



BANCO MUNDIAL

Una serie regular de notas destacando las lecciones recientes del programa operacional y analítico de la Región de América Latina y el Caribe, del Banco Mundial.

## Argentina Políticas de Apoyo al Ingreso de cara al Bicentenario

Rafael Rofman<sup>a</sup> y Dena Ringold<sup>b</sup>

### Contexto y Antecedentes

A medida que Argentina se aproxima a su bicentenario como República independiente, se abre para ella una ventana de oportunidades en materia de políticas de protección social (ver Recuadro 1). El retorno del crecimiento y la recuperación de los indicadores sociales a los niveles existentes previo a la crisis de 2001 - 2002, abren la posibilidad de pasar de los programas de apoyo al ingreso formulados para hacer frente a la crisis, a una estrategia de largo plazo y sostenible de protección social.

Un informe reciente intenta aportar ideas al debate sobre las opciones de protección social. Éste se concentra específicamente en el apoyo al ingreso no contributivo en Argentina, promoviendo la discusión sobre el conjunto de programas existente, su cobertura, eficacia, costo y sostenibilidad. Examina el impacto potencial de los nuevos programas gubernamentales de protección social (*Seguro de Capacitación y Empleo* y *Familias*) que se encuentran en sus etapas iniciales de prueba y, específicamente, los mecanismos institucionales de protección social y la función potencial de las provincias en el sistema federal argentino. El informe ha atravesado un proceso intensivo de dos años de análisis, diálogos y alianzas sobre la temática del apoyo al ingreso en Argentina. La labor fue realizada entre julio de 2006 y junio de 2008 por un equipo del Banco Mundial, contando con la colaboración de una amplia gama de socios en Argentina.

### Respuesta a la crisis 2001 - 2002

Tras la crisis económica más álgida en la historia del país durante 2001 -2002, Argentina emprendió una iniciativa sin precedentes y altamente eficaz para brindar apoyo al

ingreso de la población necesitada. El programa *Plan Jefes y Jefas de Hogar* proporcionó beneficios a casi dos millones de familias en un período en el cual la pobreza afectaba a más de la mitad de la población y el desempleo alcanzaba niveles récord. El número de beneficiarios declinó lentamente a partir de 2003 y se redujo a casi un tercio de su cifra máxima a principios de 2008. Esta reducción fue el producto del reingreso de los beneficiarios al mercado laboral formal, la pérdida de condiciones de elegibilidad (en la mayoría de los casos, cuando los niños cumplieron los 18 años), y el desplazamiento de los beneficiarios a los programas *Familias* y *Seguro de Capacitación y Empleo* – que sucedieron al *Plan Jefes*.

Como se ha superado la crisis, el debate político se ha desplazado hacia el tema del futuro de la protección social a largo plazo. El mejoramiento de las condiciones económi-

#### Recuadro 1 - ¿Qué es la Protección Social?

Protección Social se define como el conjunto de programas que ayudan a las personas y las familias a manejar los riesgos sociales, hacer frente a sus impactos y vencer la pobreza estructural. Los riesgos y las crisis pueden incluir problemas de pérdida de empleo, salud, embarazo, vejez, sequías e inundaciones, entre otros. Los objetivos de la protección social son: mitigación de la pobreza, oportunidades de empleo y suavización del consumo (consumption smoothing). Los programas de protección social fluctúan entre beneficios contributivos del seguro social, incluyendo pensiones y otros beneficios vinculados al empleo formal, así como la asistencia social no contributiva y los beneficios y servicios de la red de seguridad social focalizados en los pobres. El apoyo al ingreso se refiere al conjunto de programas de protección social que, por medio de transferencias en efectivo y ayuda en especies (contributivos y no contributivos), ayuda a las familias a manejar los riesgos relacionados con el ingreso.

