajos. La combinación de alta informalidad con alta cobertura puede limitar la expansión

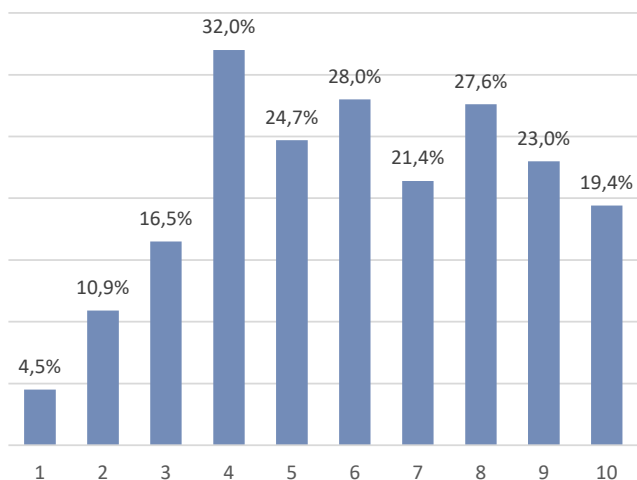
futura de iniciativas como la moratoria, y su costo fiscal es alto, pues representa un promedio del 2% del PIB anual, sin contar otras prestaciones previsionales.

Gráfico 5. Distribución de las jubilaciones y pensiones por deciles de ingreso (2016)



Fuente: elaboración de la Secretaría de Política Económica en base a EPH segundo semestre de 2016, ENGHo 2012/2013 y ENAPROSS 2015.

Gráfico 6. Distribución de las jubilaciones y pensiones como porcentaje del ingreso (2016)



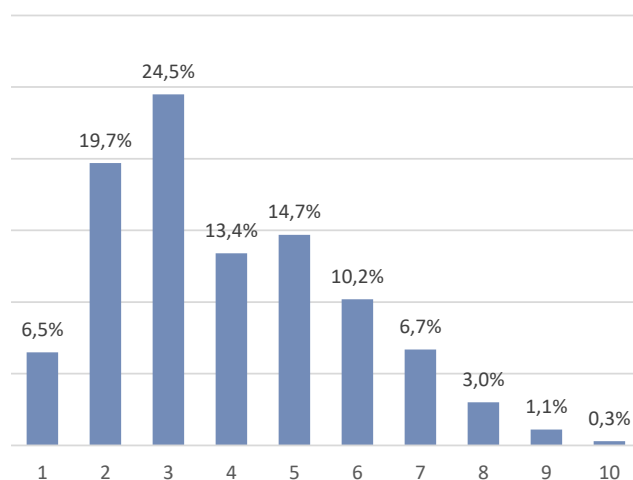
Fuente: elaboración de la Secretaría de Política Económica en base a EPH segundo semestre de 2016, ENGHo 2012/2013 y ENAPROSS 2015.

iii. Incidencia distributiva de la Asignación Universal por Hijo y Asignaciones Familiares

La distribución y la cobertura de la AUH son progresivas y pro-pobres, y representan una parte importante de los ingresos de los hogares más pobres. Las Asignaciones Familiares también tienen mayor cobertura y distribución en deciles más bajos, pero disminuyen en los primeros deciles, debido a que es una población con empleo formal de bajo a nulo. Los ítems más relevantes del gasto en

