



ANÁLISIS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL TRANSFERENCIAS MONETARIAS A PERSONAS 2008-2019

Director General
Marcos Makón

Directora de Estudios, Análisis y Evaluación
María Eugenia David Du Mutel de Pierrepont

Analistas
María Pía Brugiafreddo

01 de septiembre de 2020

ISSN 2683-9598

Índice de contenidos

Resumen Ejecutivo	3
Introducción.....	4
Evolución de transferencias monetarias a personas físicas	5
Caracterización de transferencias monetarias a personas físicas	11
Grupo etario	12
Niñez y Adolescencia	12
Población en edad de trabajar	14
Población adulta mayor	16
Programas sin grupo etario específico.....	18
Objetivo de la prestación	19
Ayuda económica a hogares.....	20
Previsional	22
Discapacidad.....	22
Políticas de Empleo.....	24
Becas de estudio	26
Género	27
Otros.....	29
Fuente de financiamiento.....	30

Índice de cuadros

Cuadro 1. Caracterización de transferencias monetarias a personas por rango etario	12
Cuadro 2. Transferencias monetarias a niños, niñas y adolescentes	13
Cuadro 3. Transferencias monetarias a la población en edad de trabajar	16
Cuadro 4. Transferencias monetarias a la población adulta mayor	17
Cuadro 5. Transferencias monetarias sin grupo etario específico.....	18
Cuadro 6. Caracterización de las transferencias monetarias a personas por objetivo de la política social.....	19
Cuadro 7. Composición de ayudas económicas a hogares	20

Índice de gráficos

Gráfico 1. Evolución del gasto de la APN.....	6
Gráfico 2. Evolución del gasto en transferencias monetarias a personas	7
Gráfico 3. Evolución del gasto en Becas y Ayudas sociales.....	8
Gráfico 4. Evolución de los beneficios de la Protección Social	9
Gráfico 5. Evolución de beneficios por Jubilaciones y Pensiones	10
Gráfico 6. Cobertura de asignaciones a niños, niñas y adolescentes	14
Gráfico 7. Evolución de PNC para adultos mayores	18
Gráfico 8. Estructura del gasto en políticas alimentarias	21
Gráfico 9. Evolución de transferencias de ayuda económica a hogares	22
Gráfico 10. Composición de transferencias por discapacidad.....	23
Gráfico 11. Evolución de PNC por invalidez.....	23
Gráfico 12. Evolución del gasto en políticas de empleo	24

Gráfico 13. Evolución de beneficios de políticas de empleo	26
Gráfico 14. Evolución de becas de estudio	27
Gráfico 15. Evolución de transferencias con perspectiva de género	28
Gráfico 16. Participación de mujeres en transferencias monetarias	29
Gráfico 17. Evolución de otras prestaciones.....	30
Gráfico 18. Evolución del gasto en transferencias monetarias a personas por fuente de financiamiento	31
Gráfico 19. Evolución de los beneficios de la Protección Social por fuente de financiamiento.....	32

Resumen Ejecutivo

El presente informe analiza, para el período 2008-2019, las principales prestaciones nacionales consistentes en transferencias monetarias directas a personas físicas u hogares en el marco de un determinado programa social, con la finalidad de brindar información detallada y actualizada que enriquezca el debate sobre los avances y desafíos del sistema de protección social de cara al futuro.

El análisis se efectúa en términos de la participación de las prestaciones en la economía (gasto devengado como porcentaje del PBI) y de cobertura (medida en cantidad de beneficios otorgados¹), clasificándolas a partir de tres criterios en función de la disponibilidad de información: grupo etario al que apuntan, objetivo de la política social en la que se enmarcan y fuente de financiamiento. El mismo se realizó en base a datos de ejercicio cerrados previéndose su actualización en la medida que surja nueva información para ser incorporada.

Las transferencias monetarias a personas físicas se han consolidado como instrumentos de política social, aumentado en el período considerado su participación relativa dentro del gasto de la Administración Pública Nacional (APN). En 2008, representaron 39% del gasto total, siendo este porcentaje del 47% en 2019.

