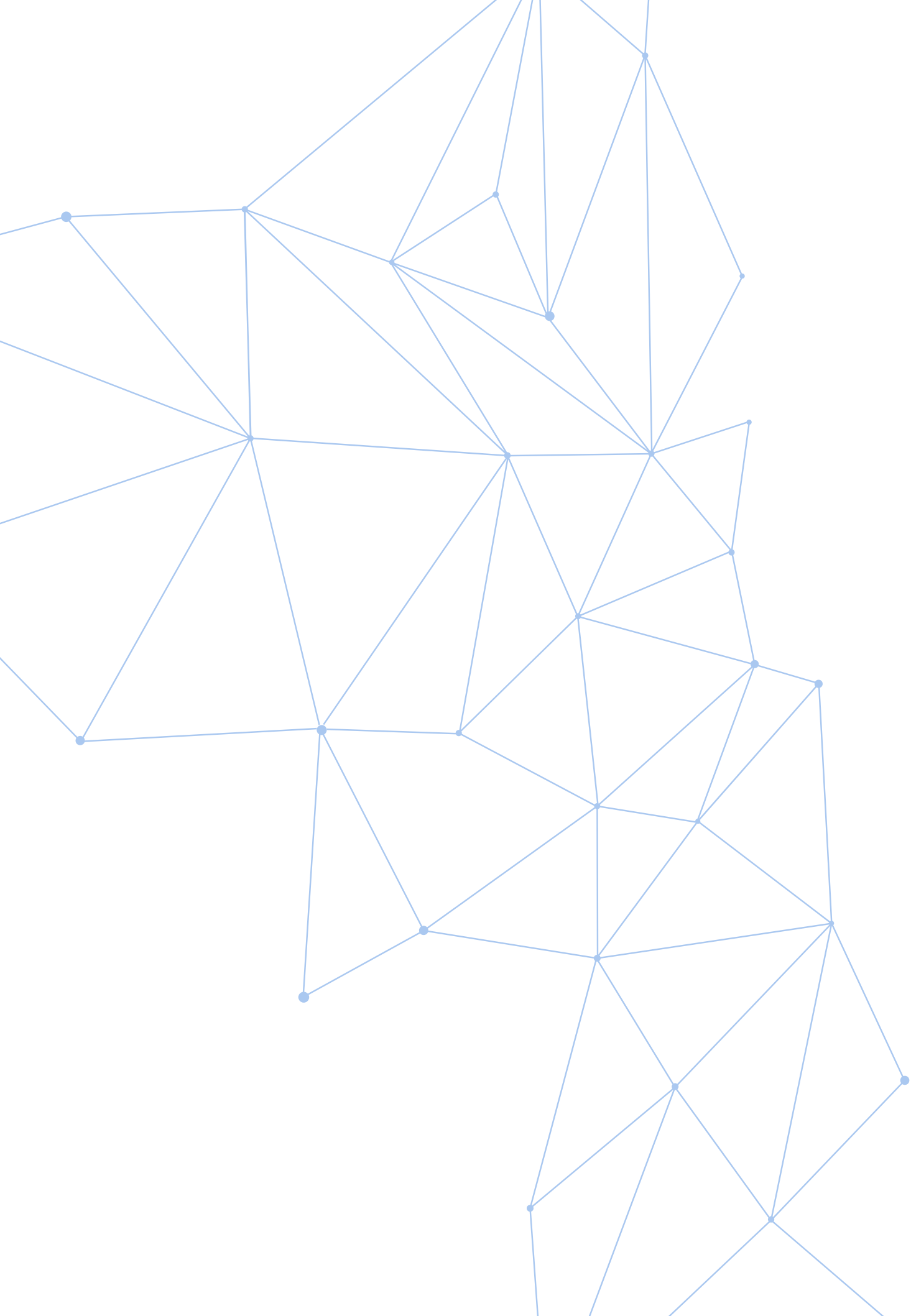
ARGENTINA

DESAFÍOS ESTRUCTURALES DE LAS POLÍTICAS SOCIALES:

UN TIEMPO DE OPORTUNIDADES

PROGRAMA DE POLÍTICAS SOCIALES PARA LA RECUPERACIÓN / 2020
DOCUMENTO DE TRABAJO NRO. 1

PNUD



ARGENTINA

DESAFÍOS ESTRUCTURALES DE LAS POLÍTICAS SOCIALES:

UN TIEMPO DE OPORTUNIDADES

PROGRAMA DE POLÍTICAS SOCIALES PARA LA RECUPERACIÓN / 2020
DOCUMENTO DE TRABAJO NRO. 1

PNUD

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2020
Esmeralda 130, 13 piso (C1035ABD) Buenos Aires, Argentina
www.ar.undp.org

Todos los derechos reservados. Queda prohibido reproducir, transmitir o almacenar en un sistema de recuperación cualquier parte de esta publicación, en cualquier forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, fotocopiado, grabado o de otro tipo, sin autorización previa.

El análisis y las recomendaciones de políticas contenidas en este trabajo no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva o de sus Estados miembros. El trabajo es una publicación independiente encargada por el PNUD y es fruto del esfuerzo de un equipo de prestigiosos consultores y asesores y del equipo encargado de los documentos de trabajos del Programa de Políticas Sociales para la Recuperación.

Hecho el depósito que marca la ley 11.723.
Prohibida su reproducción total o parcial.

Desafíos estructurales de las Políticas Sociales : un tiempo de oportunidades. Serie Políticas para la Recuperación, Documento de trabajo nro. 1 - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2021.

ISBN 978-987-1560-87-5

Representante Residente
René Mauricio Valdés

Representante Adjunto
Valentín González León

Gerente de Operaciones
Oscar Ovalle

Supervisora serie Políticas para la Recuperación
Gabriela Catterberg

Investigadoras Principales
María Laura Alzúa (CEDLAS-UNLP-PEP) y Gabriela Catterberg

Asesora
Paola Bohorquez

Diseño
Tholon Kunst - Comunicación Visual

PREFACIO

En el contexto de la irrupción del Covid19, el PNUD plantea una estrategia integral de respuesta y recuperación (PNUD, 2020). En Argentina, el PNUD ha trabajado junto al gobierno nacional y administraciones subnacionales en acciones de asistencia técnica y programática en distintos niveles y sectores, redes de intercambio de experiencias globales, y articulación y generación de alianzas. En este marco, el PNUD ha apoyado, entre otras iniciativas, al Plan Nacional de Políticas Alimentarias del Ministerio de Desarrollo y al Ministerio de Salud para la ampliación, fortalecimiento y adecuación de servicios.

Asimismo, el PNUD Argentina lideró los lineamientos técnicos del "Marco de las Naciones Unidas para la respuesta y recuperación socio-económica al Covid19", y contribuyó con el informe "Covid19 en Argentina: impacto socio-económico y ambiental" (SNU, 2020) y el documento de trabajo "Impacto social y económico del Covid19 en Argentina" (PNUD, 2020).

Este marco se inscribe en el concepto de "reconstruir mejor" (*build back better*). Construir un futuro mejor en nuestro país requerirá hoy políticas sociales y económicas basadas en la evidencia de mejores prácticas que posibiliten una mejor capacidad de recuperación a través de un sendero de desarrollo sostenible. Esto implica reconocer la naturaleza integral e interconectada de sus tres ejes, elementos críticos para evitar nuevas crisis y promover una recuperación que cimente los basamentos de políticas de estado a

largo plazo (PNUD, 2016; SG, 2020). En este sentido, los esfuerzos de recuperación deben fortalecer la igualdad y la inclusión social y de género, las capacidades del gobierno nacional y los gobiernos provinciales y promover una transición hacia una recuperación económica con soluciones basadas en la naturaleza y bajas en carbono.

Los marcos normativos de las Naciones Unidas en tiempos de crisis, entre ellos la Agenda 2030 y el Acuerdo de París, adquieren aún más fuerza y relevancia ya que ofrecen lineamientos para una transición justa y sostenible. Más allá del contexto socio-económico de la respuesta inmediata a la crisis, es crucial que las opciones de políticas para la recuperación contemplen el papel que desempeñarán el medio ambiente, la buena gobernanza, la igualdad de género y el empoderamiento y protección y promoción de los derechos humanos.

La meta más reciente adoptada por la Agenda 2030 (10.4), refiere a la adopción de políticas de protección social para lograr progresivamente una mayor igualdad. En el contexto del desarrollo sostenible, la política social cobra especial relevancia no sólo para encontrar mecanismos progresivos y eficientes redistributivos sino también para compensar cambios generados por la crisis del Covid19, entre ellos en las estructuras productivas y empleo (PNUD, 2020). En otras palabras, la protección social es un instrumento clave en las estrategias de respuesta y recuperación de los países para no dejar a nadie atrás, y debe proteger y empoderar a los pobres y más vulnerables, a través de la inclusión, la seguridad individual, la resiliencia comunitaria, el desarrollo económico y la sostenibilidad ambiental.

La recuperación no es solo un resultado físico, sino un proceso social que abarca la toma de decisiones sobre las actividades de reconstrucción. Las crisis brindan oportunidades para desarrollar la capacidad local de recuperación como también para promover un desarrollo sostenible en el largo plazo. “Reconstruir mejor” implica procesos que no reconstruyan riesgos con prácticas poco sostenibles como urbanización no planificada, gestión ambiental insuficiente, aumento de concentraciones de población en áreas expuestas a peligros, o construcción deficiente sino que fortalezca la resiliencia de las comunidades afectadas a los riesgos futuros.

La recuperación temprana es un elemento vital de una respuesta efectiva a las crisis humanitarias como base para desarrollar la resiliencia en entornos posteriores. Engloba un conjunto de acciones programáticas específicas para ayudar a las personas a transitar de la ayuda humanitaria al desarrollo sostenible. Es “temprana” debido a la necesidad de mirar más allá del alivio. Es “recuperación” porque tiene como objetivo garantizar que las personas sean más resistentes que antes de la crisis, y porque prepara el terreno para la recuperación y el desarrollo a más largo plazo en todos los niveles.

Por último, las estrategias de recuperación deben adaptarse a las diferentes situaciones territoriales (PNUD, 2016). Los planes de acción deben incorporar esfuerzos de planificación e implementación de acuerdo a las necesidades prioritarias de las diferentes

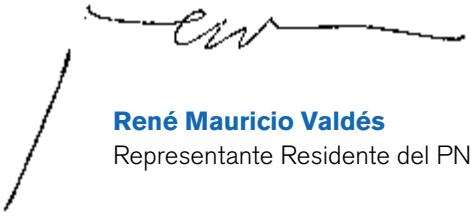
comunidades afectadas. Esto implica que la recuperación debe ser inclusiva y contar con apoyo local para aportar resultados sostenibles.

Para ello, es clave la participación activa de las comunidades y la generación de mecanismos a través de los cuales puedan canalizar sus necesidades y preferencias para su seguridad futura y bienestar. Antecedentes internacionales muestran que los procesos inclusivos en los cuales las poblaciones afectadas aportan sus voces en la planificación, diseño e implementación han promovido efectos con mayor nivel de adhesión y durabilidad.

Desde el año 2001, el PNUD Argentina ha aportado al debate sobre las políticas de desarrollo a través de los *Informes de Desarrollo Humano* (IDH), la serie *Aportes* y libros temáticos. Entre los productos de conocimiento realizados, se encuentran el *Informe de Desarrollo Humano 2017. Información para el desarrollo sostenible. Argentina y la Agenda 2030, Ensayos sobre Desarrollo Sostenible: la dimensión económica de la Agenda 2030* (2018), *Género en el sector salud* (2018) y el *Sistema de salud en Argentina* (2011).

El IDH 2017 elaboró y midió el Índice de Desarrollo Sostenible Provincial que permitió realizar una primera aproximación al diagnóstico del desarrollo sostenible inter-jurisdiccionalmente. Asimismo, *Ensayos sobre Desarrollo Sostenible* abordó los principales desafíos económicos del país, focalizándose en el estudio de los incentivos necesarios para dinamizar un crecimiento inclusivo y ambientalmente sostenible. Por su parte, *Género en el sector salud* muestra el proceso de feminización de la medicina en apenas dos décadas y las barreras culturales y organizacionales que deben aún enfrentar las mujeres médicas para acceder a ciertas especialidades y a puestos de decisión. Por último, *El sistema de salud argentino* estudió la fragmentación de sus subsistemas y segmentación de su acceso, y realizó un pormenorizado análisis de su estructura de costos y financiamiento.

Continuando este camino iniciado hace 20 años por el PNUD Argentina, en pos de la generación y gestión del conocimiento para el desarrollo sostenible y la recuperación en el marco del Covid19, se inicia esta nueva serie de documentos de trabajo. Su objetivo es contribuir a la agenda sobre los desafíos y potencialidades de la Argentina en el marco de la actual pandemia, y aportar a la discusión sobre opciones estratégicas de políticas públicas de largo plazo. Buscamos incentivar la reflexión y el debate. Nuestra intención es sugerir caminos, inspirar ideas y brindar propuestas para la Argentina futura.



René Mauricio Valdés
Representante Residente del PNUD Argentina

CONTENIDO

Introducción 1

I. Argentina en un mundo incierto 5

Impactos socio-económicos del Covid19 a nivel global 6
Impactos socio-económicos del Covid19 en Argentina 8

II. Mapa de las políticas sociales: desafíos estructurales para un desarrollo sostenible 11

La evolución del empleo formal: el circulo de la informalidad y la pobreza 13
Principales políticas sociales pre pandemia para mitigar la pobreza 16
Incidencia distributiva 18
Gasto social y niveles de gobierno 24

III. Políticas sociales en respuesta al Covid19, ingreso básico y generación de empleo formal 27

Hacia una agenda de políticas sociales sostenibles 33

Notas 37

Bibliografía 39

Anexo metodológico 44

INTRODUCCIÓN*

Argentina presenta ciclos recurrentes en su desarrollo con fuertes desbalances desde al menos cuatro décadas, que se manifiestan en la dificultad para crecer de forma sostenible. La tendencia del producto bruto interno (PIB) es elocuente: su crecimiento promedio desde mediados de la década de 1970 es cercano a cero.

La contracara de estos desbalances, y en especial de las crisis macroeconómicas, es el aumento y persistencia de elevados niveles de pobreza. A pesar de las diferentes políticas sociales implementadas desde la crisis del 2001/02 con foco en suplementar ingresos de familias vulnerables con programas activos del mercado laboral, reducir la transmisión intergeneracional de pobreza u otorgar pensiones semi contributivas para las y los adultos mayores no se ha logrado erradicar la conformación de un núcleo duro de pobreza.[1]

El Covid19 ha profundizado las razones estructurales que han limitado la efectividad de las políticas sociales en las últimas décadas en el país. Entre ellas, se encuentran la vinculación del sistema de protección social de la condición laboral de las y los jefes de hogar, la débil intersección entre programas de políticas no contributivas y programas para la erradicación de la pobreza, la incidencia distributiva desigual de las políticas de cobertura a lo largo de la distribución del ingreso y del ciclo de vida y género, y las desigualdades inter e intra jurisdiccionales. Algunas manifestaciones de estas dificultades son la creciente segmentación en el acceso y la calidad de la salud y en las trayectorias educativas, la insuficiente oferta estatal para la educación inicial y el cuidado, y la insuficiente capacidad del sistema para proveer atención primaria de salud de manera gratuita.