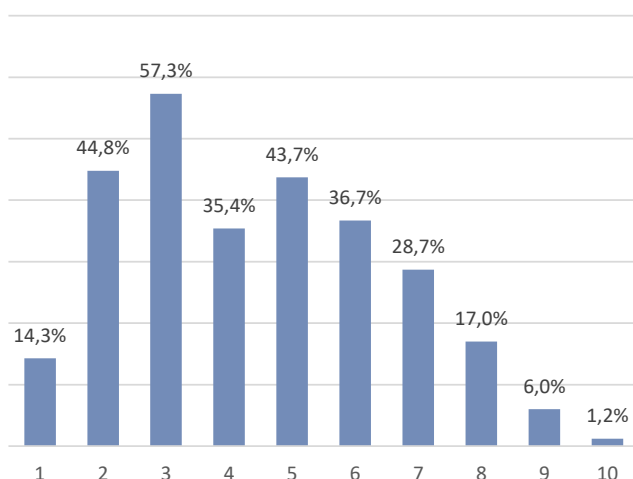
transferencias de protección social son las prestaciones de seguridad social y las transferencias de la AUH y las Asignaciones Familiares. Dichas transferencias responden a una cobertura de acuerdo con el ciclo de vida, y confieren un alto potencial redistributivo. Actualmente, el gasto en Asignaciones Familiares y AUH en términos del PIB es bastante menor que el gasto total en pensiones y jubilaciones totales, e incluso más bajo que los montos jubilatorios que fueron otorgados mediante moratoria y que no están focalizados en la cobertura de deciles más bajos.

Gráfico 7. Distribución de las asignaciones familiares por deciles de ingreso (2016)



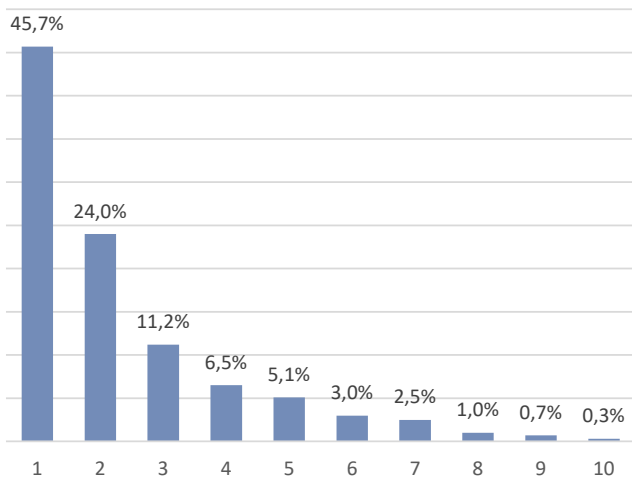
Fuente: elaboración de la Secretaría de Política Económica en base a EPH segundo semestre de 2016, ENGHo 2012/2013 y ENAPROSS 2015.

Gráfico 8. Distribución de las asignaciones familiares como porcentaje del ingreso (2016)



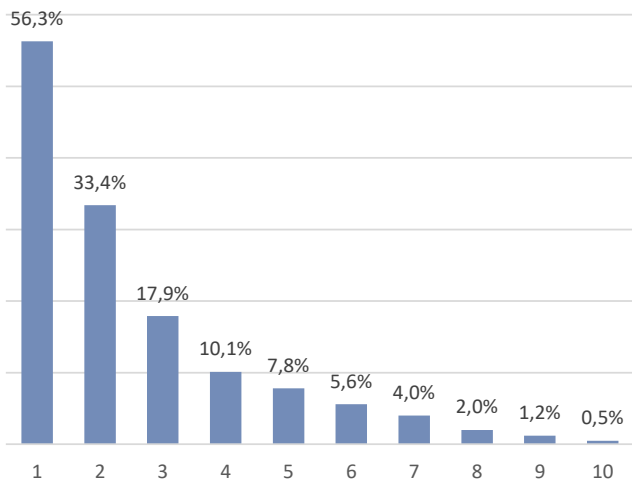
Fuente: elaboración de la Secretaría de Política Económica en base a EPH segundo semestre de 2016, ENGHo 2012/2013 y ENAPROSS 2015.

Gráfico 9. Distribución de las Asignaciones Universales por Hijo por deciles de ingreso (2016)



Fuente: elaboración de la Secretaría de Política Económica en base a EPH segundo semestre de 2016, ENGHo 2012/2013 y ENAPROSS 2015.