<sup>1</sup> “Argentina- Income Support Policies towards the Bicentennial”, June 24 2008, Report No. 44194-AR, World Bank

cas generales desde 2003 ha dado por resultado un descenso de los índices de desempleo, pobreza e inequidad, y el repunte del empleo formal y los salarios reales a los niveles previos a la crisis. Estas tendencias positivas han generado un espacio para considerar los problemas estructurales y de largo plazo, incluyendo el cuestionamiento sobre el futuro de este tipo de políticas sociales no contributivas basadas en transferencias de ingresos a las familias y las personas.

Argentina muestra una fuerte preferencia por programas sociales capaces de ampliar las oportunidades de empleo. Las encuestas de opinión y las consultas con las partes interesadas que se llevaron a cabo para el informe, indican que las personas favorecen aquellos programas que producen resultados tangibles en el mercado laboral. Los beneficiarios potenciales prefieren beneficios acompañados de capacitación, acceso a servicios de empleo o colocación en el empleo, incluso si ello les representa un menor beneficio monetario. Los desafíos residen en el diseño de los programas pero también, y quizá más importante aún, en asegurar su efectiva implementación. Será necesario coordinar las políticas entre múltiples niveles institucionales y gubernamentales, responder a las demandas concretas de los beneficiarios, y asegurar la disponibilidad de un conjunto adecuado de incentivos y oportunidades para que los beneficiarios puedan llegar a ser autosuficientes dentro del mercado laboral.

El reto radica en diseñar e implementar plenamente un sistema de protección social que cuente con la cobertura y los beneficios apropiados y que sea integral y sostenible. El modelo que aplican los programas de transferencia de ingresos que se llevan a cabo actualmente en Argentina con *Seguro y Familias*, combinado con intervenciones más directas en el ámbito comunitario, como los *Centros de Integración Comunitaria (CIC)*, para promover la formación del capital humano y social en forma más acelerada y más sólida, tiene el potencial de satisfacer este nicho. No obstante, los desafíos incluyen: cubrir a todos los grupos vulnerables, incluso aquellos en los sectores informal y formal, constatar que los beneficios sean adecuados para satisfacer los objetivos de los programas, evitar las brechas y las superposiciones entre programas, instituciones y niveles de gobierno, y asegurar que el sistema general de protección social sea sustentable tanto en lo fiscal como en lo político.

### ¿Por qué necesita Argentina una protección social?

La crisis de 2001-2002 asestó uno de los golpes más severos a los ingresos y empleos en toda la historia de Argentina. Sin embargo, con la respuesta de emergencia y la reactivación del crecimiento, los indicadores han ido mejorando durante los últimos seis años. A pesar de que el índice de

pobreza tuvo un incremento de 28 puntos porcentuales hasta alcanzar un 57.5 por ciento en 2002, hacia finales de 2006 había descendido a 26 por ciento. En 2002 y 2006, unos 11,200,000 argentinos emergieron de la pobreza. En forma similar, el desempleo culminó en 2002 con un alza histórica de 20 por ciento y desde entonces ha declinado a menos del 10 por ciento. El empleo informal también alcanzó un máximo de 48.5 por ciento durante la crisis, pero ha disminuido más lentamente que los niveles de pobreza y desempleo. Estimados recientes sugieren que la tasa de empleo informal se mantiene en 43 por ciento (segundo semestre de 2006).

Pese a la recuperación, persisten las necesidades sociales, y la cobertura de los actuales programas de protección social es limitada. También persisten las brechas en la cobertura de los programas de seguro social. Cerca de 3.3 millones de trabajadores asalariados y un número muy elevado de trabajadores independientes, continúan excluidos del sistema de seguridad social y cerca de nueve millones de argentinos carecen de acceso a cobertura de asistencia médica a través de la seguridad social.