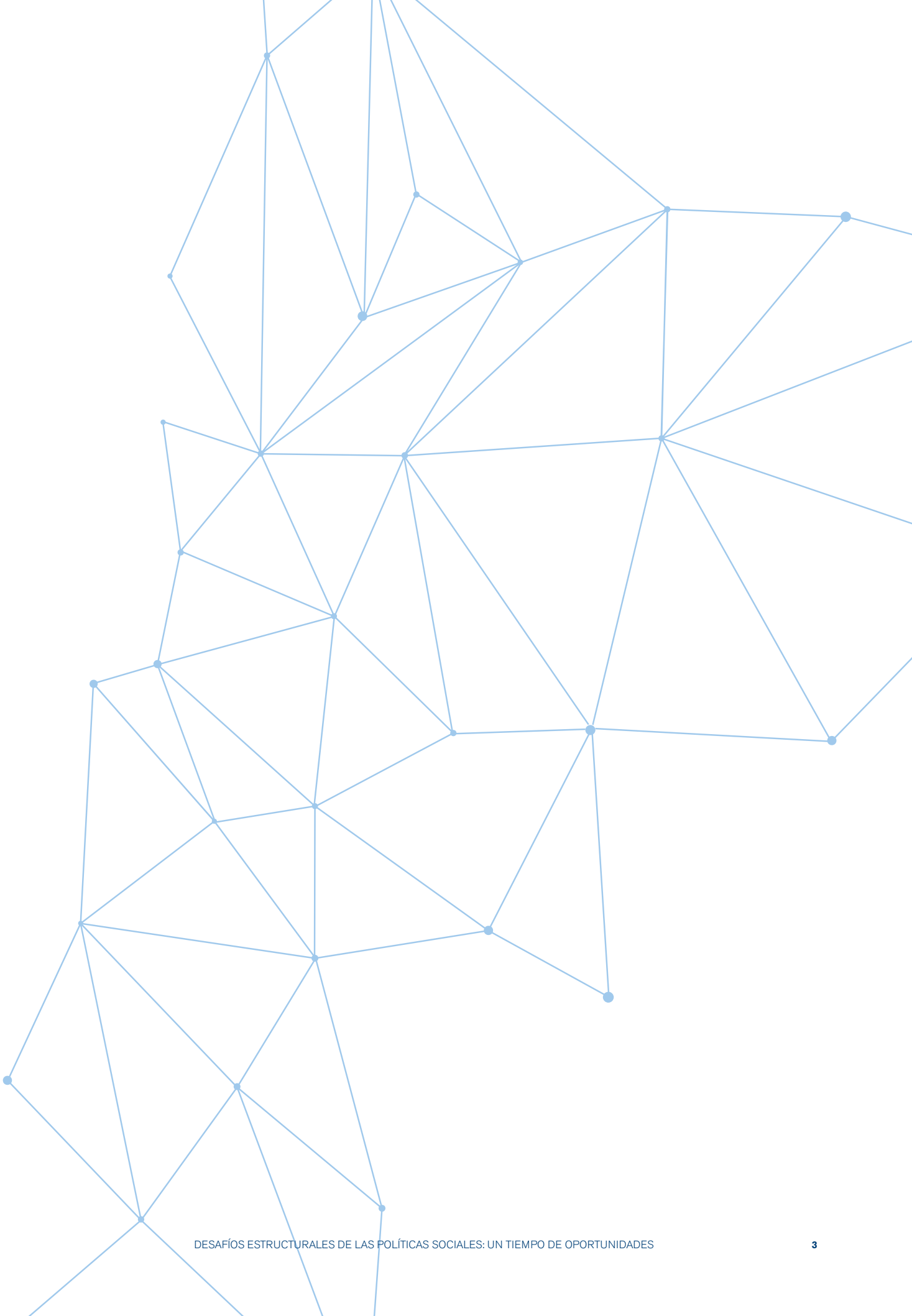
El Covid19 también ha ahondado algunas de las transformaciones impulsadas por la Revolución 4.0, en especial las brechas en la inclusión digital que impactan tanto al futuro de la educación como el del trabajo. Estos cambios plasman la necesidad de reducir las brechas de inclusión digital mediante el acceso a internet. Por su parte, la escasa inclusión financiera de grandes segmentos de la población en todos los grupos etarios afecta las posibilidades de ciertos grupos poblacionales de recibir transferencias, como adultos mayores, y del estado de realizar transferencias de sus políticas de formas rápida y transparente.

La recuperación requiere diseñar e implementar un programa de políticas sociales de mediano y largo plazo innovador y sostenible para garantizar el crecimiento con equidad. Las políticas sociales son el principal instrumento del estado de redistribución para brindar un marco igualitario de protección. Esto implica nuevos diseños de políticas con un rol activo del sector público, cuya legitimidad genere consensos tanto para el diseño e implementación de nuevas políticas como para su sostenibilidad de largo plazo.

* Agradecemos el apoyo y comentarios de René Mauricio Valdés y Valentin Gonzalez. Agradecemos igualmente los aportes realizados por Erika Roffler, Martin De Paula y Marcela Meléndez. Asimismo, deseamos agradecer a Paola Bohorquez, Maria Eugenia Oviedo, Manuel Irizar, Verónica Moreno, Alejandra Garcia, Maria Eugenia Di Paola, Nora Luzi, Paula Gosis y Delfina Cerisoli. Agradecemos también los intercambios realizados con colegas del Sistema de Naciones Unidas en Argentina.

Argentina tiene una larga trayectoria de cobertura en sus programas de protección que diferenció al país de muchos otros en la región. Históricamente han dependido en su mayoría de la condición de la adherencia al mercado de trabajo. Este requisito ha comenzado a cambiar con la introducción de programas de transferencias monetarias no condicionadas y pensiones no contributivas, pero todavía no se ha consolidado en un esquema que potencie el desarrollo del país a mediano y largo plazo.

Este documento de trabajo, en su primera parte, identifica de forma breve tendencias de cambio a nivel global y regional profundizadas por el Covid19 y realiza un diagnóstico de las condiciones socio-económicas iniciales para la recuperación en Argentina. Luego, estudia el mapa de las políticas sociales en el país e identifica algunos de sus principales desafíos estructurales. Para ello, analiza las trayectorias en las últimas décadas del círculo de la informalidad y la pobreza, la regresividad y progresividad de los principales componentes de la política social en términos de incidencia distributiva y la estructura del gasto social. A continuación, caracteriza las principales políticas sociales en respuesta al Covid19 a nivel nacional, con énfasis en el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). En la última sección, reflexiona sobre una agenda de políticas sociales sostenibles en el mediano y largo plazo.



I.

ARGENTINA EN UN MUNDO INCIERTO

Impactos socio-económicos del Covid19 a nivel global

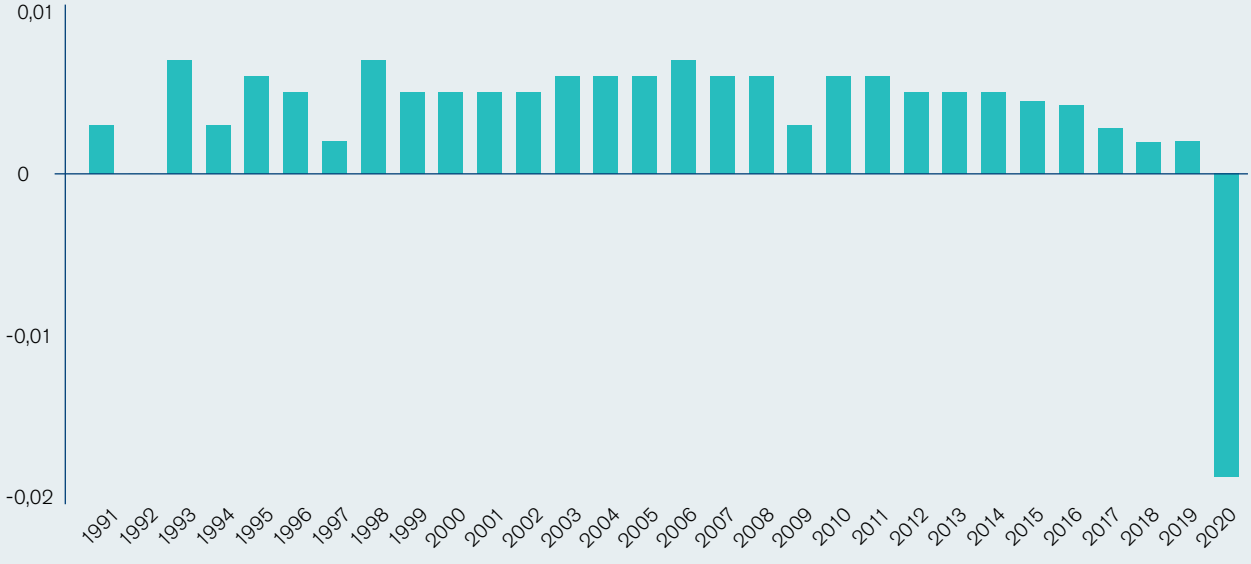
El contexto global, regional y nacional ha cambiado de forma sustancial a partir de la irrupción del Covid19 (SG, 2020; PNUD, 2020). Su impacto en el desarrollo es de una magnitud sin precedentes, la distingue de otras crisis sanitarias y la convierten en una crisis sistémica sin antecedentes desde la formación del Sistema de Naciones Unidas. Por primera vez, desde la medición del Índice de Desarrollo Humano (IDH), se espera una caída promedio de todos los países en el nivel proyectado para el año 2020.

Esta caída será impulsada por el triple impacto del Covid19 en la salud, la educación y los ingresos. A fines de julio, las y los infectados a nivel global eran 14.765.256 y los fallecidos 612.054 (OMS, 2020). La caída estimada del PIB global para el 2020 es 6,2%, el retroceso más significativo desde la Segunda Guerra Mundial (Banco Mundial, 2020). Por su parte, la tasa efectiva de desescolarización (el porcentaje de niños y niñas en edad de cursar el nivel primario ajustado para reflejar aquellos que no tienen acceso a Internet) indica que al menos el 60% no está accediendo a educación formal, impulsando la desescolarización global a niveles desconocidos desde la década de 1980 (PNUD, 2020).

Asimismo, los efectos negativos de la crisis sobre las mujeres y las niñas afectan desde el ámbito económico hasta la salud reproductiva. Dos aspectos específicos que han impactado de forma directa en el bienestar de las mujeres alrededor del mundo es la intensificación del trabajo de cuidados no remunerado y la violencia de género (ONU Mujeres, 2020). En términos del medio ambiente, se plantean nuevos desafíos para reconstruir y garantizar que el crecimiento a largo plazo aumente la resiliencia y aborde de forma directa el cambio climático.

Cambio anual del IDH Global
1990-2020

GRÁFICO 1



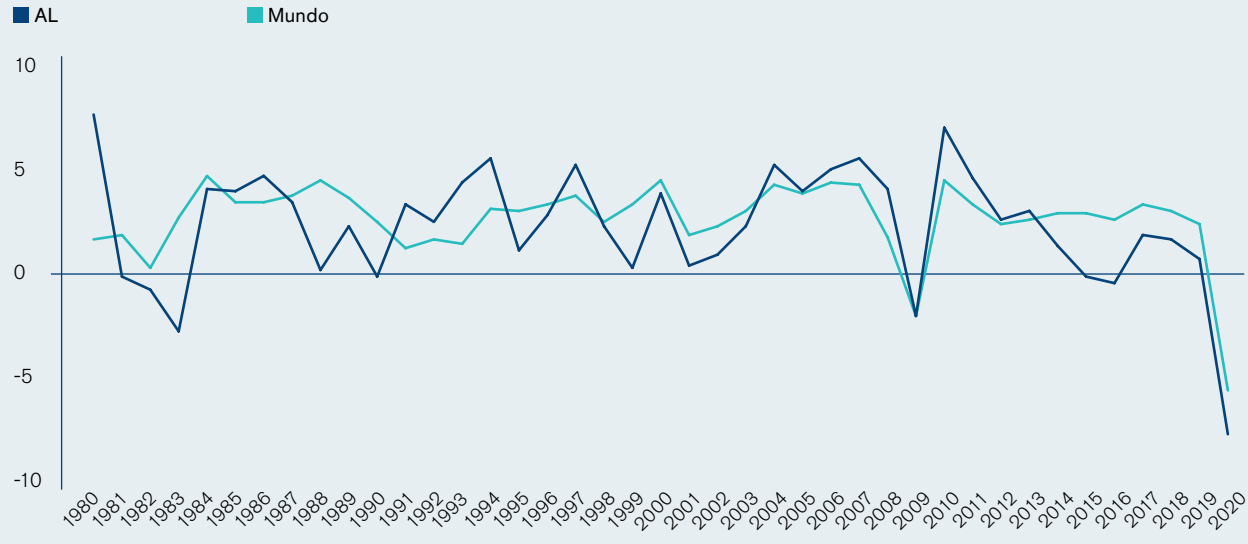
Fuente: HDRO-PNUD 2020.
Nota: La variación del IDH Global 2020 es en base a una estimación elaborada por el PNUD

La irrupción del Covid19 se inserta en un contexto de cambios acelerados a nivel global vinculados a la Revolución 4.0 –proceso mediante el cual nuevas tecnologías que articulan las redes sociales, la inteligencia artificial, la robótica, la nanotecnología, la biotecnología y la internet de las cosas se imbrican en la economía, la sociedad y la política. Los primeros impactos del Covid19 parecerían profundizar algunas de las transformaciones socio-económicas vinculadas a la Revolución 4.0 (Schwab, 2016; BID, 2018). En particular, el cierre físico de escuelas y lugares de trabajo ha acentuado las nuevas conformaciones en el ámbito laboral y educativo. Un acceso más igualitario a internet tiene hoy un rol decisivo en las trayectorias de desarrollo humano y permitiría reducir a cerca de la mitad la caída esperada del IDH global (PNUD, 2020).

En América Latina –dónde se concentra casi un tercio de las y los infectados de Covid19 a nivel global en un contexto de alta desigualdad, bajo crecimiento y niveles elevados de informalidad laboral– los efectos socio-económicos de la pandemia son significativos (John Hopkins University, 2020; BID, 2020; CEPAL-OPS, 2020). Las estimaciones sobre la contracción del PIB, como consecuencia de shocks externos e internos derivados de la pandemia, se encuentran entre el 7% y el 9%, la caída más abrupta en la región en las últimas seis décadas y la de mayor magnitud entre las regiones del mundo. Estimaciones sobre el empleo muestran que en más de la mitad de los hogares un integrante perdió su puesto de trabajo. El impacto es mucho mayor en los hogares de menores ingresos. Mientras el 70% de los hogares con menores ingresos reportan la pérdida de por lo menos un empleo, esta cifra es del 30% en los hogares de mayores ingresos. Estos impactos se insertan en un contexto regional dónde los niveles de pobreza y de vulnerabilidad a la pobreza son muy elevados. Se estima que más de la mitad de las y los latinoamericanos caerían bajo la línea de pobreza en caso de una recesión profunda.

Crecimiento del PIB en América Latina y el mundo
1980-2020 (en porcentaje)

GRÁFICO 2



Fuente: Banco Mundial 2020.
Nota: La variación del PIB 2020 es en base a una estimación elaborada por el BM.

Asimismo, la pérdida de empleo registrado en América Latina impacta de forma directa al acceso a la salud y la protección social, ya que las políticas de seguridad social en la región se diseñan mayormente en función de la condición laboral de las personas (Levy, 2020). Esto implica que un gran número de las y los trabajadores que se encontraban en situación de formalidad previamente a la pandemia y actualmente están desocupados, enfrentarán dificultades en términos de cobertura. A su vez, un porcentaje importante de trabajadores transita entre la formalidad y la informalidad. En especial, entre las mujeres madres, cuyas trayectorias laborales son más inestables y en trabajos de mayor precariedad. Esto adquiere especial relevancia en el marco del Covid19 en términos de la eficacia de las políticas debido a que los trabajadores informales están generalmente excluidos de las prestaciones de salud y aquellos que transitan entre la formalidad y la informalidad acceden a prestaciones de forma intermitente.