Gráfico 10. Distribución de las Asignaciones Universales por Hijo como porcentaje del ingreso (2016)



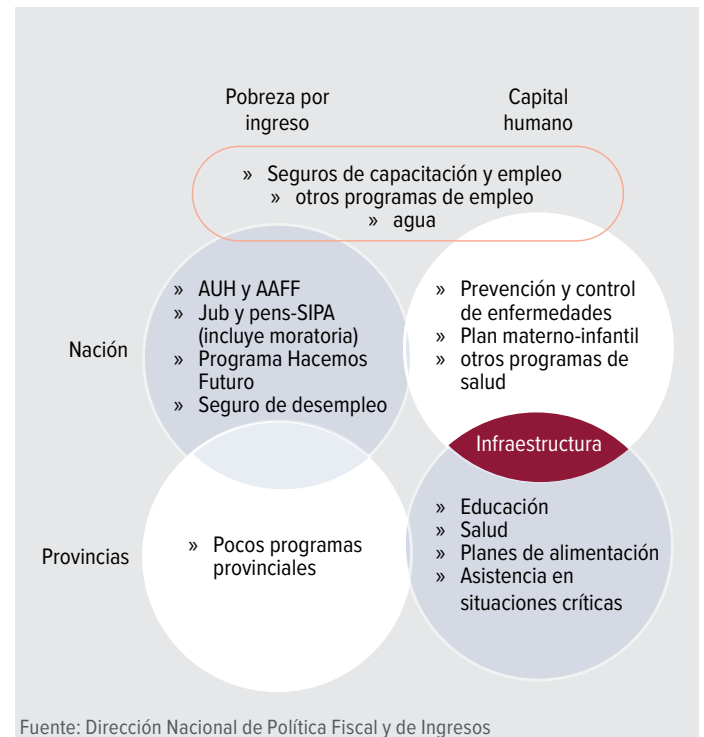
Fuente: elaboración de la Secretaría de Política Económica en base a EPH segundo semestre de 2016, ENGHo 2012/2013 y ENAPROSS 2015.

Gasto social y niveles de gobierno

El gasto social en Argentina se encuentra desarticulado en términos de los distintos niveles de gobierno. La mayoría de los programas orientados a mitigar la pobreza por ingreso están centralizados en manos del gobierno central, mientras que las políticas orientadas a disminuir la transmisión intergeneracional de pobreza a través de la acumulación de capital humano en salud y educación recaen en su mayor parte en las provincias (Gráfico 11). Aunque hay razones objetivas para la provisión descentralizada, la heterogeneidad en capacidades de gestión y recursos provinciales puede agudizar las diferencias entre jurisdicciones, como ha sido el caso del desempeño en resultados educativos, que cayó en las jurisdicciones más pobres y aumentó en las más ricas (Galiani y otros, 2008).

Estas desigualdades plantean problemas de articulación entre distintos niveles de gobierno y desafíos a la hora de la recuperación del COVID-19. Las provincias más pobres necesitarán coordinación y asistencia del gobierno central para contar con los recursos necesarios para hacer frente a la reapertura de escuelas en condiciones sanitarias adecuadas y mayores requerimientos del sistema de salud.

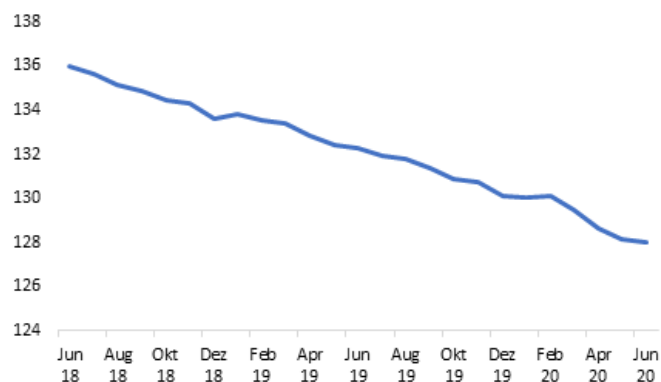
Gráfico 11. Políticas sociales por niveles de ingreso