### ¿Cuál es la situación de la protección social en Argentina?

Argentina puede edificar una historia muy rica en materia de apoyo al ingreso. Los programas, desde su inicio, se han vinculado principalmente con el empleo formal. Los planes de seguro social del sector formal, incluyendo pensiones, beneficios familiares y desempleo, evolucionaron a partir de los esfuerzos iniciales de los sindicatos para cubrir a sus miembros. Los programas de asistencia social no contributivos han evolucionado más recientemente, destacándose el Plan *Jefes*. Esta experiencia, aunada al conjunto de programas de protección social ya existente, representa un punto de partida significativo para futuras estrategias de protección social.

El Plan *Jefes* logró en gran medida focalizarse en la población de escasos recursos y mitigar el impacto de la crisis socioeconómica. El 40 por ciento de la población en mayor pobreza fue la receptora de aproximadamente el 80 por ciento de los beneficios. En términos de fijación de objetivos, esta cifra se compara positivamente con otros programas de la región. En ausencia del programa, casi el 10 por ciento de los beneficiarios hubiesen caído por debajo de la línea de pobreza. La cobertura también fue bastante eficiente, ya que el programa abarcó a un tercio de la población en el quintil más bajo. Asimismo, el programa fue un factor fundamental en el mejoramiento de la distribución del ingreso durante la primera etapa de la recuperación económica de Argentina (mayo de 2002 - mayo de 2003). Desde entonces, muchos beneficiarios del Plan *Jefes* han logrado efectuar la transición fuera del programa al conseguir un empleo formal (cerca de 550,000) o al incorporarse a nuevos programas (326,000 beneficiarios) y como

resultado, la cifra total de beneficiarios del Plan *Jefes*, que ascendió a un máximo de 2 millones en 2003, descendió a unos 800,000 beneficiarios a finales de 2007.

Más recientemente, el Gobierno lanzó dos programas nuevos para reemplazar gradualmente el Plan *Jefes*. El plan *Familias* tiene por objetivo ofrecer un ingreso básico a familias con tres o más hijos. Al mismo tiempo, el Seguro de Capacitación y Empleo es un beneficio de desempleo no contributivo acompañado de servicios de capacitación y empleo.

Sigue siendo un reto lograr la ampliación de la cobertura de estos nuevos programas no contributivos de apoyo al ingreso. Tanto *Seguro* como *Familias* han funcionado como estrategias de transición para los beneficiarios del Plan *Jefes*, ya que no se han abierto a nuevos beneficiarios que no participaban en este último. Ello representa una brecha de cobertura significativa, ya que casi 1.8 millones de familias argentinas que reúnen los criterios de elegibilidad del Plan *Jefes*, no son beneficiarios de dicho plan por no haber presentado su solicitud en 2003.

Además de los nuevos programas gubernamentales de apoyo al ingreso, los cambios en el sistema de seguridad social han permitido que muchas personas mayores reciban una pensión sin importar su historial contributivo. Muchos trabajadores han encontrado nuevos trabajos o se cambian a los nuevos programas. Aún prevalecen interrogantes sobre el futuro de aquellos que permanecen en el Plan *Jefes* y sobre el avance de la transición, dado el despliegue por etapas del *Seguro*. El desafío no consiste simplemente en trasladar a las personas de un programa a otro, sino en contribuir al desarrollo de un sistema integral y equitativo que responda a las necesidades de los que provienen de los sectores formal e informal.

Argentina cuenta con un sistema de seguro social sólido. Sus programas principales se focalizan en las pensiones (incluyendo pensiones por vejez y discapacidad y de sobrevivientes), subsidios familiares y seguro de desempleo contributivo. Para ser elegibles a la pensión contributiva por vejez, los hombres deben ser mayores de 65 años y las mujeres mayores de 60, y ambos deben haber contribuido al menos durante 30 años. Los subsidios familiares se limitan a los hijos de los trabajadores asalariados en el sector formal con niveles de salario entre bajos y medios. El seguro de desempleo sólo puede ser reclamado por los trabajadores formales que hayan contribuido al menos seis meses y tiene un tope de beneficios de un año.