Transformaciones profundas reconfiguran el mundo, derrumban viejas certezas y traen aparejados nuevos riesgos e incertidumbres, pero a la vez abren oportunidades para la construcción de un sendero de desarrollo sostenible. La efectividad de las acciones de recuperación dependerá tanto de las condiciones iniciales, en qué lugar estará la economía cuando finalicen las medidas de confinamiento, como del plan de acción para la reconstrucción.

Impactos socio-económicos del Covid19 en Argentina

En Argentina, el primer caso de Covid19 fue identificado el 3 de marzo. A mediados de agosto se registraron 289.100 personas infectadas y 5.637 fallecidas, con una tasa de letalidad del 1,9% (Ministerio de Salud, 2020). El 68,5% de las y los infectados se concentraron en el AMBA. Del total de casos, 76.519 residían en CABA y 179.976 en la Provincia de Buenos Aires.

La irrupción de la pandemia encontró al país en una situación económica y social 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. En este contexto, el empleo registrado desde el comienzo de la crisis hasta el último dato disponible para fines de mayo tuvo una contracción de alrededor de 383.000 puestos de trabajo (Ministerio de Trabajo, agosto 2020). En términos de pobreza e indigencia, se estima que la misma alcanzará el 45% (Observatorio UCA), con más de 60% de las y los niños bajo la línea de pobreza (UNICEF, 2020).

Niñas/os, adultos mayores y mujeres fueron especialmente afectados debido a razones sanitarias y a contextos de violencia de género y doméstica. Un dato que manifiesta esta situación fue el incremento de las llamadas por violencias de género a línea 144 a nivel nacional, que aumentó de 5.937 a 7.566 entre marzo y abril, manteniéndose este incremento en los meses de mayo y junio (Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad 2020).

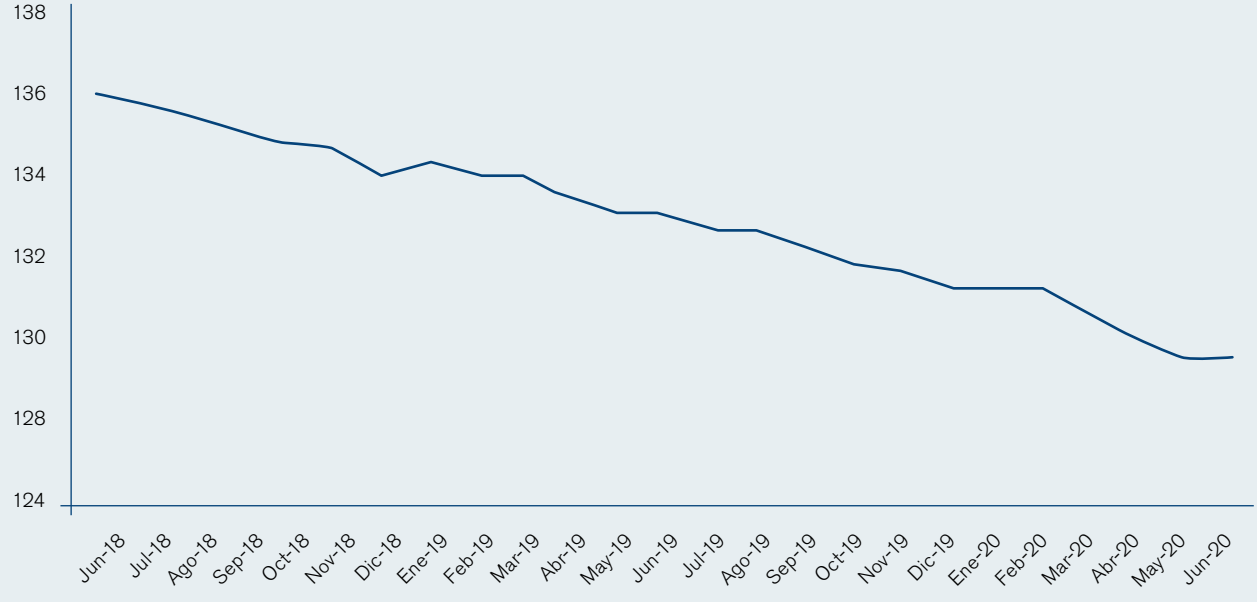
La crisis desatada por el Covid19 en el país generó una triple crisis económica: una crisis de oferta (impulsada por el cierre de fábricas y comercios minoristas), una crisis de demanda (debida a las medidas de aislamiento social, al aumento del desempleo y a una mayor cautela de los consumidores) y una crisis financiera (a medida que disminuye el consumo, surgen problemas de liquidez que ponen en riesgo a las empresas, especialmente a las pequeñas y medianas empresas). El efecto sobre el crecimiento del PIB dependerá de cuánto tiempo duren las medidas de aislamiento, que a su vez dependerá de la trayectoria de crecimiento de la epidemia. Sin embargo, el efecto será considerable, debido al alcance global de la crisis y la contracción del precio de los commodities (Alzúa y Gosis, 2020). La incertidumbre generada por la crisis sanitaria durante los próximos trimestres implica que las tradicionales políticas de impulso a la demanda con distintos esquemas de subsidios no sean suficientes para lograr un crecimiento sostenido con reducción de pobreza.

A nivel sanitario, en el marco de un sistema de salud caracterizado por la dispar capacidad de los servicios entre sus subsistemas e inter jurisdiccionalmente, el gobierno nacional adoptó diversas medidas (PNUD, 2017). Entre ellas, se implementó el distanciamiento social, preventivo y obligatorio a través de diferentes fases; la suspensión de las clases escolares; el cierre de las fronteras del país, la prohibición de actividades masivas y la licencia remunerada por enfermedad para las personas en riesgo, personas mayores de 60 años y embarazadas. Otras iniciativas incluyeron la puesta en marcha del "Plan Operativo de preparación y respuesta al COVID-19" para la detección de infectadas/os y el control de la diseminación de la enfermedad; la conformación de un Consejo de asesores sanitaristas; y la creación de la Unidad Coronavirus para coordinar las capacidades del sistema científico y tecnológico (integrada por el 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 implementó una serie de medidas para mitigar el impacto socio-económico de la crisis, que comprenden: un subsidio de emergencia, el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) de ARS 10.000 para las y los desempleados, trabajadores informales y trabajadores independientes con ingresos más bajos (las categorías más bajas de monotributo); un bono para los beneficiarios de la Tarjeta Alimentar, un bono para los beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo y para las y los jubilados que ganen la pensión mínima; el fortalecimiento de los comedores populares; préstamos a interés cero para las categorías superiores de monotributistas y trabajadores independientes que se depositarán en sus tarjetas de crédito hasta ARS 100.000; y un subsidio a los pagos de salarios en empresas afectadas (Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción).

Pérdidas de empleo registrado en Argentina
Junio 2018-junio 2020 (agosto 2001=100, en miles)

GRÁFICO 3



Fuente: Mtro. de Trabajo de la Nación.

II.

MAPA DE LAS POLÍTICAS SOCIALES: DESAFÍOS ESTRUCTURALES PARA UN DESARROLLO SOSTENIBLE

El estado, a través de sus políticas, es el primer instrumento del que disponen las y los ciudadanos para mitigar los impactos de la crisis del Covid19. Del estado, en sus diferentes niveles, dependen mayormente los sistemas educativos y de salud, gran parte de la infraestructura de servicios, así como los sistemas de promoción económica y la seguridad social y ambiental. Sin embargo, en un mundo incierto y cambiante, es necesario adecuar las políticas públicas a los extraordinarios procesos de transformación actuales.

Desde una perspectiva de derechos, la política social se define como "el conjunto de objetivos, regulaciones, sistemas y entidades por medio de las cuales el estado se dirige a crear oportunidades y fortalecer instrumentos en términos de la equidad y la integración social" (Delgado, 2002). Las intervenciones de políticas públicas, mediante un amplio menú de opciones deben contribuir con este objetivo (Ravallion, 2013; Ravallion y otros, 2018). Como señala la sección anterior, los procesos de recuperación para aportar resultados sostenibles deben ser inclusivos y contar con apoyos ciudadanos. En este sentido, la implementación efectiva de políticas contra la pobreza y la desigualdad requieren niveles básicos de legitimidad y consenso (Banerjee y Duflo, 2019; PNUD, 2019; Mora y Araujo, 2011).

La prestación de servicios sociales básicos no es ajena a las visiones ciudadanas sobre el rol del estado y sus políticas. Por el contrario, su implementación requiere de valores como la solidaridad y la igualdad, y orientaciones positivas respecto a un estado activo. Un ejemplo de la importancia del apoyo ciudadano para la efectiva implementación de políticas sociales es la baja receptividad de las licencias parentales en diferentes países (entre otros, Uruguay y España), que se vincula con la persistencia de creencias culturales sobre el rol de los padres varones con relación a tareas de cuidado (Batthyany y otros, 2018).

En el contexto de la crisis de Covid19, estos requisitos adquieren especial importancia debido a la envergadura de las políticas de reconstrucción 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 temporario de negocios e industrias. El grado de efectividad en el control de la pandemia y la confianza en el gobierno en Europa ha mostrado una fuerte vinculación. En este sentido, la percepción de legitimidad de las acciones gubernamentales es clave en términos de reconstrucción post-crisis. En América Latina, la credibilidad entre la ciudadanía de los compromisos gubernamentales de mayor equidad y crecimiento también es un requisito clave para lograr de forma efectiva la implementación de una agenda de reformas que incluya mayor y mejor cobertura de la protección social para las poblaciones más vulnerables (BID, 2020).

En Argentina, la crisis generada por el Covid19 agravó de manera significativa la difícil situación preexistente en términos de estancamiento económico y del empleo formal, así como el aumento de la pobreza. Las perspectivas de caída de la economía (Alzúa y Gosis, 2020) y su posterior recuperación en un contexto tan difícil representan un desafío inusitado para las políticas públicas en el país. La recuperación requerirá políticas 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. Los impuestos como el gasto público son herramientas clave para lograr estos objetivos.

Para ello, serán necesarias reformas que permitan paliar la emergencia social en el corto plazo con programas sostenibles de mediano y largo plazo. Las políticas sociales deben garantizar un piso de protección sin generar desincentivos a la formalidad. En el corto y mediano plazo, las opciones de política para la financiación de mayor cobertura a grupos vulnerables estarán limitadas a una mayor emisión monetaria y a una reasignación del gasto público. Sin embargo, el diseño de programas sociales -en un contexto de urgencia- debe sentar las bases para reformas sostenibles que aumenten la cobertura de grupos vulnerables.

Un diagnóstico apropiado sobre el espacio para mejorar las políticas sociales

requiere un análisis previo del mercado laboral y de las principales fuentes de ingresos y egresos públicos. El margen de maniobra para financiar políticas sociales depende de los recursos públicos disponibles y del devenir del mercado de trabajo formal tanto por los recursos fiscales que genera como por la vinculación histórica de las prestaciones sociales a la adherencia al mercado laboral formal.

La evolución del empleo formal: el círculo de la informalidad y la pobreza

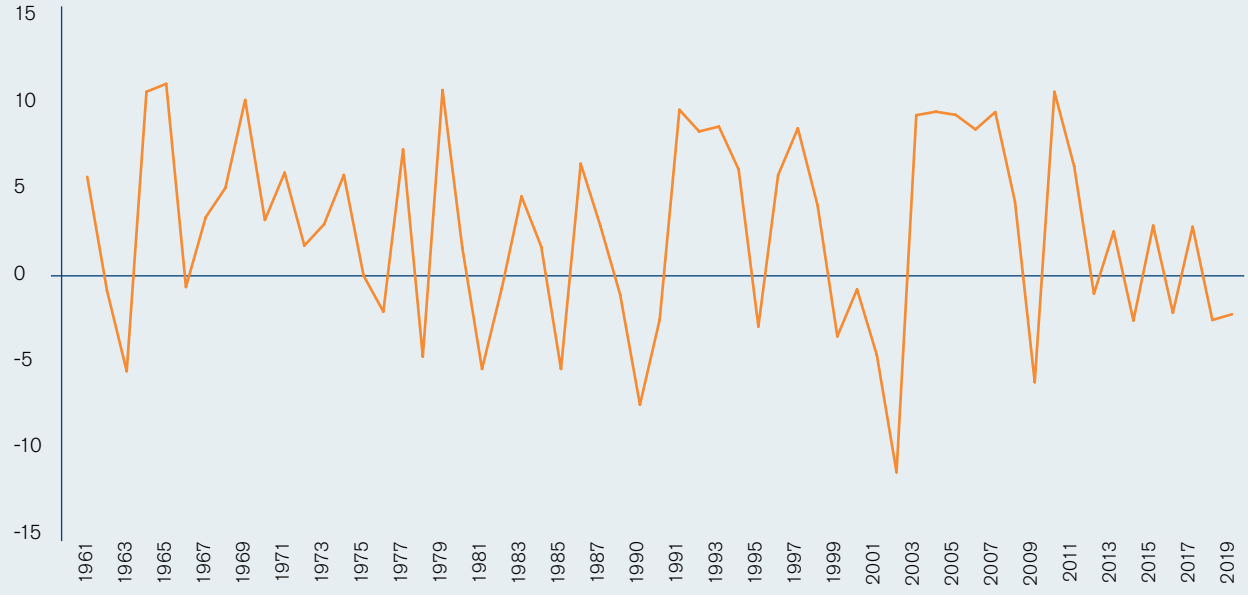
Las políticas públicas en Argentina en las últimas décadas han sido volátiles, alternando políticas de naturaleza diversa e impactando sobre la pobreza y la desigualdad.

El retroceso del desarrollo argentino se ha acelerado desde mediados de los 1970s, pasando por sucesivas estrategias sin encontrar una visión y un modelo consistente de desarrollo que articule virtuosamente crecimiento económico, inclusión social y sostenibilidad ambiental (PNUD, 2017). La evolución de la economía y del mercado de trabajo fue afectada por efectos -exógenos o provocados por políticas internas- que causaron un proceso de desindustrialización prematura, un crecimiento a largo plazo inferior al potencial y un incremento de la precariedad laboral. Asimismo, el crecimiento económico fue muy volátil, combinando períodos de muy alto crecimiento con caídas abruptas y prolongadas.

En términos comparativos, el PIB per cápita de la Argentina (medido en paridad de poder adquisitivo) en el año 1900 era equivalente al de Alemania y al de Canadá y cerca del 350% del de México (PNUD, 2019). A partir de la década de 1930, se produjo una pérdida gradual de posiciones relativas, la cual se agudizó desde mediados de la década de 1970. En el año 2016,

Crecimiento del PIB en Argentina
1961-2019 (en porcentaje)

GRÁFICO 4



Fuente: Banco Mundial, 2020.

el PIB per cápita de la Argentina era menos de la mitad del de Alemania y Canadá y sólo un 20% superior al de México.

La contracara de esta fuerte volatilidad macroeconómica es la persistencia de niveles elevados de pobreza. El piso promedio superior al 25% de los últimos 25 años es indicativo de la conformación de un núcleo duro de pobreza de proporciones significativas.