En términos del PBI, su gasto también presentó un crecimiento, pasando del 6,5% en 2008 al 10,3% en 2019, incidido por el mayor nivel de cobertura alcanzado (de 12,9 millones de beneficios a 21,3 millones). La implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH), la incorporación de monotributistas al régimen contributivo de asignaciones familiares, el mayor alcance de las pensiones por invalidez y la implementación de moratorias previsionales contribuyeron fuertemente a la expansión de la cobertura de la política social basada en la equiparación de los ciudadanos en términos de la satisfacción de sus derechos.

Al considerar la cobertura de las transferencias entre los diferentes grupos etarios se observa que los menores de 18 años fueron los principales destinatarios. A través de la asignación familiar por hijo y AUH se cubrieron necesidades de 9 millones de niños, niñas y adolescentes, con un gasto asociado de 0,6% en términos del PBI en cada una de estas prestaciones. Para la población adulta mayor, se identificaron 7,6 millones de beneficios que se derivan prácticamente del sistema de previsión social, mientras que para la población en edades centrales (entre 18 y 60 o 65 años) se identificaron 2,8 millones de beneficios provenientes de pensiones por invalidez y programas sociales de empleo y terminalidad educativa.

En relación con el objetivo que persiguen las transferencias, tanto en términos de cobertura como de gasto, las prestaciones de índole previsional, las ayudas económicas a hogares y, en menor medida, las transferencias por discapacidad ocupan un lugar predominante dentro de las políticas y programas de protección social.

Por último, en función de la fuente de financiamiento, el componente de carácter contributivo fue, durante todo el período analizado, el de mayor relevancia dentro del gasto en transferencias monetarias a personas, representando 5,6% del PBI en 2019. No obstante, los subsistemas semi contributivo y no contributivo han ido ganando importancia relativa dentro del sistema de protección social, alcanzando una participación del producto de 2,6% y 2,1% del PBI, respectivamente en 2019. En relación con su nivel de alcance, se destaca el esquema no contributivo, que brindó cerca de 10 millones de beneficios hacia finales de la serie.

¹ Un análisis por beneficiario requeriría contar con bases de datos nominalizadas e históricas de todos programas sociales nacionales que otorgan beneficios y asistencias económicas a personas. Ello permitiría identificar aquellos casos en los que un beneficiario resulta receptor de más de un beneficio.

Introducción

La protección social constituye un mecanismo fundamental para construir sociedades inclusivas, a partir de la plena realización de los derechos económicos y sociales. Tiene por objetivo brindar cobertura efectiva a la población, con especial atención a la población en condición de vulnerabilidad, a fin de prevenir pérdidas de bienestar y disminución de la cohesión social, y atenuando el riesgo de caída en la pobreza (OIT, 2010).

La cobertura de la protección social comprende dos dimensiones, complementarias entre sí. La primera de ellas, denominada Protección Social Básica o Asistencia Social, es la dimensión no contributiva que establece las garantías de seguridad económica y acceso a prestaciones y servicios esenciales (salud, educación y saneamiento). Por su parte, la segunda dimensión es la de Seguridad Social que se construye, principalmente, sobre el esquema de tipo contributivo y busca proveer a la población de mayores niveles de seguridad económica y protección de la salud para preservar y mejorar las condiciones de vida ante determinadas contingencias (desempleo, enfermedad, vejez, invalidez o fallecimiento de la persona generadora de ingresos en el hogar).

El sistema de Seguridad Social en Argentina se caracterizó, en sus inicios, por ser un conjunto de programas implementados en forma fragmentada y estratificada y financiados por las cotizaciones salariales de los trabajadores (modelo contributivo). En las últimas décadas, Argentina, en conjunto con el resto de los países de América Latina, experimentó un importante avance en materia de política social con la unificación de esquemas y la incorporación de programas o políticas destinadas a la población no cubierta por los beneficios de la seguridad social. Esto último dio lugar a un sistema mixto, que combina fuentes de financiamiento contributivas y no contributivas. Dentro de este sistema, las transferencias monetarias a personas físicas se han consolidado como instrumentos de política social, representando en 2019 el 78% del gasto en servicios sociales y 47% del gasto total de la Administración Pública Nacional (APN).