Impactos socioeconómicos del COVID-19 en Argentina y políticas de emergencia

Entre marzo y agosto, se registraron 289.100 infectados y 5.637 fallecidos en el país, con una tasa de letalidad del 1,9% y una concentración del 68,5% de los infectados en el AMBA (Ministerio de Salud, 2020). La irrupción del virus encontró al país en una situación frágil: la economía no había repuntado tras dos años de recesión, la inflación superaba el 50% y la pobreza afectaba al 35,5% de la población. La contracción del empleo registrada entre el comienzo de la crisis y finales de mayo fue del orden de 383.000 puestos (Gráfico 12), mientras que la pobreza e indigencia está proyectada a alcanzar el 45% (Observatorio Social de la UCA, 2020), con más de 60% de los niños bajo la línea de pobreza (UNICEF Argentina, 2020). En este contexto, los niños, adultos mayores y mujeres se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad debido a razones sanitarias y a contextos de violencia doméstica y de género, este último manifestado en el incremento de llamadas por violencias de género a la línea nacional de emergencia entre marzo y junio (Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, 2020).

Gráfico 12. Pérdidas de empleo registradas en Argentina: Evolución del empleo formal (Agosto 2001=100) junio 2018-junio 2020 (en miles)



Fuente: Ministerio de Trabajo

El COVID-19 ha generado una triple crisis económica en el país: el cierre de fábricas y comercios minoristas ha debilitado la oferta; las medidas de aislamiento social, el aumento del desempleo y la mayor cautela de los consumidores han disminuido la demanda; y los problemas de liquidez de las empresas han conducido a un deterioro del sistema financiero. El efecto sobre el crecimiento del PIB será considerable, debido al alcance global de la crisis y la contracción del precio de los *commodities* (Alzúa y Gosis, 2020), y la cuestión por la sostenibilidad y composición de los recursos destinados al gasto social en el corto, mediano y largo plazo será indispensable. La reconstrucción plantea grandes desafíos para lograr simultáneamente un fuerte crecimiento económico con recuperación del empleo en un contexto de mejores políticas que protejan a los grupos más vulnerables, pues en ausencia de un aumento rápido y dinámico del empleo formal será más difícil sostener esfuerzos redistributivos. Por ende, las tradicionales políticas de impulso a la demanda con distintos esquemas de subsidios no serán suficientes para lograr un crecimiento sostenido con reducción de pobreza y el principal desafío será dirigir parte de la creación de puestos informales hacia la formalidad.

El gobierno nacional ha decidido implementar el distanciamiento social, preventivo y obligatorio a través de diferentes fases, la suspensión de clases escolares, el cierre de las fronteras del país, la prohibición de actividades masivas y la licencia remunerada por enfermedad para personas en riesgo. Otras iniciativas incluyen la puesta en marcha del “Plan Operativo de preparación y respuesta al COVID-19” para la detección de infectados y el control del contagio; la conformación de un Consejo de asesores sanitarios; y la creación de la Unidad Coronavirus, que coordina las capacidades del Ministerio de Ciencia y

Tecnología, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación.

Asimismo, el gobierno introdujo una serie de medidas para mitigar el impacto socioeconómico de la crisis, que comprenden: un subsidio de emergencia de ARS 10.000 para desempleados, trabajadores informales y trabajadores independientes con ingresos más bajos llamado Ingreso Familiar de Emergencia (IFE); un bono para beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y para jubilados que ganen la pensión mínima, un bono para beneficiarios de la Tarjeta AlimentAR y para titulares del Programa Nacional de Inclusión Socio-productiva y Desarrollo Local “Potenciar Trabajo”⁴; el fortalecimiento de los comedores escolares, comunitarios y merenderos; préstamos de hasta ARS 100.000 a interés cero para las categorías superiores de contribuidores y trabajadores independientes que se depositarán en sus tarjetas de crédito; y el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción, un subsidio a los pagos de salarios en empresas afectadas.

El IFE entrega 10.000 pesos por integrante de grupo familiar a monotributistas de categorías A o B, monotributistas sociales, trabajadores de casas particulares, trabajadores desempleados o informales entre 18 y 65 años. Actualmente se renueva mes a mes y posee una cobertura de 9 millones de destinatarios. Su costo fiscal mensual asciende a \$78.543 millones, equivalente al 0,248% del PIB anual (Cetrángolo y Curcio, 2020). En su totalidad, los gastos extraordinarios, suponiendo que la mayoría de los componentes se prolongaran por cuatro meses, representan un 1,536% del PIB anual (Gráfico 13). En comparación con otros países latinoamericanos, el paquete de ayuda es más limitado debido a la delicada situación fiscal pre-pandemia.