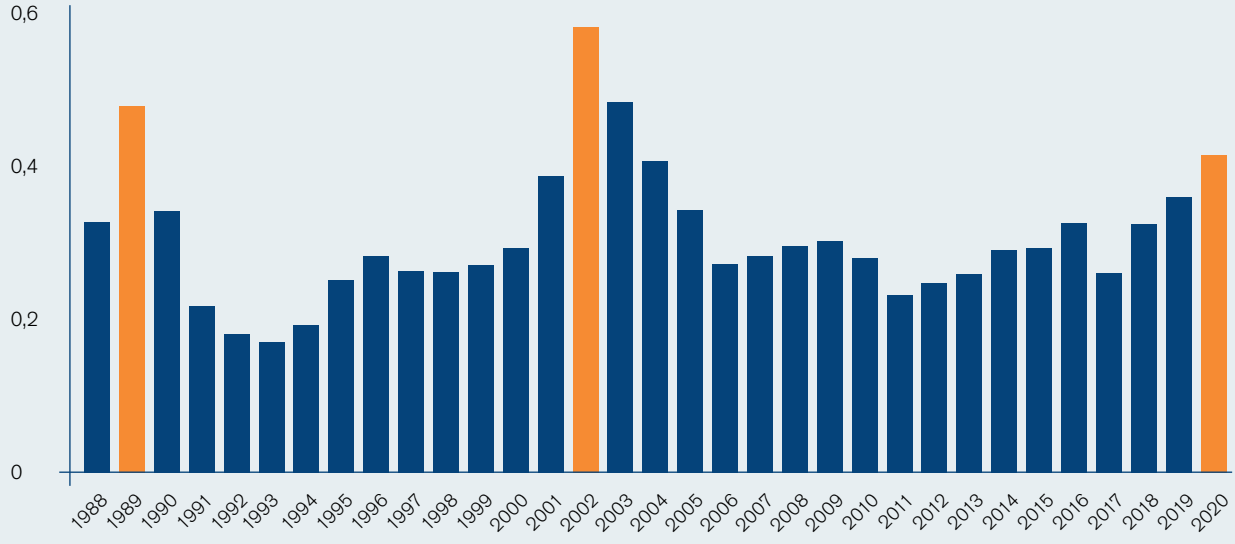
Durante casi todo el siglo XX y hasta mediados de la década de 1970, Argentina presentaba niveles de pobreza muy bajos (el 3,1% de la población de la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires vivía con menos de 4 dólares diarios en 1974). Desde entonces, la población del país situada por debajo de la línea nacional de pobreza se incrementó sustantivamente y alcanzó picos muy altos en situaciones críticas: 47,3% durante la hiperinflación de 1989 y 57,5% durante la crisis de 2001-2002.

En el primer semestre de 2020 la pobreza alcanzó al 40,9% de la población y la indigencia al 10,5%. Se produjo un incremento, en relación al último semestre de 2019, de 5,4 y 2,5 puntos porcentuales respectivamente. Entre las/os niñas/os entre 0 y 14 años, la pobreza alcanzó el 56,3%. A nivel territorial, las regiones con mayor incidencia son el Noroeste y el Gran Buenos Aires.

Hasta mediados de los años 90, Argentina poseía altos niveles de cobertura de previsión social en términos de jubilaciones. A partir de ese momento, la informalidad y la pobreza comienzan a aumentar. Esto generó dos problemas que se encuentran relacionados y que plantean problemas inter-temporales. El primero se vincula con la caída de los ingresos tributarios provenientes de los impuestos al trabajo, que son los que deben financiar gastos previsionales. El segundo, resulta de una mayor demanda de cobertura de población informal, que no tributa impuestos al trabajo y que aumenta la demanda por gasto social en el presente y en el futuro, puesto que no estarán cubiertos por pensiones

Pobreza urbana en Argentina
1988-2020 (en porcentaje)

GRÁFICO 5



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC 1988-2006 y 2016-2020 y Observatorio Social de la UCA 2007-2015.
Nota: Los datos del INDEC corresponden al Gran Buenos Aires en el período 1988-2002, Urbana Argentina en el período 2001-2003, Urbana Argentina EPHC en el segundo semestre de los años del período 2004-2006 y 2016-2019 y primer semestre de 2020.

contributivas. Las políticas implementadas desde la crisis del 2002 no han logrado revertir estos problemas, dado que la informalidad ha sido muy resistente a la baja, a pesar de los períodos de crecimiento económico (como, por ejemplo, entre los años 2003-2008).

La informalidad ha presentado un núcleo duro en las últimas décadas que se ubica entre el 35 y 40% de las y los trabajadores. Esto probablemente se agrave a la luz de la destrucción de empleos formales a la que dio origen la crisis del Covid19.

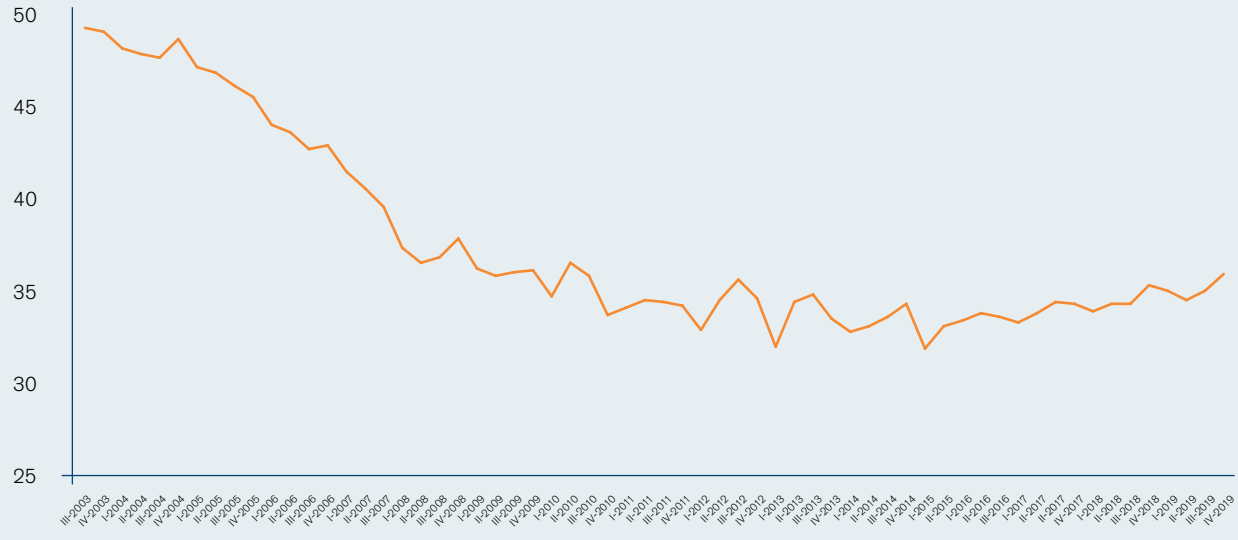
El Gráfico 6 muestra la evolución de la informalidad en Argentina en el período 2003-2019 según la definición de la seguridad social (OIT, 1993)[2]. A partir de fines del 2011, la informalidad presenta un marcado estancamiento y posterior aumento. Un análisis de acuerdo con las edades, género y educación de las y los trabajadores muestra diferencias significativas. Los datos del último trimestre de 2019 indican que el segmento de jóvenes asalariadas/os entre 15 y 24 años alcanzó una tasa de informalidad del 64,4%. Entre los 25 y 64 años, la informalidad fue menos de la mitad (30,9%) y registró el 56,1% entre mayores de 65 años. En términos de género, la informalidad afectó en mayor proporción a las mujeres, presentándose una brecha de alrededor de 5 puntos porcentuales.

Las contribuciones y aportes de seguridad social de las y los empleados formales son una fuente importante de financiamiento de políticas sociales, que se complementa con ingresos por impuestos generales. Como se mencionó más arriba, a partir de mediados de los años 90 comienza a registrarse un aumento en la informalidad laboral. Esta tendencia no es específica de Argentina, se verifica en la mayoría de los países de la región, si bien en el país ha sido un fenómeno de mayor magnitud (Banco Mundial, 2008).

Este aumento de la informalidad ha resultado en un aumento de carácter estructural que no se revirtió sustancialmente

Informalidad laboral en Argentina (definición seguridad social)
2003-2019 (en porcentaje)

GRÁFICO 6



Fuente: SEDLAC en base a Encuesta Permanente de Hogares.

aún durante períodos de relativa expansión y crecimiento. No hay un consenso único sobre las razones de este aumento y es probable que varios motivos hayan contribuido. La caída del empleo público y la privatización de empresas durante el primer quinquenio de los años 90 impactaron de forma negativa sobre la generación de empleo registrado. El cambio estructural en la economía hacia sectores de servicios también impactó en el aumento de la informalidad. Por su parte, los altos costos laborales salariales y no salariales (Alaino y otros, 2017), en un contexto de volatilidad macroeconómica, hacen menos atractiva la contratación de empleo formal. En términos regionales, Argentina posee uno de los valores más altos de costos no salariales de un empleo formal de América Latina, que al menos duplican el promedio regional. Como consecuencia, un empleo formal requiere un piso de productividad alto, que dificulta la creación de puestos formales para personas con bajos niveles de calificación.

El problema de la informalidad tiene varias implicancias: la pérdida de protección de las y los empleados informales, la caída de ingresos para el fisco por impuestos al trabajo y la caída de la cobertura futura en jubilaciones y pensiones.[3]

Las y los trabajadores informales tienen acceso limitado a protección social presente y futura (pensiones) y salarios más bajos. Asimismo, se concentran en su mayoría en empleos de baja productividad (Levy, 2010; Banco Mundial, 2008) que lastima el crecimiento de largo plazo. Además, en Argentina, a diferencia de otros países de la región, el trabajo informal viola la Constitución y las leyes laborales. En este marco, la reducción de la informalidad debe ser un objetivo prioritario para la reconstrucción post pandemia. Será muy difícil sostener la demanda de políticas sociales redistributivas sin dinamizar la creación de empleo formal. Asimismo, la caída de la formalidad también afecta la sostenibilidad futura del sistema de jubilaciones y pensiones contributivo.

En las dos últimas secciones se retomará el tema de la formalidad con algunos aspectos relevantes para la creación de empleo de calidad, ya que sólo mediante el vigoroso aumento del empleo formal será posible reducir la pobreza de manera sostenida.

Principales políticas sociales pre pandemia para mitigar la pobreza

El estancamiento secular, el aumento de la informalidad y la pobreza hacen necesario un diseño inteligente y sostenible de políticas sociales dentro de una agenda que permita al país retomar una senda de crecimiento sostenido (Cruces y Gasparini, 2013).

Las políticas sociales en Argentina son variadas y comprenden distintas esferas de la vida de las personas. Se pueden agrupar de distintas formas por ciclo de vida, esfera de política, tipo de apoyo y ente que lo financia. Asimismo, implican un esfuerzo fiscal relevante. Según los datos del Ministerio de Economía del año 2018, el gasto asociado a políticas sociales representaba el 30,8% del PIB. Sus principales componentes son 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), que buscaba cubrir a desempleadas/os. Dicho programa alcanzó a 2 millones de beneficiarios, que representaba al 10% de la población entre 18 y 65 años del país, con una cobertura del 15% de los hogares (Gasparini y otros, 2009).

El PJJHD fue uno de los primeros esfuerzos para brindar cobertura a desocupadas/os –y de hecho, informales– y contribuyó a mitigar los efectos de la crisis de 2001. Si bien representó una respuesta rápida para brindar un piso de protección social a las familias de bajos ingresos, la focalización fue cuestionada, puesto que la mayoría de las y los beneficiarios no eran desempleados, sino inactivos. Además, la literatura documenta cierto sesgo hacia el trabajo informal, ya que, por diseño, los beneficios se perdían si se accedía a un empleo formal.

Posteriormente, se introdujo el Plan Familias, que luego se amplió a la Asignación Universal por Hijo (AUH), con una alta cobertura. Los análisis de incidencia realizados sobre la AUH muestran que los mismos han sido redistributivos y pro-pobres. Sin embargo, son aún una parte pequeña dentro del gasto social consolidado y carecen de legitimidad social debido a que se asocian con desincentivos al trabajo. Lamentablemente, esta representación no se condice con los efectos indirectos de programas como la AUH (Alzúa y otros 2013; Banerjee y otros 2017), que son muy pequeños o cero.

La AUH se implementó en 2009, tiene un costo fiscal aproximado del 0,25% del PBI y cubre actualmente 9,7 millones de niños/as. Sus objetivos son proveer a familias con niñas/os sin ingresos o con ingresos informales bajos un piso de protección social. Los trabajos que analizan su incidencia muestran que tiene un efecto redistributivo y de reducción de pobreza (Cruces y otros, 2010). Además garantiza las mismas condiciones para niñas/os que nacen en hogares con desempleados o trabajadores informales y los que nacen en hogares formales -que se encuentran cubiertos por las asignaciones familiares. La AUH es un programa de Transferencias Monetarias Condicionadas o *Conditional Cash Transfers* (CCTs) y tiene el objeto de reducir la pobreza presente y aumentar el capital humano de los niños –puesto que coloca una condicionalidad del pago a la asistencia a la escuela- que reduce la transferencia intergeneracional de pobreza. Este tipo de programas, similares al innovador programa PROGRESA en México, es de alta focalización y sus impactos positivos en distintas dimensiones han sido mostrados ampliamente en la literatura (Parker y otros, 2008). Adicionalmente, la literatura no ha encontrado (Alzua y otros, 2013; Banerjee y otros, 2017) efectos indirectos negativos tales como el desincentivo al trabajo formal o la reducción de la oferta laboral en hogares beneficiarios.

Por su parte, la Tarjeta Alimentaria se implementó hacia fines de 2019, con el objeto de suplementar ingresos focalizados en alimentos en familias vulnerables, que ya recibían la AUH, con niños menores de 6 años. Tiene una cobertura de 1,8 millones de beneficiarias/os, y representa una erogación equivalente al 0,288% del PIB por año (Cetrángolo y Curcio, 2020). Los motivos esgrimidos para instaurarla como un programa distinto de la AUH –en lugar de simplemente direccionar fondos al grupo en el que se focalizaba– se basaron en que muchos beneficiarios de la AUH tenían deudas de créditos blandos con el ANSES provenientes de la administración anterior y los fondos se descontarían para cancelar esos créditos. Además, otro argumento era que los fondos de la Tarjeta Alimentaria sólo podían ser utilizados en una canasta específica de alimentos vis a vis los de fondos de la AUH que son de uso libre. La evidencia empírica internacional muestra que los fondos de los programas de transferencias monetarias condicionadas se usan en gran parte en alimentos.

Una problemática vinculada con la Tarjeta Alimentaria es que es de difícil uso en muchos contextos donde los proveedores de alimentos son informales y puede generar un desplazamiento hacia compras en supermercados y otros negocios más grandes en detrimento de mercados más pequeños que no están bancarizados. Asimismo, más allá de los esfuerzos por la introducción de formas de pago electrónicas, esto resulta en un proceso de lenta adopción (Busso y Galiani, 2017).

Además, existen numerosos programas más pequeños que cubren otros sectores, como la Pensión para el Adulto Mayor (PUAM) y programas de capacitación para desempleados. Estos programas son de baja cobertura y focalizados en grupos vulnerables.

Esta tendencia hacia el aumento de cobertura de población vulnerable –ya sea pobre, desempleada, informal de bajos ingresos– no ha sido exclusiva de Argentina. Un gran número de países en América Latina (Levy y Schady, 2013) implementaron programas de transferencias monetarias condicionadas y esquemas de pensiones no contributivas para adultos mayores, con distintos niveles de cobertura y beneficios. En promedio, el costo fiscal total en la región es de 0,37% y 0,56% del PIB respectivamente.[4]

El costo de este tipo de políticas sociales de amplia cobertura en sectores vulnerables debe ser comparado con otro tipo de subsidios y gastos que no necesariamente cubren a sectores vulnerables. Las próximas secciones analizan las estructuras de ingresos y gastos para Argentina y la incidencia de los principales programas sociales en términos de incidencia distributiva.