Los importantes efectos económicos y sociales asociados a la actual crisis sanitaria mundial podrían requerir la reconfiguración del sistema de protección social argentino a los fines de garantizar el efectivo goce de los derechos de la población. Para ello resulta relevante dotar de información sobre los cambios recientes en el esquema de protección social que enriquezca el debate sobre los avances y desafíos del sistema de cara al futuro.

El presente informe analiza los programas y políticas que se canalizan a través de transferencias monetarias a personas físicas implementados a nivel nacional durante el período 2008-2019 así como sus implicancias en la conformación del sistema de protección social en términos económicos y de cobertura.

La información utilizada para la elaboración de este informe proviene de diversas fuentes, entre las que se destacan datos sobre magnitudes físicas y financieras de la Cuenta de Inversión, información aportada por organismos públicos (Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Administración Nacional de la Seguridad Social), junto con estimaciones estadísticas para datos faltantes.

Corresponde señalar que la cobertura de los programas de transferencias monetarias a la que refiere el presente estudio, se encuentra medida por número de beneficios y no de beneficiarios. Esto es así dado la falta de disponibilidad de bases nominativas que permitan identificar al destinatario de las transferencias, sin incurrir en doble contabilización en caso de recibir una persona más de una prestación social.

El estudio se organiza de la siguiente manera: en primer lugar, se define el concepto de transferencias monetarias directas a personas físicas, a partir del cual se determina el universo de

programas y políticas bajo análisis. En segundo lugar, se analiza la evolución de las transferencias en el período 2008-2019, tanto en términos de su gasto como en cantidad de beneficios. Finalmente, se efectúa una caracterización general del sistema de transferencias monetarias a personas para protección social en función del grupo etario al que se dirigen, el objetivo principal que persiguen y su fuente de financiamiento.

Evolución de transferencias monetarias a personas físicas

El gasto en transferencias monetarias a personas u hogares creció entre 2008 y 2019, pasando del 6,5% al 10,3% del PBI. La cantidad de beneficios otorgados por estas prestaciones también se incrementaron durante el período considerado, llegando a alcanzar los 21,3 millones de beneficios en 2019. Todas las categorías que componen el universo de transferencias directas bajo estudio evidenciaron un aumento en la cantidad de beneficios otorgados. En el caso de Jubilaciones y Pensiones, el crecimiento estuvo asociado a la implementación de moratorias y a la expansión de las PNC por invalidez. Por su parte, en Becas y Ayudas Sociales incidió principalmente el surgimiento de la AUH y la incorporación de monotributistas al sistema de asignaciones familiares contributivas.

Las intervenciones de la APN en materia de bienestar social que se consideran a los fines de este estudio son aquellas prestaciones que consisten en transferencias monetarias directas a personas físicas u hogares², en el marco de un determinado programa social.

El concepto de transferencia alude a beneficios o asistencias económicas (no en especies), cuyo importe es no reintegrable, y que no exige contraprestación alguna, en bienes o servicios, por parte del beneficiario. A partir de su reflejo presupuestario, se incluyen dentro del universo de análisis a las prestaciones en materia de jubilaciones y/o retiros, pensiones, becas de estudio³ y ayudas sociales a personas (subsidios a la población de bajos recursos para atender gastos corrientes).

El gasto en transferencias monetarias a personas constituye un importante componente del gasto de la APN, con una participación superior al 40% en todos los años del período 2008-2019.