Las políticas federales de protección social en Argentina van más allá de las transferencias de ingresos. Otros programas incluyen transferencias en especies pero, incluso más importante, iniciativas para promover un desarrollo

comunitario más sólido, entre los que se cuenta un programa pujante y de gran envergadura para desarrollar centros comunitarios (CIC) en los barrios pobres del país. El Ministerio de Desarrollo Social ha brindado un apoyo decidido a este programa, con lo que ya en el año 2007 se habían construido más de 250 centros. Los centros son administrados por consejos comunitarios de la localidad, con la participación de las autoridades municipales, y brindan múltiples servicios, por ejemplo, controles básicos de salud, capacitación, actividades sociales, cuidado infantil, etc.

Recientemente, el Gobierno puso en práctica una estrategia para ampliar la cobertura previsional para las personas mayores, llamada “Plan de Inclusión Previsional”, cuyo objetivo era la inclusión de las personas de mayor edad en el sistema de pensiones. El Plan permitió que las personas que cumplían con la edad mínima de jubilación, aunque no con los requisitos mínimos de contribución, recibieran una pensión, una oportunidad que se daba únicamente una vez y que se cerró en el año 2007. Con ello se logró la inclusión excepcional de aproximadamente 1.7 millones de nuevos beneficiarios al sistema contributivo, aunque no queda claro cuántos de ellos ya recibían otros beneficios. Hacia finales de 2007, el Sistema Nacional estaba pagando un poco más de 4 millones de beneficios a un número indeterminado de beneficiarios.

Por último, los gobiernos provinciales desempeñan una función significativa en lo que a protección social se refiere. Las autoridades provinciales de Argentina tienen la facultad de poner en práctica sus propios programas de protección social, incluyendo la transferencia de ingresos. Hasta principios de la década de 1990, la mayor parte de su gasto en protección social se destinaba a pensiones, pero desde entonces, los recursos destinados a otras transferencias se han elevado consistentemente. En 1998, el gasto no previsional a nivel provincial ascendió a un 0.5 por ciento del PIB, y en 2007, a casi el uno por ciento. La mayoría de los programas en el ámbito subnacional se concentran en la asistencia social básica, nutrición y transferencias en especies, aunque es interesante notar que los programas de empleo se han multiplicado y hoy en día contribuyen al 0.1 por ciento del PIB.

### ¿Qué les depara el futuro a las iniciativas de apoyo al ingreso en Argentina?

Con el retorno del crecimiento económico y la reducción de los índices de pobreza y desempleo desde la crisis, se abre una ventana de oportunidades para el desarrollo de una estrategia de largo plazo. Los objetivos que una estrategia integral de protección social necesita abarcar son tres: mitigación de la pobreza; oportunidades de ingreso; y suavización del consumo (seguros). A pesar de que Argentina

ha puesto en marcha una variedad de programas tanto en el ámbito provincial como nacional, los desafíos que depara el futuro son asegurar que cada uno de estos objetivos se aborde en forma coordinada, equitativa y eficiente.

A fin de comprender lo que conlleva un programa nacional destinado a la mitigación de la pobreza, el informe incluye una simulación de impactos con cuatro políticas distintas. Los escenarios indican que los programas alternativos de transferencia de ingresos podrían ser rentables y ejercer un impacto significativo sobre el bienestar. Por ejemplo, un programa de subsidios familiares destinado a niños en el primer y segundo quintil, puede generar una dramática reducción de los niveles de pobreza extrema, hasta por debajo del 3 por ciento de la población. Otras alternativas, como el seguro de desempleo universal o las transferencias focalizadas en las familias pobres, también serían efectivas. Por el contrario, expandir la cobertura de las personas mayores en adición a los subsidios familiares, tendría un mínimo impacto debido, en gran parte, a que la moratoria ya ha alcanzado una cobertura casi universal para ese grupo de edad.