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

Las acciones del estado mediante impuestos y gastos modifican los ingresos de los ciudadanos, tanto en su nivel como en su distribución. Para pensar en una agenda de políticas sociales sostenible, es importante analizar financiadores y beneficiarios netos de las erogaciones estatales. En esta sección, se analizan los principales hechos estilizados encontrados por Cruces y otros (2018). Los autores realizaron un exhaustivo análisis de incidencia distributiva de ingresos y gastos del sector público. El principal objetivo de dicho trabajo es estudiar si el sistema tributario como un todo es progresivo o regresivo (incidencia relativa) y pro-pobres versus pro-ricos (incidencia absoluta). La progresividad o regresividad se refiere a la proporción del impuesto o gasto o como porcentaje del ingreso total en este caso, para un determinado decil. El gasto es pro-pobre (o pro-rico) si se concentra en deciles de menores (mayores) ingresos en términos absolutos.

La Tabla 1 muestra los principales componentes de ingresos fiscales (nacionales y provinciales) en porcentaje del PIB para 2016 (último año en donde la información consolidada está disponible

Ingresos tributarios a nivel nacional y provincial
2016 (en porcentaje del PBI)

TABLA 1

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.

públicamente). Los ingresos tributarios alcanzan el 24,5% del PIB. Estos se dividen en ingresos tributarios directos e indirectos[5] y contribuciones sociales. La mitad de los ingresos corresponden a impuestos indirectos (16,1% del PIB) y el resto a impuestos directos (8,4%) y a contribuciones sociales (6,9%). En términos de gastos, el total consolidado alcanza el 48,2% del PIB. A su vez, el gasto público social corresponde a más del 60% del gasto total (equivalente al 30,1% del PIB).

El gasto público social comprende ocho grandes ítems con distinto peso sobre el total: educación (6,4% del PIB) y salud (6,8% del PIB), previsión social (11,6 % del PIB), trabajo -incluye AUH, asignaciones familiares, programas de empleo y seguro de desempleo (1,4 % del PIB). El resto son ítems de menor participación que incluyen agua potable y saneamiento, vivienda y urbanización, promoción y asistencia social y otros servicios urbanos.

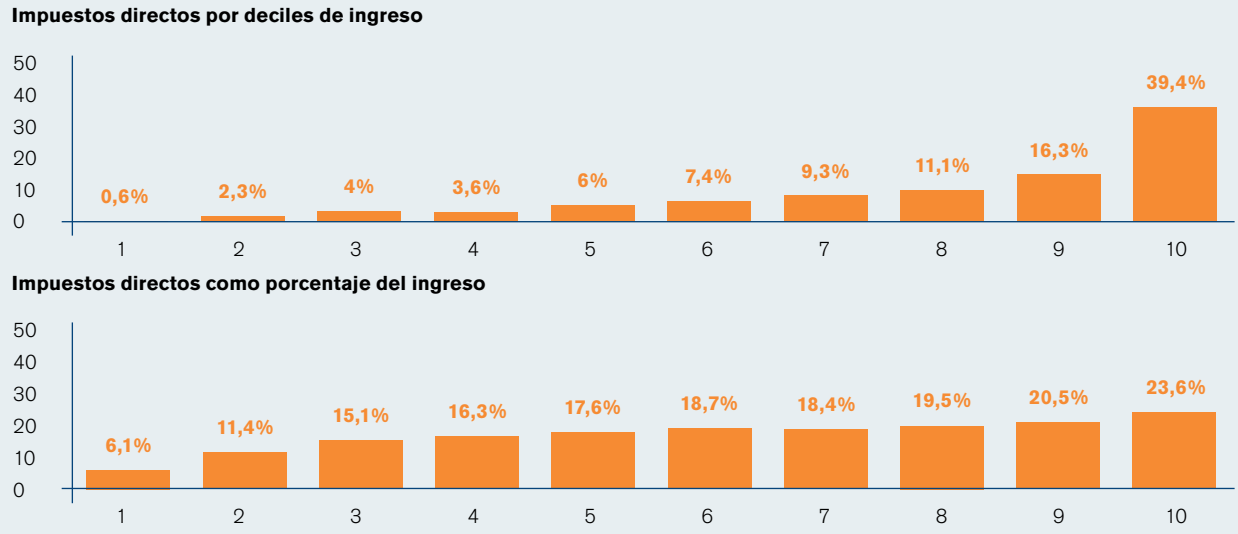
Incidencia distributiva de los principales ingresos fiscales

Para el análisis de la incidencia se calculan cuantiles[6] de acuerdo con el ingreso. Para este caso específico, (Cruces y otros, 2018) calcularon deciles de hogares de acuerdo con su ingreso per cápita familiar ajustado por fuentes administrativas (Cruces y otros, 2018).[7]

Para continuar con el análisis, se calcula el porcentaje destinado a pagar impuestos directos o indirectos como porcentaje del ingreso per cápita familiar por decil y cuánto de la recaudación del mismo concepto se recauda también en cada decil. El mismo análisis también se presenta luego para las principales transferencias del estado hacia familias e individuos. Estas dos

Distribución de la recaudación de los impuestos directos en Argentina
2016

GRÁFICO 7



Nota: los deciles corresponden a hogares de ingreso per cápita familiar ajustado por fuentes administrativas.
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.

dimensiones permiten analizar la progresividad/regresividad de tributos y evaluar si la política social es redistributiva o no, si es pro-pobre o pro-rico. El mismo análisis se realiza para los gastos. La progresividad/regresividad mide el porcentaje del impuesto/transferencia en cuestión para cada decil. Para el caso de transferencias (impuestos) se consideran progresivas si el porcentaje sobre el ingreso total del cuantil es más alto (bajo) para los cuantiles más bajos, es decir, la incidencia relativa. Una transferencia es pro-pobre (pro-rico) si dicha transferencia es mayor para los cuantiles más bajos (altos).

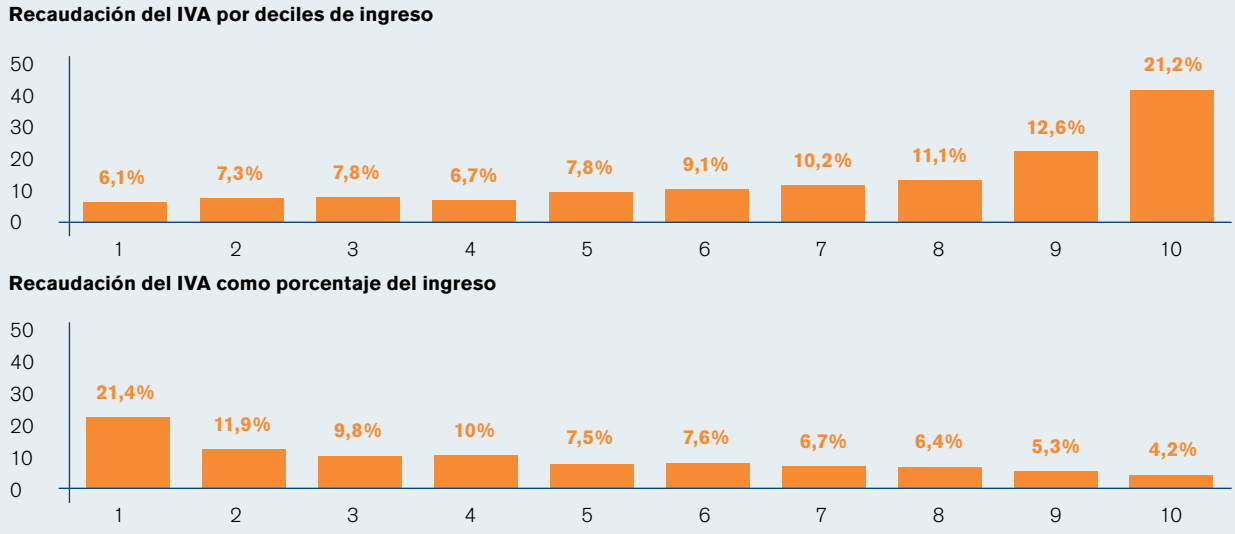
La recaudación total del impuesto a las ganancias por decil de ingreso y como porcentaje del ingreso de mercado total del decil tiene un carácter progresivo al representar una proporción mayor de los ingresos de los deciles más altos. Además el 93,7% de la recaudación por ese concepto se concentra en los dos deciles más altos. También los impuestos directos en su totalidad tienen un carácter progresivo. La mayor recaudación por este impuesto proviene de los deciles más altos y la participación en el ingreso por decil es creciente.

Los impuestos indirectos (IVA, impuestos internos e IIBB) se consideran de recaudación más fácil en comparación con los directos, puesto que se pagan en las instancias de consumo o utilización de servicios. Sin embargo, su incidencia distributiva es muchas veces cuestionada. En general, la recaudación de estos impuestos en comparación con otros impuestos (directos) en países de ingreso medio como Argentina, es sustancialmente mayor que la cifra que se corresponde con países de la OECD.

A efectos de analizar la incidencia de los impuestos indirectos se considera el IVA por ser el más relevante (11% del PIB). El 55% del IVA es recaudado en los hogares pertenecientes a los cuatro deciles de ingresos más altos, es decir que es un impuesto pro-pobre. Sin embargo, la participación de este impuesto es mucho más alta en los hogares con niveles de ingreso menores: mientras que el IVA

Distribución de la recaudación del IVA en Argentina
2016

GRÁFICO 8



Nota: los deciles corresponden a hogares de ingreso per cápita familiar ajustado por fuentes administrativas.
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.

representa el 21,4% del ingreso promedio del decil uno, en el decil 10 representa tan solo el 4,2%. Esta diferencia se explica porque la participación del consumo en el ingreso de los hogares de menores niveles ingresos es mayor comparado con los de altos ingresos.

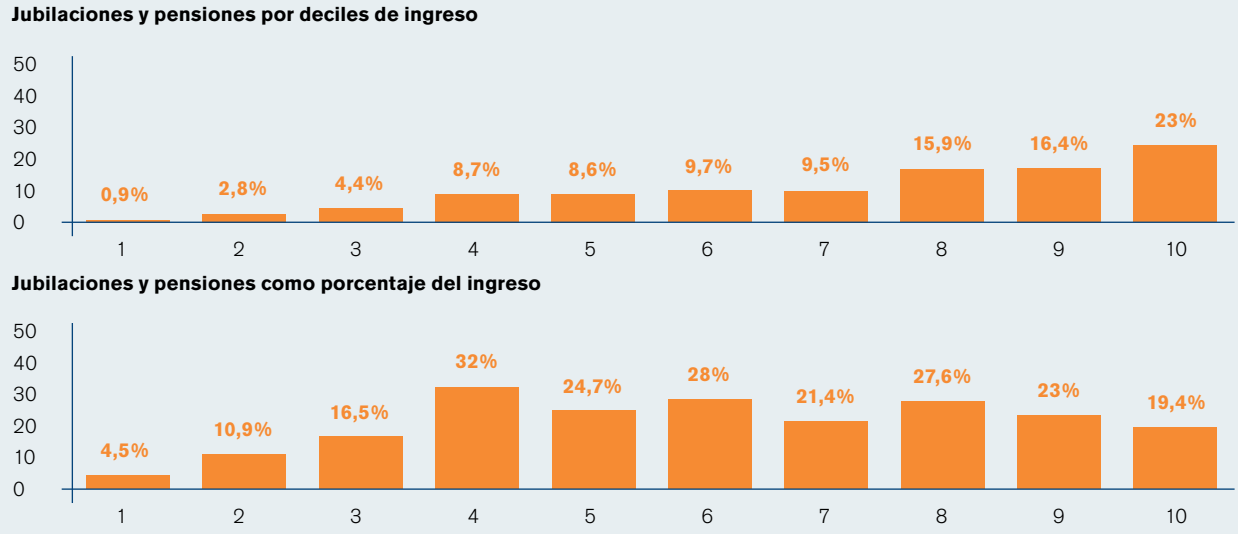
Incidencia distributiva de las jubilaciones y pensiones

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 en concepto de jubilaciones y pensiones es mayor, convirtiéndola en una transferencia pro-rica en términos de incidencia absoluta. Es decir, a medida que suben los deciles, el haber promedio es mayor y más personas dentro del decil tienen acceso a jubilaciones y pensiones dada la mayor probabilidad de haber sido empleados formales y haber contado con años de aportes. Al analizar cuánto representa la jubilación como total del ingreso por decil, se infiere que las proporciones más altas se encuentran en los deciles del medio.

Las y los beneficiarios de jubilaciones y pensiones actuales no se corresponden necesariamente con personas que hayan aportado los años requeridos para acceder a los aportes debido a la masiva moratoria implementada a partir del año 2005. El informe de la Oficina de Presupuesto del Congreso (2020) dice "...el total de beneficios otorgados mediante el régimen general [con los años de aporte correspondientes], a marzo de 2020, es de 6.596.126, de los cuales 565.815 fueron concedidos con leyes anteriores a la Ley 24.241 y 6.030.311 con la ley actual. De este último valor, 2.409.934 se otorgaron sin moratoria y 3.620.377 luego de moratorias

Distribución de las jubilaciones y pensiones en Argentina
2016

GRÁFICO 9



Nota: los deciles corresponden a hogares de ingreso per cápita familiar ajustado por fuentes administrativas. La cobertura representa el porcentaje de hogares por decil que está incluido.
Fuente: elaboración de la Secretaría de Política Económica en base a EPH segundo semestre de 2016, ENGHo 2012/2013 y ENAPROSS 2015.

previsionales" (OPM, 2020). Al mirar específicamente las jubilaciones resultantes de la moratoria, también se observa que las mismas tienen una mayor cobertura en los deciles 4 a 6, que muestra que no han estado focalizadas en deciles más bajos.

En términos de sostenibilidad, probablemente la combinación de alta informalidad con alta cobertura limite la expansión futura de iniciativas como la moratoria. Su costo fiscal es alto y representa un promedio de 2% del PIB.

Incidencia distributiva de la Asignación Universal por Hijo y asignaciones familiares

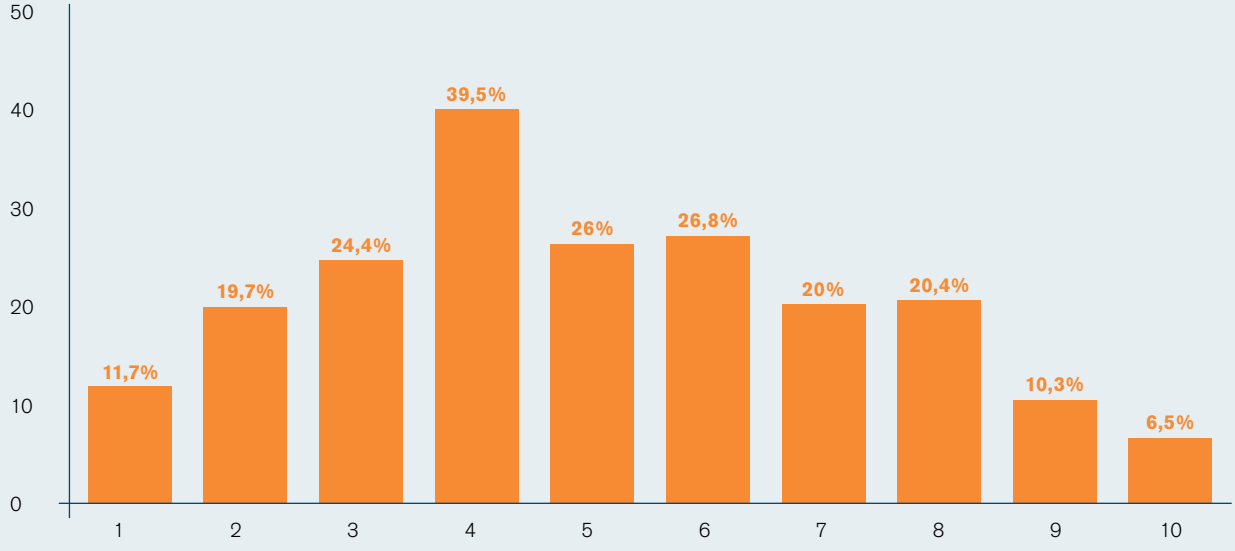
La Asignación Universal por Hijo corresponde al programa de transferencias monetarias condicionadas para familias en hogares desempleados o con ingresos informales y coloca a las y los niños de dichos hogares en igualdad de condiciones en términos de un piso de protección social que los niños en hogares de ingresos formales que perciben asignaciones familiares. La literatura sobre transferencias monetarias condicionadas para países en desarrollo muestra que las mismas están focalizadas en hogares de menores ingresos. La distribución y cobertura de la AUH son progresivas y pro-pobres, y representa 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.