4 Plan que unifica las políticas “Hacemos Futuro” y “Salario Social Complementario” para mejorar la empleabilidad y generar nuevas propuestas productivas a través de la terminación educativa, la formación laboral y la certificación de competencias.

Gráfico 13. Resumen Medidas de Emergencia y Costo Fiscal (2020)

Medida	Mes Inicio	Pago Mensual	Meses de aplicación	% del PIB anual
Subsidio extraordinario Asignación Universal por Hijo y Embarazo	Marzo	3103	4	0,168
Tarjeta Alimentar	Enero	4000/6000	12	0,288
Tarjeta Alimentar (pago extraordinario)	Abril	4000/6000	1	0,024
IFE	Abril	10000	4	0,992
Refuerzo jubilaciones y pensiones	Abril	Hasta 3000	1	0,044
Bono a destinatarios sin IFE	Abril	3000	4	0,02
Total proyectado				1,536

Fuente: Cetrángolo y Curcio (2020)

En vista de la escasez de recursos fiscales disponibles durante la crisis y su limitada capacidad para generar el impulso necesario para fortalecer la demanda agregada y sostener el crecimiento inclusivo (BID, 2020), una recuperación económica muy lenta no será suficiente para contrarrestar los elevados niveles de pobreza y exclusión. El gasto público deberá concentrarse en aquellas medidas que favorezcan el empleo y el crecimiento con equidad sin desatender el cuidado de la salud y la educación. Entre ellas se encuentran el gasto en infraestructura relacionada con la provisión de agua y saneamiento y los programas de construcción de vivienda. Simultáneamente, deben enviarse señales al sector privado para que aumente su actividad generando empleo, lo que supone una dificultad particular en medio de la gran volatilidad.

Ante la incertidumbre, la creación de empleo formal no es promisoría, dado que las políticas de fomento al empleo formal pueden generar una dualidad en el mercado de trabajo (Sanz de Galdeano y Terskaya, 2020). En el corto y mediano plazo, una alternativa de política consistiría en bajar los pasivos contingentes asociados con la terminación del contrato laboral, que permita a los nuevos puestos formales adherirse a un régimen de despido similar al de la industria de la construcción, que contempla una cuenta de ahorro de provisión para el despido. Asimismo, la introducción de un ingreso básico universal como transferencia periódica que garantice un ingreso al total de la población por el derecho de ser ciudadano o residente, independiente del nivel de ingreso y condiciones laborales, y sin obligaciones o contraprestaciones; ha cobrado importancia en las discusiones sobre el futuro del trabajo. Sin embargo, las experiencias de ingreso básico suelen focalizarse en un determinado grupo poblacional con cierto grado de vulnerabilidad. Dada la pérdida de ingresos de muchos trabajadores informales y formales, el IFE podría ser transformado para brindar una protección transitoria que facilite un nivel de vida digno sin generar incentivos a la informalidad.

Hacia una agenda de políticas sociales sostenibles

Argentina ha logrado que su gasto público sea más progresivo que el de otros países de América Latina, pero tiene menos espacio para continuar incrementando el gasto social de manera sostenible en un contexto de escaso financiamiento y recuperación lenta. Por esta razón, deberían desvincularse los criterios mínimos de protección social a la adherencia al mercado de trabajo formal. En simultáneo, la alternativa que reemplace el IFE con variantes del Ingreso Básico Garantizado para la población vulnerable debe integrarse a un esquema que brinde un piso de protección para los más vulnerables con baja empleabilidad y facilite la vuelta al empleo de personas que hayan sido recientemente desvinculadas. Esto debe ir de la mano de la creación rápida de empleos formales y la reducción de costos no salariales formales para prevenir un tránsito a la informalidad, aún cuando los niveles ya muy altos de informalidad se puedan agudizar en el corto plazo por la crisis y la incertidumbre que la acompaña.