En términos del PBI, el gasto objeto del presente análisis (barra azul oscuro del Gráfico 1) evidenció un crecimiento sostenido desde 2008, alcanzando un pico en 2017 cuando ascendió al 11,3% del producto de la economía. A partir de dicho año, el mismo disminuyó aproximadamente un punto porcentual del PBI hasta 2019. Esta caída fue proporcionalmente menor a la que operó para el total del gasto de la APN, con excepción de los intereses de la deuda que crecieron hasta ubicarse en el 4,3% del producto hacia finales de la serie.

Las transferencias monetarias a personas físicas fueron del 10,3% del PBI en 2019.

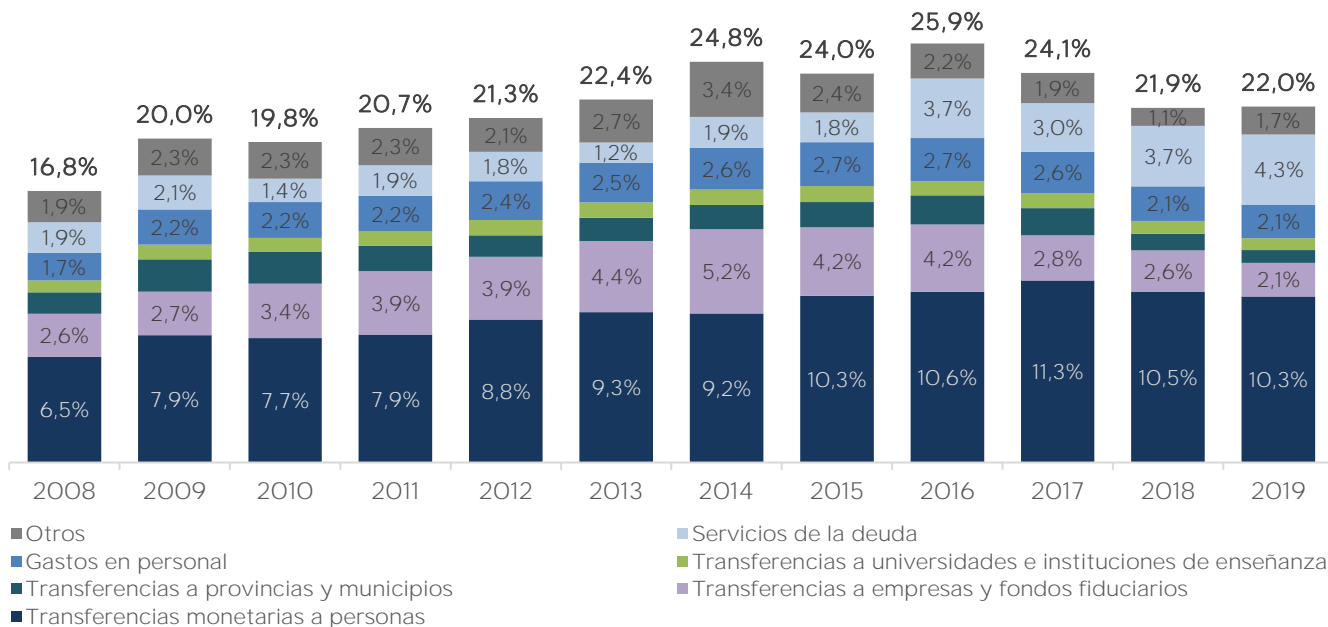
² Estas no contemplan las transferencias a personas físicas que se canalizan indirectamente a través de organizaciones de la sociedad civil, instituciones provinciales/municipales e instituciones públicas nacionales. Asimismo, no se incluyen los gastos administrativos vinculados a la implementación de los programas y políticas sociales.

³ No se consideran en el presente análisis a las becas de capacitación y desarrollo profesional dirigidas al personal del sector público, así como las otorgadas para el desarrollo de investigaciones científicas y tecnológicas.

En el año 2019, el ratio entre transferencias monetarias a personas y el PBI fue de 10,3%.

Gráfico 1. Evolución del gasto de la APN

Gasto devengado como porcentaje del PBI



Nota: Otros incluye bienes de consumo, bienes de uso, servicios no personales, activos financieros, transferencias al exterior, transferencias a personas para financiar gastos de capital y transferencias a cooperativas e instituciones sin fines de lucro.