En términos de gastos en transferencias de protección social, los ítems más relevantes son las prestaciones de seguridad social -jubilaciones y pensiones- y las transferencias de la Asignación Universal

Cobertura de las moratorias por deciles de ingreso en Argentina
2016

GRÁFICO 10

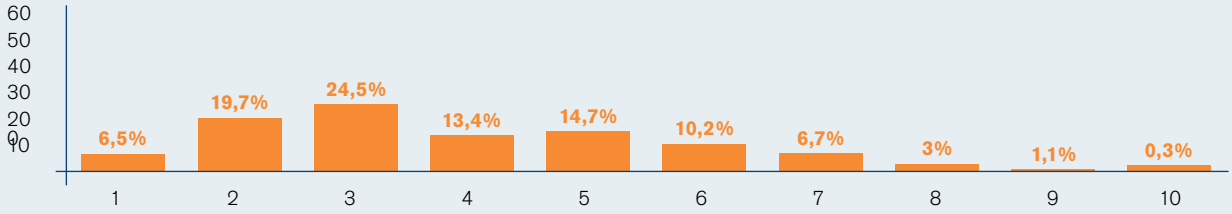


Nota: los deciles corresponden a hogares de ingreso per cápita familiar ajustado por fuentes administrativas. La cobertura representa el porcentaje de hogares por decil que está incluido.
Fuente: elaboración de la Secretaría de Política Económica en base a EPH segundo semestre de 2016, ENGHo 2012/2013 y ENAPROSS 2015.

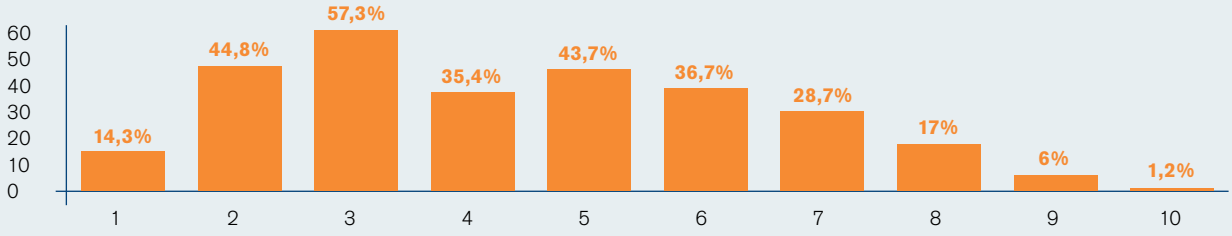
Distribución de las asignaciones familiares en Argentina
2016

GRÁFICO 11

Asignaciones familiares por deciles de ingreso



Asignaciones familiares como porcentaje del ingreso

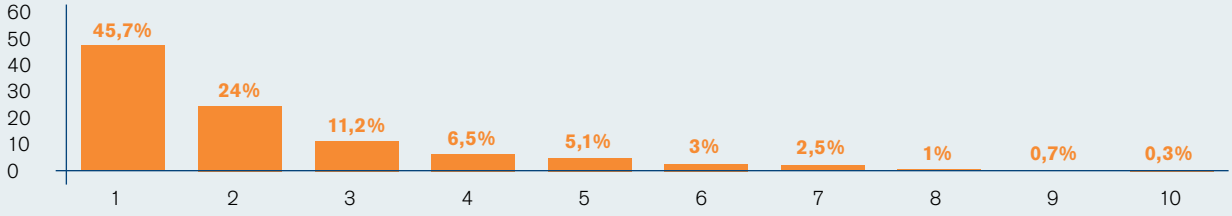


Nota: los deciles corresponden a hogares de ingreso per cápita familiar ajustado por fuentes administrativas. La cobertura representa el porcentaje de hogares por decil que está incluido.
Fuente: elaboración de la Secretaría de Política Económica en base a EPH segundo semestre de 2016, ENGHo 2012/2013 y ENAPROSS 2015.

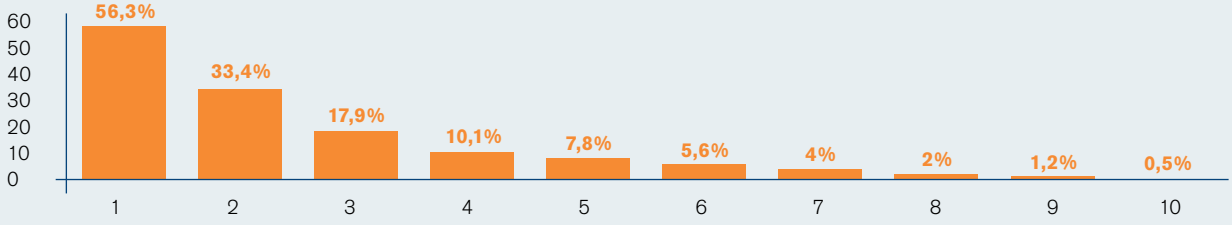
Distribución de Asignación Universal por Hijo en Argentina
2016

GRÁFICO 12

Asignación Universal por Hijo por deciles de ingreso



Asignación Universal por Hijo como porcentaje del ingreso



Nota: los deciles corresponden a hogares de ingreso per cápita familiar ajustado por fuentes administrativas. La cobertura representa el porcentaje de hogares por decil que está incluido.
Fuente: elaboración de la Secretaría de Política Económica en base a EPH segundo semestre de 2016, ENGHo 2012/2013 y ENAPROSS 2015.

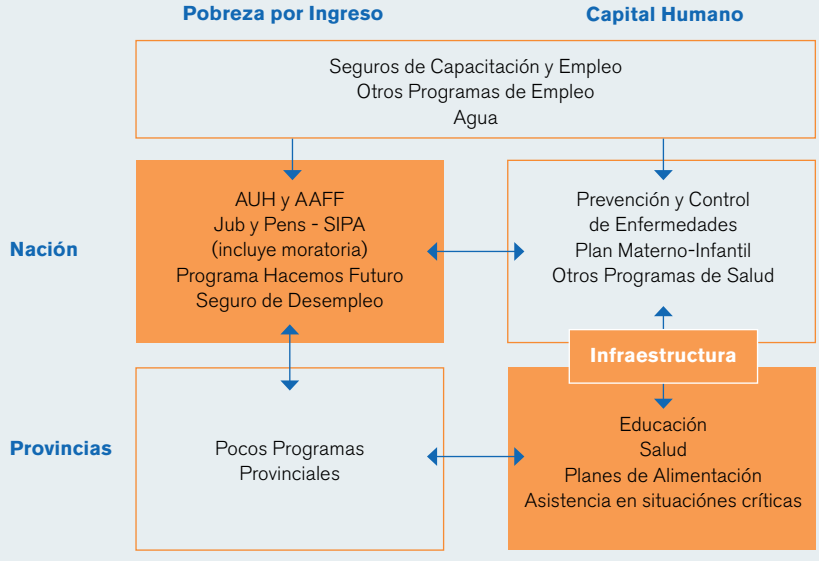
por Hijo y las Asignaciones Familiares. Dichas transferencias responden a una cobertura de acuerdo con el ciclo de vida y confieren un alto potencial redistributivo: de un lado las y los niños, del otro lado del espectro adultos mayores. Actualmente, el gasto en asignaciones familiares y AUH en términos de PBI es bastante menor que el gasto total en pensiones y jubilaciones totales, e incluso que los montos jubilatorios que fueron otorgados mediante moratoria y que no están focalizados en la cobertura de deciles más bajos.

La política fiscal en argentina es globalmente progresiva (Cruces y otros, 2018; Lustig y Pessino, 2013), pero presenta espacio para mejorar. En función de una recuperación sostenible, la política fiscal debería continuar con una orientación progresiva en un contexto dónde la pobreza se encuentra concentrada en las y los niños hasta 14 años, seguida por los de 15 a 24, 25 a 64 y finalmente los mayores de 65 (EPH, 1er semestre 2020).

Gasto Social y niveles de gobierno

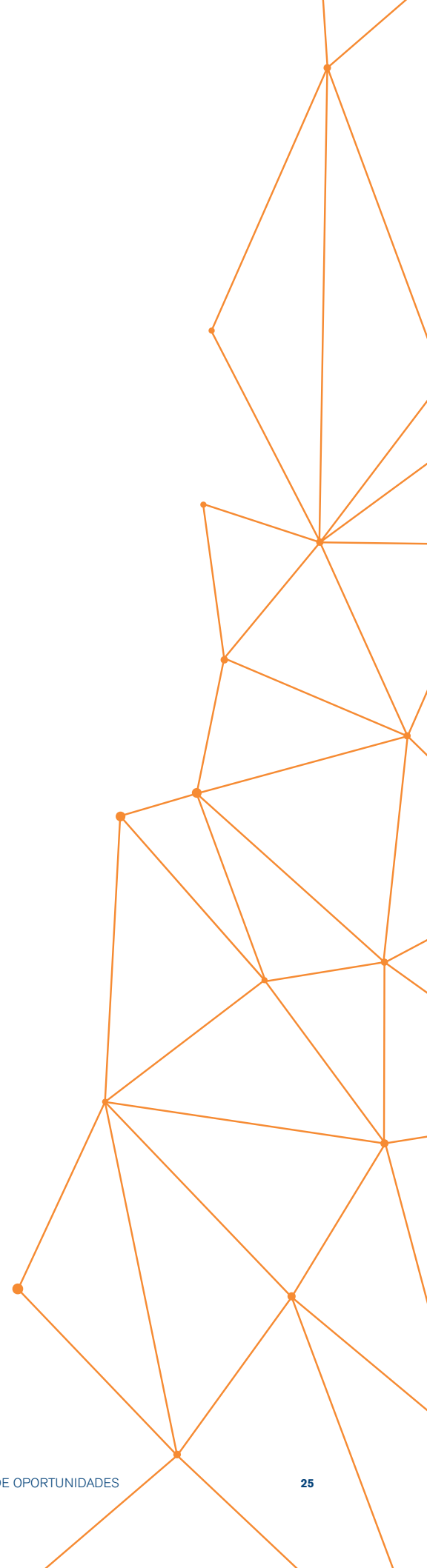
El gasto social en la Argentina se encuentra desarticulado en términos de los distintos niveles de gobierno. Prácticamente en su totalidad, los programas orientados a mitigar pobreza por ingreso están centralizados en manos del gobierno central. Por otro lado, las políticas orientadas a disminuir la transmisión intergeneracional de pobreza, relacionadas directamente con la acumulación de capital humano como educación y salud, recaen en su mayor parte en las provincias. Hay razones objetivas para la provisión descentralizada de este tipo de servicios, pero en presencia de heterogeneidad en capacidades de gestión y recursos provinciales, puede agudizar las diferencias entre

Políticas sociales por niveles de gobierno en Argentina — GRÁFICO 13



Nota: datos correspondientes a 2017.
Fuente: Dirección Nacional de Política Fiscal y de Ingresos

jurisdicciones más y menos ricas. Por ejemplo, los resultados educativos –medidos por pruebas de rendimiento– como consecuencia de la descentralización educativa, cayeron en las jurisdicciones más pobres y aumentaron en las más ricas (Galiani y otros, 2008). Estas desigualdades plantean problemas de articulación entre distintos niveles de gobierno y desafíos en el marco de la recuperación del Covid19. 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.



III.

POLÍTICAS SOCIALES EN RESPUESTA AL COVID19, INGRESO BÁSICO Y GENERACIÓN DE EMPLEO FORMAL

El Covid19 agravó la crisis macroeconómica en la que ya se encontraba inmersa Argentina. La reconstrucción plantea grandes desafíos para lograr simultáneamente un fuerte crecimiento económico orientado a la generación de empleo, en un marco de mejores políticas redistributivas que protejan a los grupos más vulnerables. Es indispensable pensar también en la sostenibilidad y composición de los recursos destinados al gasto social en el corto, mediano y largo plazo. Sin un aumento rápido y dinámico del empleo formal, será más difícil sostener esfuerzos de políticas sociales redistributivas. El principal desafío es lograr traccionar parte de la creación de puestos informales hacia la formalidad.

El deterioro macroeconómico y muy bajo crecimiento registrado por Argentina durante las últimas cuatro décadas contribuyó a un aumento de la informalidad, la pobreza, la caída de la cobertura previsional futura y a una mayor demanda por políticas sociales redistributivas. Consecuencia de estos factores en una presión cada vez más importante en términos de ingresos y gasto público, en un contexto de contracción económica.

En respuesta a la crisis del Covid19, el gobierno implementó una serie de medidas previamente mencionadas. En términos de políticas sociales para los grupos vulnerables, se otorgaron aumentos en la AUH, jubilaciones mínimas, bonos para beneficiarios de otros programas sociales, se reforzó la Tarjeta Alimentaria y se implementó el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). El IFE consistió es una erogación de $10.000 pesos por integrante de grupo familiar para monotributistas de categorías A o B, monotributistas sociales, trabajadores/as de casas particulares, trabajadores/as desempleados/as o informales entre 18 y 65 años, con ciertos criterios de inclusión establecidos. Alcanzó una cobertura de 9 millones de destinatarios/as, y tuvo un costo fiscal mensual de $78.543 millones (0,248% del PIB anual) (Cetrángolo y Curcio, 2020).

Resumen medidas durante la pandemia y costo fiscal en Argentina
2020

TABLA 2

Medida	Mes inicio	Pago Mensual ($)	Meses de aplicación	% PIB anual
Subsidio extraordinario Asignación Universal por Hijo y Embarazo	Marzo	3.103	4	0,168
Tarjeta Alimentar	Enero	4.000 / 6.000	12	0,288
Tarjeta Alimentar (pago extraordinario)	Abril	4.000 / 6.000	1	0,024
IFE	Abril	10.000	4	0,992
Refuerzo jubilaciones y pensiones	Abril	hasta 3.000	1	0,044
Bono a destinatarios sin IFE	Abril	3.000	4	0,020
Total proyectado				**1,536**

Fuente: Cetrángolo y Curcio, 2020.

En la Tabla 2 se resumen las principales políticas implementadas y el esfuerzo fiscal derivado de las mismas. Los gastos extraordinarios en un escenario dónde la mayoría de los componentes se hayan prolongado por cuatro meses asciende a 1,526% del PBI anual. En comparación con otros países latinoamericanos, el paquete de ayuda es más limitado, debido a la delicada situación fiscal pre-pandemia.

Una recuperación económica muy lenta no alcanzará para recuperar los elevados niveles de pobreza y exclusión. Será importante realizar una "gimnasia del gasto público" de manera que este reasigne aquellos gastos que favorezcan el empleo y crecimiento con equidad -sin desatender el cuidado de la salud y la educación (BID 2020). El gasto en infraestructura relacionada con la provisión de agua y saneamiento y programas de construcción de vivienda permiten a la vez un aumento del empleo y una mejora del acceso a servicios para población postergada. Simultáneamente, es importante enviar señales para que el sector privado pueda aumentar la actividad generando empleo. Esto es particularmente desafiante en un contexto de gran volatilidad y falta de horizonte en términos del fin de la pandemia.