El ingreso básico requerirá un registro universal que incluya trabajadores informales y trabajadores independientes para ampliar la cobertura de transferencias con suficiente rapidez, algo que ya está adelantando el Ministerio de Desarrollo social a través de la implementación del Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (RENATEP). A su vez, debe existir un diagnóstico claro de las heterogeneidades entre potenciales beneficiarios de la alternativa, por lo que se requiere una mejor coordinación entre los diferentes entes institucionales y un acuerdo sobre las distintas condicionalidades en su diseño. Por otra parte, hay espacio para revisar políticas de subsidios de transporte y de servicios básicos para avanzar en un esquema de mayor focalización, redistributivo y pro-pobre, tanto para proveedores públicos como privados.

En síntesis, el rediseño de las políticas sociales para una agenda sostenible de mediano y largo plazo debería tener en cuenta los siguientes aspectos:

Relación entre políticas sociales y condición laboral: El acceso a los derechos sociales están ligados directamente a las relaciones asalariadas formales del jefe de hogar. La legislación argentina de derecho laboral debe ser adaptada a las necesidades actuales para brindar mejores herramientas para la cobertura de personas que no gozan de la condición de formalidad en el mercado laboral.

Incidencia de distintos programas de seguridad social por decil: los programas sociales y políticas contributivas y no contributivas tienen incidencia muy variada de acuerdo con los deciles de ingreso.

Financiamiento de políticas contributivas y no contributivas: Durante las últimas décadas se comenzaron a implementar políticas bajo esquemas no contributivos que establecen una lógica distinta al criterio progresivo o pro-pobre. Aunque esto mejoró la cobertura de salud, aún quedan desafíos para pensar esquemas de políticas sociales que desvinculen el beneficio con la condición de participación en el mercado de trabajo. Asimismo, el aumento de coberturas masivas en regímenes previsionales con insuficiencia de aportes genera presión en el frente fiscal y genera ciertos incentivos a la formalidad presente y futura.

Ingreso Básico Garantizado para poblaciones vulnerables: Un esquema que brinde un piso de protección para los más vulnerables con baja empleabilidad y facilite la vuelta al empleo formal de personas que hayan sido recientemente desvinculadas.

Nivel de gobierno, ejecución y financiamiento: El financiamiento de políticas y la provisión de servicios sociales debe estar descentralizado en el nivel justo para que dicha provisión sea eficiente, teniendo en cuenta las fuertes heterogeneidades regionales. Servicios como salud y educación están fuertemente descentralizados, mientras que otros como la AUH y jubilaciones y pensiones están a cargo de ANSES. Otros programas menores son ejecutados por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y sus contrapartes en otros niveles de gobierno.

Ciclo de vida: Es relevante analizar qué grupos etarios son beneficiarios de los programas sociales, pues los mayores esfuerzos fiscales están realizados para la protección de adultos mediante el sistema provisional (11,4% del PIB en 2015) en comparación al gasto destinado a la niñez (7,7% del PIB en 2017).

Finalmente, no debe perderse de vista que la crisis desencadenada por el COVID-19 ha profundizado dos problemas existentes que requerirán políticas específicas para contrarrestarlos: la profundización de la brecha de género y la desigualdad educativa, agudizada por la interrupción de las clases presenciales. La crisis ha afectado en una mayor medida a las mujeres, dada su vulnerabilidad por la mayor incidencia de la informalidad en mujeres que hombres, y la mayor presión sobre su tiempo para actividades de cuidado, hogar y pedagogía luego del cierre de espacios de educación. En este sentido, la reapertura de centros de educación preescolar en un contexto seguro debe convertirse en una prioridad. La ampliación de la cobertura de nivel inicial también será fundamental en el mediano plazo, teniendo en cuenta la importancia de la educación inicial para el desarrollo posterior y la inserción laboral de las madres.