## Reflexiones de cierre

**Cobertura** – es de gran importancia reducir las brechas en cobertura, tanto entre trabajadores formales como informales, y entre regiones, puesto que algunos programas están disponibles en algunas zonas pero no en otras. Los programas *Familias*, según se definen actualmente, no cubren a todas las familias y personas que los necesitan. Los obstáculos no son de índole jurídica, sino más bien, la consecuencia de un proceso de implementación exigente y de restricciones fiscales de corto plazo.

**Suficiencia de los Beneficios** - Los beneficios del Plan *Jefes* han sido los mismos desde su creación en 2002, lo que ha generado una pérdida de valor real de más del 50 por ciento. Los nuevos programas proporcionan mayores beneficios (en promedio, unos AR\$225) pero no ha habido incrementos desde su creación ni tampoco se definen mecanismos de ajuste para ellos.

**La integración** es un tema desafiante. Asegurar una coherencia entre programas, niveles de gobierno e instituciones, demanda particular atención. Los programas de protección social en Argentina parecen funcionar, en su mayoría, como sistemas independientes con poca interacción entre ellos. Esto sucede entre jurisdicciones, puesto que algunas provincias cuentan con planes que replican o se superponen a los planes a escala nacional, pero también ocurre entre dependencias nacionales e incluso, al interior de programas específicos.

**La sustentabilidad** no ha sido un problema crítico en años

recientes, pero es potencialmente frágil. Desde mediados de la década de 1990, el gasto previsional en Argentina se ha mantenido por debajo del 8 por ciento del PIB. La introducción del Plan *Jefes* en 2002, seguido por los programas *Familias* y *Seguro*, ha tenido poco impacto, ya que su costo consolidado apenas alcanzó el uno por ciento del PIB en 2003, para luego descender a la mitad de esa cifra en tan sólo unos pocos años. Las simulaciones demostraron que un 0.5 por ciento adicional de contribución al PIB podría ejercer impactos significativos en el bienestar y en la cobertura. Por otro lado, las reformas recientes al sistema de pensiones crearon una presión fiscal potencial, lo que podría provocar el desplazamiento de otros programas.

**La crisis de 2002 demostró cuán importante es contar con un sistema de protección social capaz de responder eficazmente a las conmociones de corto plazo.** La respuesta hacia la crisis fue efectiva, pero la mayoría de las políticas y los programas no estaban aún en marcha y tuvieron que ser diseñados e implementados apresuradamente, provocando demoras y problemas innecesarios. La experiencia aportó una lección importante a las autoridades argentinas. Es muy difícil implementar una respuesta rápida ante una situación de crisis si no se cuenta con instituciones, programas y mecanismos preestablecidos que puedan proporcionar un alivio a la pobreza a aquellos que lo necesitan, y capaces de dimensionar los programas cuando es necesario.

**Las tendencias positivas en los indicadores macroeconómicos y sociales en combinación con el consenso de toda la sociedad respecto a la necesidad de realizar avances en materia de políticas estructurales, ha abierto una ventana de oportunidades para el sector de protección social.** El sólido crecimiento económico de los años recientes y el efecto de diversas iniciativas de política, ha amornado la presión sobre el sector a medida que disminuyen las restricciones fiscales y la demanda por intervenciones de urgencia. Este entorno, junto con el reconocimiento creciente por parte de los formuladores de políticas, los analistas y la población en general sobre la necesidad de avanzar en la implementación de políticas a largo plazo, está creando un marco singular de oportunidades para que las autoridades puedan discutir, diseñar y poner en marcha reformas consistentes que respondan a la problemática de cobertura, suficiencia, integración y sustentabilidad.

## Acerca de los Autores

a. Especialista Principal en Protección Social, b. Economista Senior, Departamento de Desarrollo Humano, Región de América Latina y el Caribe, Banco Mundial.