Es necesario una rápida creación de empleo formal y políticas redistributivas para los grupos vulnerables en medio de una crisis de salud, que dificulta que los estímulos de demanda por sí solos permitan un rápido rebote en la actividad económica. La destrucción de empleo formal desde marzo (en un contexto de lenta o nula creación previa) tiene un doble efecto negativo. Aumenta la demanda de políticas compensatorias para los nuevos desempleados a la vez que reduce los recursos fiscales disponibles para otros fines – como jubilaciones y pensiones, PAMI, etc.

Como se mencionó más arriba, las perspectivas para la creación de empleo formal en un contexto de gran incertidumbre no son promisorias. Las políticas que en general se sugieren para fomentar el empleo formal, como rebajas de contribuciones y aportes, redujeron los ingresos del fisco y no necesariamente resultaron en creaciones de empleo significativas (Cruces y otros, 2009). Tampoco es deseable crear empleos formales temporarios que generen una dualidad en el mercado de trabajo (IZA, 2015) como se evidenció en España y otros países europeos.

En el corto y mediano plazo, una de las políticas que pueden implementarse mientras dure la emergencia y comience a recuperarse el empleo sería la de bajar los pasivos contingentes asociados con la terminación del contrato laboral. Puestos formales nuevos creados durante la emergencia podrían adherirse a un régimen de despido similar al de la industria de la construcción. Dicho régimen contempla una cuenta de ahorro de provisión para el despido, con costos y niveles de litigiosidad mucho menores que el de los puestos de trabajo contemplados en las leyes que regulan las indemnizaciones por despido de la mayoría de las demás actividades.

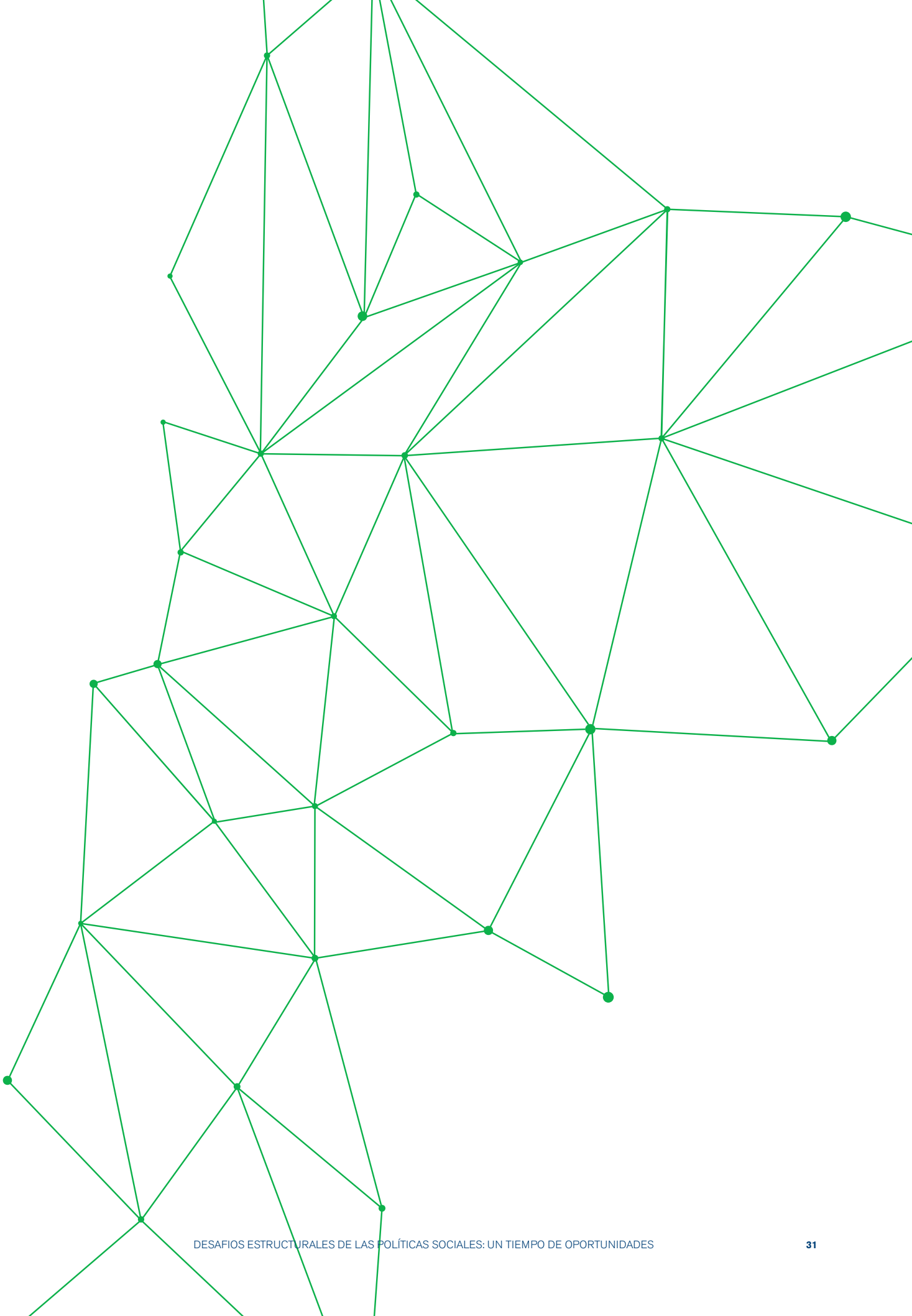
Asimismo, políticas vinculadas con un ingreso básico son ampliamente consideradas en las discusiones referidas al futuro del trabajo, si bien hay diferencias en términos de la población objetivo, la temporalidad y la existencia y tipo de condicionalidades (PNUD, 2020). Estrictamente, la renta o ingreso básico universal se define como aquella transferencia que garantiza un ingreso al total de la población de un país (o región) por el derecho de ser ciudadana/o y residente, independientemente del nivel de ingreso y condiciones laborales. Se caracteriza por ser periódico y no tiene condicionalidad, es decir, cubre a toda la población sin obligación de realizar contraprestación alguna.

Sin embargo, las experiencias de ingreso básico se focalizan generalmente en un determinado grupo poblacional, en general, pobre o en situación de vulnerabilidad. El objetivo es establecer un piso de ingreso de forma de mantener un nivel de vida digno. Dada la pérdida de ingresos de muchos trabajadores informales (además de formales), el IFE podría ser transformado para brindar protección de ingreso transitoria sin generar incentivos a la informalidad en el contexto de recuperación. Como se mencionó más arriba, los programas como la AUH no generan fuertes desincentivos para la oferta laboral.

No obstante, los programas como el IFE condicionados a no tener ingresos formales

sí pueden plantear problemas de incentivos (Gasparini y otros 2009). En este sentido, el IFE o su reemplazo puede ser utilizado como un subsidio al empleo formal pagado como parte del salario. De esta forma no se pierden los incentivos a la formalidad y se baja el costo salarial a favor de personas que no tienen ingreso o al menos no tienen ingreso formal.

Dos ejemplos de este tipo de iniciativas son PRIMER PASO en Córdoba y POTENCIAR Trabajo, implementado en marzo del 2020 por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. El programa PRIMER PASO es un subsidio del gobierno equivalente a un salario mínimo para jóvenes que consiguen un empleo formal. El empleador paga el exceso salarial sobre el salario mínimo. Por su parte, el "Programa Nacional de Inclusión Socio Productiva y Desarrollo Local" incorpora herramientas para la terminalidad educativa, la formación laboral, la certificación de competencias, y la creación, promoción y fortalecimiento de unidades productivas gestionadas por personas físicas que se encuentren en situación de alta vulnerabilidad social y económica. Cuenta con una prestación individual para mejorar los ingresos de las personas en situación de alta vulnerabilidad económica y social (Salario Social Complementario), que consiste en un apoyo económico igual al 50% del salario mínimo, vital y móvil. Asimismo, otorga subsidios para Unidades de Gestión que desarrollen proyectos socio-productivos, socio-laborales y socio-comunitarios para posibilitar la inserción laboral y productiva de las y los destinatarios.[8]



HACIA UNA AGENDA DE POLÍTICAS SOCIALES SOSTENIBLES

La situación crítica de la economía en Argentina presenta nuevas oportunidades para revisitar la agenda de políticas sociales dentro de un marco de consistencia con la creación de empleo formal y la protección de las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad, en especial las y los niños. El debate acerca de la sostenibilidad y la agenda que vincula trabajo formal hoy, la falta de cobertura para trabajadores informales y la protección previsional futura para grupos que no aportan al sistema de seguridad social se encuentra presente en toda América Latina (Cruces y Gasparini, 2013). Argentina ha logrado un mejor nivel de redistribución de su gasto público con relación al resto de la región (Lustig 2013), que presenta aspectos de mayor progresividad que en otros países de América Latina. Sin embargo, también tiene menos espacio para continuar incrementando el gasto social de manera sostenible en un contexto de escaso financiamiento y recuperación lenta post pandemia.

En este contexto, deberían desvincularse los criterios mínimos de protección social a la adherencia al mercado de trabajo formal. El piso de protección social debería incluir un piso de protección social mínimo, pero que no genere incentivos hacia la informalidad. La literatura muestra que programas como la AUH no presentan efectos indirectos no deseados sobre variables claves como el trabajo formal o la oferta laboral (Alzua y otros, 2013; Banerjee y otros, 2017).

Asimismo, en la actualidad, se están discutiendo distintas alternativas para reemplazar el IFE. El diseño de dicha política debería estar integrado dentro de 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 desvinculadas del mercado formal en tiempos recientes. Es fundamental que exista un diagnóstico claro de las heterogeneidades entre los potenciales beneficiarias/os del nuevo esquema de sostén de ingreso para que los objetivos de protección de aquellas/os en situación de vulnerabilidad no creen incentivos contra la creación del empleo formal. Esto requiere una mayor coordinación de agencias y entes de empleo, administración de seguridad social y desarrollo social, con mecanismos identificatorios que permitan una llegada rápida a todos las y los beneficiarios mediante canales digitales.

El ingreso básico también puede contener en su diseño distintas condicionalidades, como, por ejemplo, finalización de estudios secundarios[9] para beneficiarios más jóvenes. Para personas que carezcan de ingresos como consecuencia directa de la crisis, el ingreso básico debería alinear los objetivos para lograr traccionar la mayor cantidad de empleos hacia el sector formal. El ingreso básico puede funcionar como subsidio al salario del empleo formal, con un esquema similar al de programas ya existentes. A su vez, un ingreso básico requerirá un registro universal que incluya trabajadoras/es informales y trabajadoras/es independientes. En ausencia de dicho registro, es difícil ampliar la cobertura de las transferencias lo suficientemente rápido.

La creación rápida de empleos formales debe facilitarse de manera que traccione la mayor cantidad de personas fuera de la informalidad. Esto es un doble desafío puesto que se encuentra en niveles ya muy altos y probablemente se agudice en el corto plazo puesto que la recuperación se dará en un contexto de incertidumbre por la crisis de salud pública hasta que se supere la pandemia. En el mediano plazo, es importante pensar en un sistema de seguridad social sostenible, con un componente mínimo que esté desvinculado de la historia laboral.

En términos de políticas adicionales, 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. Como se mencionó más arriba, es imprescindible contar con un sistema de bases de datos que permitan una identificación ágil de las y los beneficiarios.

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 las políticas sociales y la condición laboral: el acceso a los derechos sociales, tales como los servicios de atención a la salud, las transferencias monetarias a las familias y los seguros por vejez y discapacidad están asociados directamente a las relaciones asalariadas formales del jefe/a de hogar. La moderna legislación argentina de derecho laboral[10] del siglo XX fue pionera en la región, pero necesita ser adaptada a las necesidades

actuales para brindar mejores herramientas para la cobertura de gente que no goza de la condición de formalidad en el mercado laboral. Los trabajadoras/es informales, en gran parte mujeres, tiene peores condiciones laborales hoy -niveles salariales, beneficios no salariales tales como acceso a salud, seguros de desempleo- y a futuro -cobertura de pensiones (Boch y Guajardo 2012).

- 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. Por ejemplo, mientras la AUH tiene una orientación claramente pro-pobre, de la misma manera que las asignaciones familiares, otras, tales como las pensiones resultantes de la moratoria previsional, no lo son tanto (Cruces y otros, 2018).[11]

- Financiamiento de las políticas contributivas y no contributivas: durante las últimas décadas se comenzaron a implementar políticas bajo esquemas no contributivos que establecen una lógica diferente y que no responden a un criterio progresivo o pro-pobre. Esto mejoró la cobertura de salud, aunque 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 años insuficientes de aportes genera presión en el frente fiscal y genera ciertos incentivos a la formalidad presente y futura.

- Ingreso Básico Garantizado para población vulnerable: 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 desvinculada del mercado formal en tiempos recientes.

- Nivel de gobierno, ejecución y financiamiento: el financiamiento de políticas y la provisión de servicios sociales debe estar descentralizado en el nivel justo como para que dicha provisión sea eficiente, pero 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 beneficiaros de los programas sociales. Dado que el mayor componente de gasto esta explicado por el sistema previsional, los mayores esfuerzos fiscales, desde el punto de vista del gasto, están realizados para la protección de adultos mayores. De esta manera, mientras que el sistema previsional representa el 11,4% del PIB (2015), el gasto público destinado a niñez asciende al 7,7% (2017).

Finalmente, es importante abordar dos temas que serán desarrollado en trabajos futuros de esta serie de documentos. La crisis

desencadenada por el Covid19 ha profundizado dos problemas existentes que requerirán políticas específicas para contrarrestarlos: la profundización de la brecha de género y la marcada y creciente desigualdad educativa, agudizada por la interrupción de las clases presenciales. Ambos problemas requieren esfuerzos muy significativos para volver al punto de partida.

La crisis del Covid19 ha afectado más negativamente a las mujeres, por diversos canales. En primer lugar, la informalidad es más alta en las mujeres, lo que las coloca en una posición más vulnerable. Adicionalmente, el cierre de escuelas y espacios de educación inicial genera más presión sobre las mujeres, ya que se verifica que ellas son las que más tiempo dedican al cuidado infantil y a las actividades de continuidad pedagógica y a tareas dentro del hogar. La reapertura de centros de educación inicial en un contexto seguro debe convertirse en una prioridad. En el mediano plazo, la ampliación de la cobertura de nivel inicial debe ser una prioridad dada la importancia de la educación inicial para el desarrollo posterior –sobre todo en contextos vulnerables– y para la inserción laboral de las madres.

La interrupción de las clases presenciales ha profundizado la brecha ya existente. La falta de acceso a la conectividad para casi 40% de los hogares produjo que muchos estudiantes hayan quedado desconectados del sistema educativo. El retorno seguro y las políticas que busquen acompañar a las y los estudiantes más rezagados a la vez que facilite el retorno de aquellos que hayan abandonado requerirá esfuerzos adicionales (Duflo, 2020).

El contexto de crisis no permite que las características de los mercados laborales, sistema de previsión social y 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 las y los ciudadanos sobre el rol del estado y las direcciones de las políticas públicas. En el contexto de la actual crisis, las y los argentinos enfrentan una situación histórica para debatir y acordar sobre los ejes centrales 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.

NOTAS

[1] Entre las políticas con foco en suplementar ingresos de familias vulnerables con programas activos del mercado laboral se encuentran el Plan Jefes y Jefas de Hogar. Entre aquellas para reducir la transmisión intergeneracional de pobreza, la Asignación Universal por Hijo. Mientras que entre las políticas para otorgar pensiones semi contributivas para los adultos mayores, la Pensión Universal para el Adulto Mayor y moratorias previsionales.

[2] La informalidad laboral responde a dos definiciones (OIT, 1993): (i) definición productiva –trabajadores asalariadas/os en firmas pequeñas, auto empleados no profesionales y trabajadores sin salario; (ii) definición de acuerdo con la seguridad social –trabajadores asalariadas/os en puestos informales que no cotizan en la seguridad social.