El contexto de crisis no permite que las características de los mercados laborales, el sistema de previsión social y las políticas sociales continúen operando en un nivel pre-crisis, y requieren una reforma sistémica con alto consenso social. En Argentina, las fluctuaciones recurrentes de las

políticas fueron acompañadas por consensos generalmente débiles y cambiantes entre ciudadanos sobre el rol del Estado y las direcciones de las políticas públicas. En el contexto de la actual crisis, los argentinos enfrentan una situación histórica para debatir y acordar sobre los ejes centrales de una nueva agenda de desarrollo del país. De la fortaleza de estos acuerdos, y el apoyo y acompañamiento de la ciudadanía a las políticas de recuperación, dependerá en gran medida su sostenibilidad en el largo plazo.

Referencias

Alaimo, V., Bosch, M., Gualavisi, M. y Villa, J.M. (2017). Measuring the Cost of Salaried Labor in Latin America and the Caribbean. IDB Technical Note N°. 1291.

Alzúa, M.L y P. Gosis. 2020. "Social and economic impact of COVID-19 and policy options in Argentina", [PNUDLAC C19 PDS N°6](#).

Banco Mundial. 2020. Data Blog, 15 de julio. D.C: BM.

BID. 2020. Salir del túnel pandémico con crecimiento y equidad: una estrategia para un nuevo compacto social en América Latina y el Caribe. DC: BID.

Cetrángolo, Oscar y Javier Curcio. 2020. "Los programas sociales para atender los efectos de la pandemia en Argentina en su primera etapa" Documento de Trabajo CECE.

Cruces, Guillermo y Leonardo Gasparini. 2010. "Las asignaciones Universales por Hijo: Impacto, Discusión y Alternativas" Documento de Trabajo Cedlas.

Cruces, Guillermo, Victoria Anauati, Delfina Cerisoli, Josefina Baez, Eugenia Battistotti, Pia Brugiafreddo, Pascuel Plotkin, Jorge Puig y Federico Sanz. 2018. "Incidencia del sistema fiscal argentino en 2016", borrador para comentarios, Secretaría de Política Económica.

Delgado, Adriana. 2002. "Las políticas sociales en la perspectiva de los derechos y la justicia". Documento presentado en la Reunión de Expertos "El impacto de la reforma de pensiones en Colombia sobre la equidad de género", CEPAL. Bogotá, 31 de Octubre y 10 de Noviembre del 2002.

Dufo, Ester (2020), "Good Economics for Covid times", IADB Webinar www.youtube.com/watch?v=618Ndf8jFFg.

Galiani, Sebastian, Paul Gertler y Ernesto Schargrotsky. 2008. "School decentralization: Helping the good get better, but leaving the poor behind" *Journal of Public Economics*, Volume 92, Issues 10–11, October 2008, Pages 2106-2120.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos 2019. Encuesta Permanente de Hogares.

Levy, Santiago. 2010. "Good intentions, bad outcomes: Social policy, informality, and economic growth in Mexico" *Brookings Institution Press*.

Lustig, Nora y Carola Pessino. 2014. "Social Spending and Income Redistribution in Argentina during the 2000s: The Increasing Role of Noncontributory Pensions", *Public Finance Review*, Volume: 42 issue: 3, page(s): 304-325.

Ministerio de Salud. 2020. Informe Vespertino, 15 de agosto.

Ministerio de las Mujeres. 2020. "Información estadística", Dirección técnica de Registros y Bases de Datos.

OIT. 1993. "Resolución sobre las estadísticas de empleo en el sector informal", 15ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, enero.

Observatorio Social de la UCA. 2020. Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA), julio.

PNUD. 2017. Informe Nacional de Desarrollo Humano. Información para el desarrollo sostenible. Argentina y la Agenda 2030. Buenos Aires: PNUD.