[3] El informe reciente de la Oficina de Presupuesto del Congreso (2020) da cuenta de la crítica situación actual de los trabajadores informales y la baja proporción que poseerán los aportes necesarios al momento de jubilarse.

[4] Países seleccionados: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, R. Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Hondura, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

[5] Los impuestos directos son impuestos que gravan el patrimonio o ingreso de individuos y sociedades. Los impuestos indirectos son abonados por consumo o utilización de bienes y servicios.

[6] Los cuantiles son aquellos valores de una variable, en este caso el ingreso, ordenados de menor a mayor, que dividen a la distribución de dicha variable en “n” partes, de tal manera que cada una de ellas contiene el mismo número de frecuencias. Para el análisis, se utilizan deciles.

[7] Las fuentes administrativas utilizadas son la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) correspondiente al segundo semestre de 2016, la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGHo) 2012/2013 y la Encuesta Nacional de Programas Sociales (ENAPROSS) de 2015.

[8] POTENCIAR Trabajo incluye a la población trans y otras diversidades, y a personas en situación de violencia de género.

[9] Esto es relevante en el marco del probable abandono y desvculación de la escuela secundaria luego de la interrupción de clases prolongada en el contexto de la crisis económica.

[10] Citar a Bialet Massé.

[11] Ministerio de Hacienda, Incidencia del Gasto Público, mimeo no publicado.

BIBLIOGRAFÍA

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* No. 1291.

Alzúa, M.L, G. Cruces y L. Ripani. 2013. "Welfare Programs and Labor Supply in Developing Countries: Experimental Evidence from Latin America." *Journal of Population Economics* 26 (4):1255–1284.

Alzúa, M.L y P. Gosis. 2020. "Social and economic impact of Covid19 and policy options in Argentina", LAC C19 PDS n4.

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

Banerjee, A. y E. Duflo. 2019. *Good Economics for Hard Times.* Public Affairs.

Banerjee, A, V. Hanna, G. E. Kreindler y B. A. Olken. 2017. "Debunking the Stereotype of the Lazy Welfare Recipient: Evidence from Cash Transfer Programs " *The World Bank Research Observer,* Volume 32, Issue 2, August 2017, Pages 155-184, https://doi.org/10.1093/wbro/lkx002.

Batthyany, K. 2018. *Uso de licencias parentales y roles de género en los cuidados.* Montevideo: Sistemas de Cuidados de Uruguay-Univ. de la República-ONU Mujeres-CEPAL.

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

Bosch, M. y J. Guajardo. 2012. "Labor market impacts of non-contributory pensions: the case of Argentina's moratorium" *IDB working paper series* 366.

Busso, M. y S. Galiani. 2019. "The Causal Effect of Competition on Prices and Quality: Evidence from a Field Experiment." American Economic Journal: Applied Economics, 11 (1): 33-56.

CEPAL-OPS. 2020. “Salud y economía: una convergencia necesaria para enfrentar el Covid19 y retomar la senda hacia el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe”. Santiago.

Cetrángolo, O. y J. Curcio. 2020. “Los programas sociales para atender los efectos de la pandemia en Argentina en su primera etapa” Documento de Trabajo CECE.

Cruces, G. y L. Gasparini. 2010. “Las asignaciones Universales por Hijo: Impacto, Discusión y Alternativas” Documento de Trabajo CEDLAS.

Cruces, G., V. Anauati, Delfina Cerisoli, J.Baez, E. Battistotti, P. Brugiafreddo, P. Plotkin, J. Puig y F. Sanz. 2018. “Incidencia del sistema fiscal argentino en 2016”, borrador para comentarios, Secretaría de Política Económica.

Delgado, A. 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, Noviembre 2002.

Duflo, E. 2020. “Good Economics for Covid times”, IADB Webinar https://www.youtube.com/watch?v=618NDf8jFFg

Galiani, S., P. Gertler y E. Schargrodsky. 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.

García Perez, J. I. 2015. “Should severance payment be consistent for all workers”, IZA World of Labor Technical Note.

Gasparini, L., F. Haimovich & S. Olivieri. 2009. “Labor informality effects of a poverty-alleviations program”. Journal of Applied Economics, Vol XII, No. 2, 181-205.

Izquierdo, A., Philip Keefer, A. Blackman, M. Busso, E. Cavallo, G. Elacqua, A.M. Ibañez, J. Messina, M. Moreira, C. Scartascini, N. Schady, T. Serebrisky. 2020. “Salir del túnel pandémico con crecimiento y equidad: una estrategia para un nuevo compacto social en América Latina y el Caribe”, Monografía BID 827.

John Hopkins University-Coronovirus Research Centre, https://coronavirus.jhu.edu/

Levy, S. 2010. “Good intentions, bad outcomes: Social policy, informality, and economic growth in Mexico” Brookings Institution Press.

Levy, S. 2020. “Suggestions for the Emergency”, *Covid19 Policy Documents Series,* n2, PNUD-LAC.

Levy, S. y N. Schady. 2013. "Latin America's Social Policy Challenge: Education, Social Insurance, Redistribution" *Journal of Economic Perspectives,* Volume 27, Number 2, 193–218.

Lustig, N. y C. 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 de la Nación. 2020. Informe Vespertino, 15 de agosto.

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

Mora y Araujo, M. 2011. *La Argentina Bipolar.* Buenos Aires: Sudamericana.

Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación. 2020. Informe de Caracterización del Sistema Previsional.

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

OMS. 2020. "Situation Report", 22 de julio. Ginebra.

ONU Mujeres. 2020. "Covid19 and Ending Violence Against Women". NY.

PNUD. 2016. "National Post-Disaster Recovery Planning and Coordination". NY.

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

PNUD. 2018. Género en el sector salud: *feminización y brechas laborales.* Buenos Aires.

PNUD. 2019. *Ensayos sobre Desarrollo Sostenible. La dimensión económica de la Agenda 2030.* Buenos Aires.

PNUD. 2019. IDH Global. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI. NY.

PNUD. 2020. "Covid 19. UNDPs Integrated Response". NY.

PNUD. 2020. "Covid19 and Human Development: Assesing the Crisis, Enviosioning the Recovery". NY.

PNUD. 2020. “Covid19 and Human Development: exploring global preparedness and vulnerability”. NY.

PNUD. 2020. “Más allá de la recuperación: con miras a 2030”. NY.

PNUD. 2020. *Temporary Basic Income: protecting poor and vulnerable people in developing countries.* NY.

PNUD-OPS-CEPAL. 2011. *El sistema de salud argentino y su trayectoria de largo plazo.* Buenos Aires.

Ravallion, M. 2013. “The Idea of Antipoverty Policy, NBER Working Paper No. 19210.

Ravallion, M., D. Jolliffe y J. Margitic. 2018. “Social Protection and Economic Development: Are the Poorest Being Lifted-Up or Left-Behind?” NBER Working Paper No. 24665.

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

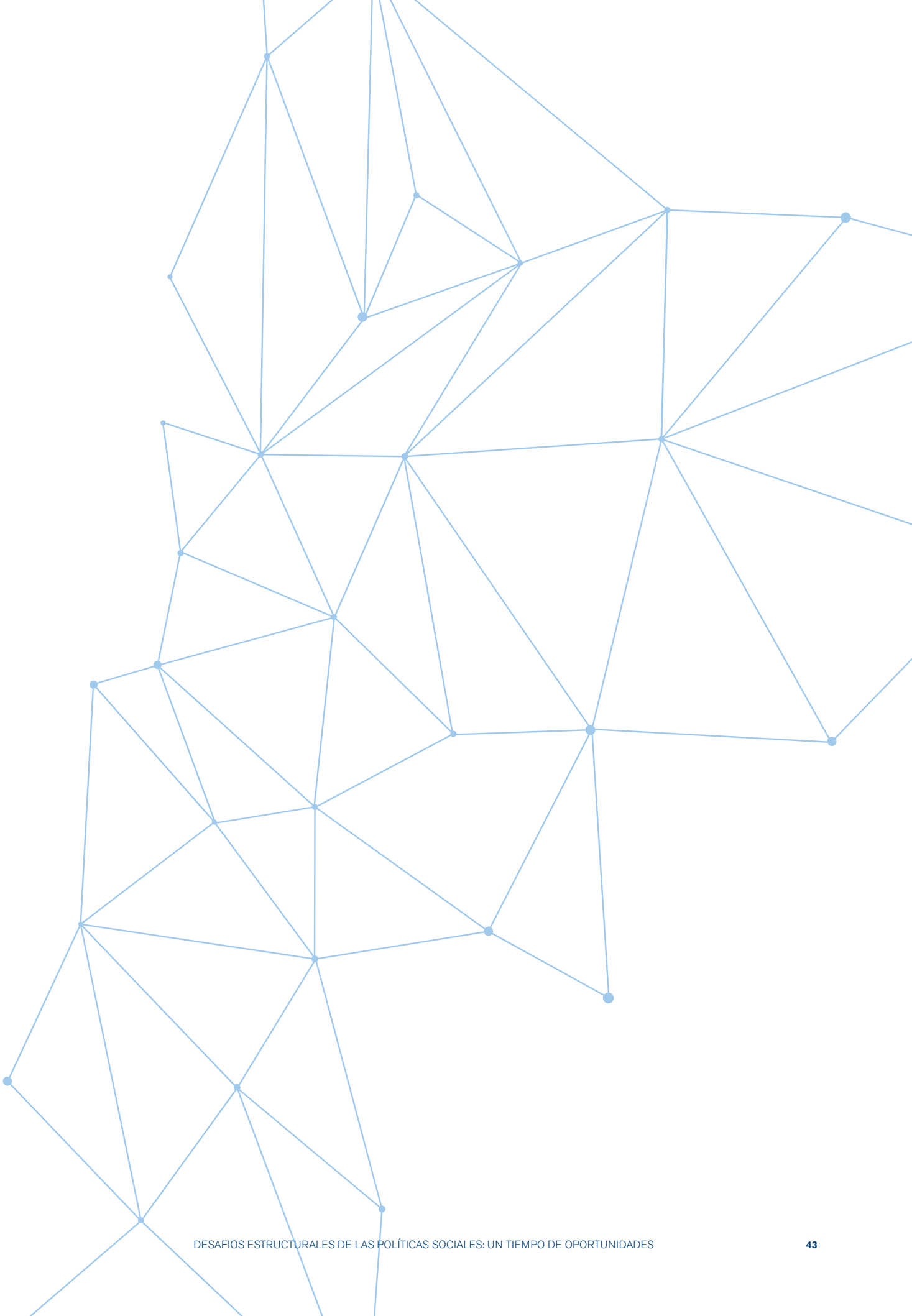
Schwab, K. 2016. *The Fourth Industrial Revolution.* Cologny: WEF.

SG. 2020. “A UN framework for the immediate socio-economic response to Covid 19”. NY.

SNU. 2020. “Marco de las Naciones Unidas para la respuesta y recuperación socio-económica al Covid19”. Buenos Aires.

SNU. 2020. “Covid19 en Argentina: impacto socio-económico y ambiental”. Buenos Aires.

World Bank. 2008. “Argentina: Labor Market Study. Informal Employment in Argentina: Causes and Consequences” Report No. 36092-AR.

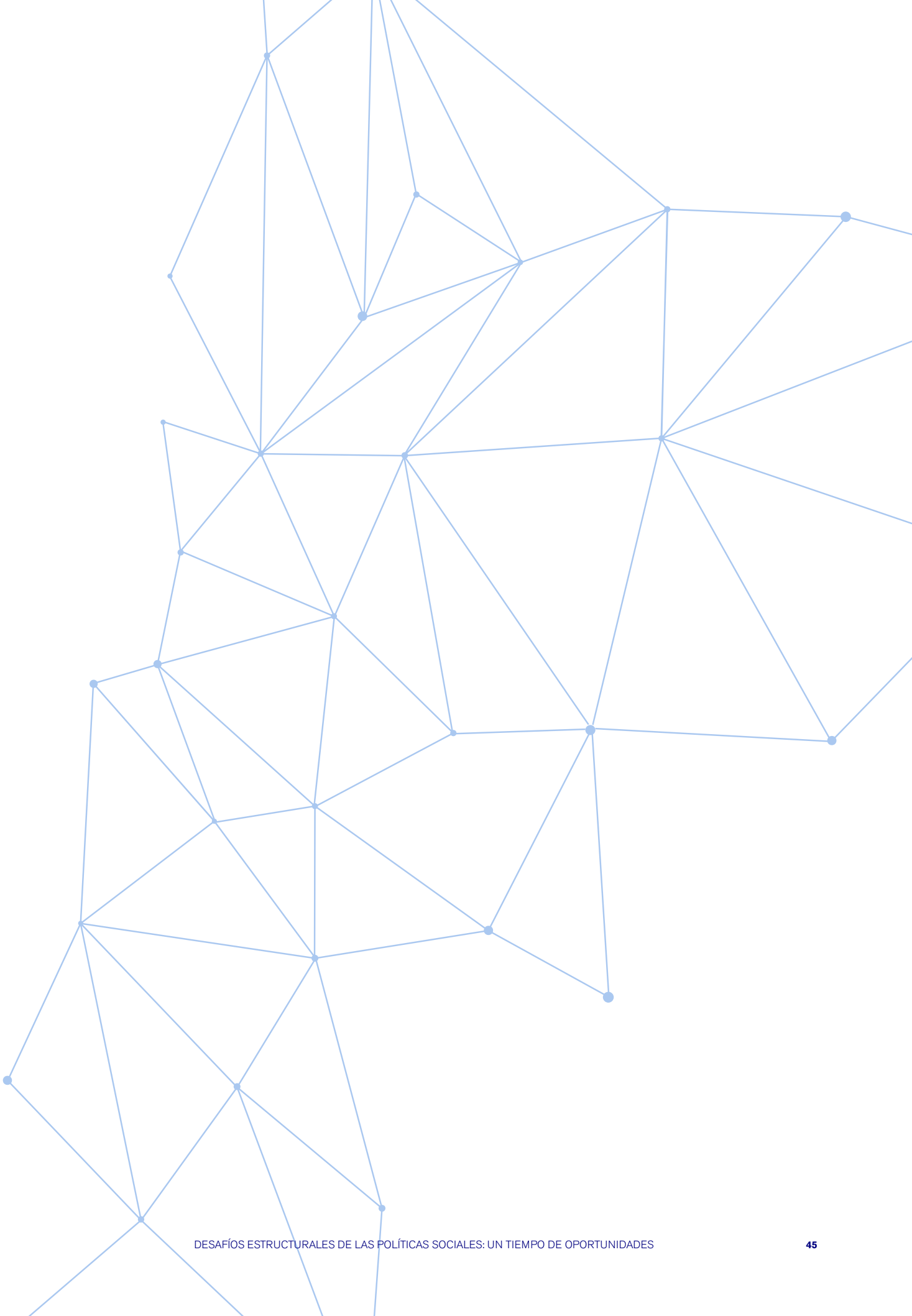


ANEXO METODOLÓGICO

Gasto Público Consolidado
2016 (en porcentaje del PIB)

	Gasto finalidad / función	% PBI
	Gasto Total	**48,2**
I.	**Funcionamiento del estado**	**7,6**
	1.1. Administración General	2,9
	1.2 Justicia	1,2
	1.3 Defensa y seguridad	3,5
II.	**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 saud	2,8
	2.2.2. Obras Sociales, atendión 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 de desempleo	0,2
	2.7.2 Asignaciones Familiares	1,3
	2.8 Otros servicios urbanos	0,9
III.	**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
IV.	**Servicios de la deuda pública**	**4,2**

Fuente: Cruces y otros, 2018.



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Esmeralda 130, piso 13
C1035ABB, Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Argentina
www.ar.undp.org