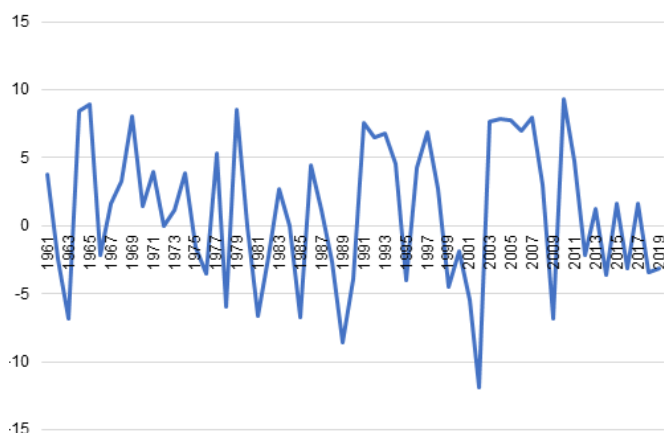
Sanz de Galdeano, Anna y Anastacia Terskaya (2020), "The Labor Market in Spain: 2002-2018", IZA World of Labor Policy Note.

UNICEF Argentina. 2020. Encuesta de Percepción y Actitudes de la Población, 2020.

World Bank. (2008) "ARGENTINA: Labor Market Study. Informal Employment in Argentina: Causes and Consequences" Report N°. 36092-AR.

Anexos

Anexo 1. Crecimiento del PIB en Argentina 1961-2019 (%)



Fuente: Banco Mundial

Anexo 2. Presión Tributaria Nacional y Provincial en Argentina como % del PIB (2016)

Ingreso del Gobierno	% del PIB
Total Ingresos Tributarios	25,4
Ingresos Tributarios Directos	8,4
Impuestos sobre ingreso, utilidades y ganancias de capital	5,4
Personas físicas	2,2
Corporaciones y empresas	2,9
No clasificables	0,3
Impuestos sobre la propiedad	3,0
Impuestos tributarios indirectos	16,1
Impuestos generales sobre bienes y servicios	11,2
Impuestos específicos sobre bienes y servicios	1,7
Comercio y transacciones internacionales	1,6
Otros indirectos (incluye impuesto al cheque)	1,6
Contribuciones sociales	6,9
Total Ingresos Tributarios (incluye contribuciones sociales)	31,4

Fuente: Cruces y otros (2018)

Anexo 3. Gasto Público Consolidado de Argentina (% PIB) 2016

Gasto finalidad/función	% del PIB
Gasto Total	48,2
1. Funcionamiento del Estado	7,6
1.1. Administración General	2,9
1.2. Justicia	1,2
1.2. Defensa y seguridad	3,5
2. Gasto Público Social	30,1
2.1. Educación, cultura, ciencia y técnica	6,4
2.1.1. Educación básica	4,0
2.1.2. Educación superior y universitaria	1,2
2.1.3. Ciencia y técnica	0,3
2.1.4. Cultura	0,2
2.1.5. Educación y cultura sin discriminar	0,7
2.2. Salud	6,8
2.2.1. Atención Pública de la salud	2,8
2.2.2. Obras Sociales, Atención de la salud	3,1
2.2.3. INSSJyP – Atención de la salud	1,0
2.3. Agua potable y alcantarillado	0,5
2.4. Vivienda y urbanismo	0,8
2.5. Promoción y asistencia social	1,6
2.5.1 Promoción y asistencia social pública	1,2
2.5.2. Obras Sociales, prestaciones sociales	0,2
2.6. Previsión Social	11,6
2.7. Trabajo	1,4
2.7.1. Programas de empleo y seguro desempleo	0,2
2.7.2. Asignaciones Familiares	1,3
2.8. Otros servicios urbanos	0,9
3. Gasto público en servicios económicos	6,3
3.1. Producción primaria	0,4
3.2. Energía y combustible	3,2
3.3. Industria	0,2
3.4. Servicios	2,3
3.4.1. Transporte	2,1
3.4.2. Comunicaciones	0,2
3.5. Otros gastos en servicios económicos	0,3
4. Servicios de la deuda pública	4,2

Fuente: Cruces y otros (2018)



www.latinamerica.undp.org



twitter.com/PNUDLAC



www.facebook.com/pnudlac



www.instagram.com/pnudlac



www.linkedin.com/company/pnudlac



www.youtube.com/PNUDLAC