FUENTE: OPC, en base a registros de e-Sidif.

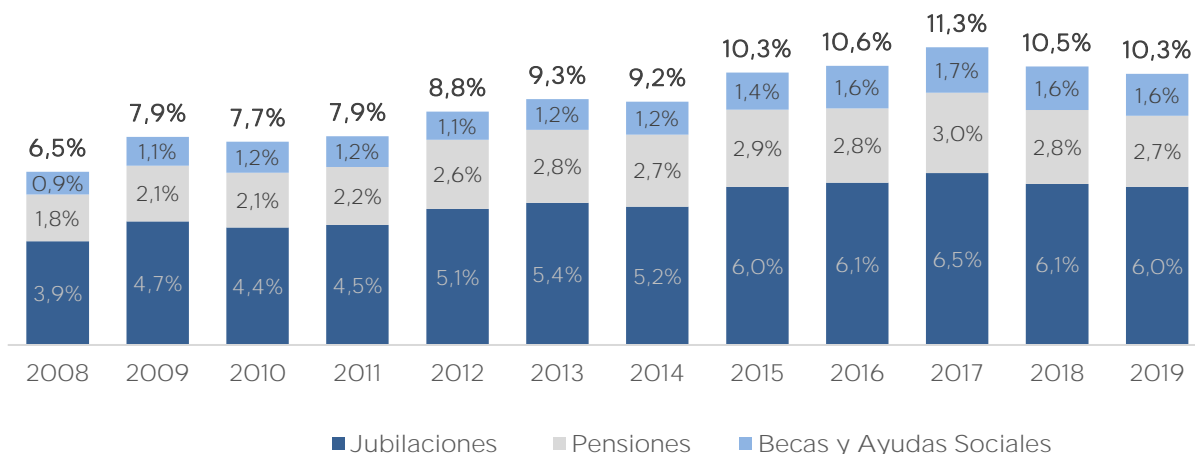
El siguiente gráfico muestra la composición de estas transferencias monetarias por componente.

Se aprecia que la estructura de las mismas se ha mantenido relativamente estable en el período considerado, con una marcada preponderancia del gasto en Previsión Social. Éste abarca a las jubilaciones y pensiones del Sistema Integral Previsional Argentino (SIPA), administradas por ANSES, y las pertenecientes a regímenes de retiro de las Fuerzas Armadas, Fuerzas de Seguridad y parques nacionales. La categoría Pensiones incluye además las Pensiones no contributivas (PNC).

Por su parte, las Becas y Ayudas Sociales se componen prácticamente de las asignaciones familiares, tanto contributivas (AAFF) como de la Asignación Universal por Hijo (AUH), de carácter no contributivo, puesto que las becas a estudiantes representan una proporción muy baja dentro del conjunto de transferencias monetarias a personas.

Gráfico 2. Evolución del gasto en transferencias monetarias a personas

Gasto devengado como porcentaje del PBI



FUENTE: OPC, en base a registros de e-Sidif.

Concretamente, Jubilaciones representó tradicionalmente más de la mitad del gasto en programas o políticas sociales que se canalizan mediante transferencias. Su gasto representó 6,0% del producto durante el último año de la serie, seguido por las Pensiones (2,7%).

Las transferencias monetarias se componen de Jubilaciones y Pensiones (8,7% del PBI) y Becas y Ayudas sociales (1,6%).

Por su parte, Becas y Ayudas Sociales, representaron el 1,6% restante, donde las asignaciones familiares sumaron en conjunto 1,2% del PBI. El 0,4% restante lo compone una decena de programas sociales, siendo los más relevantes, en términos presupuestarios y de cobertura, el Salario Social Complementario, Hacemos Futuro y el

Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR).

Desde una perspectiva histórica se aprecia que todas las categorías aumentaron la participación de su gasto en la economía en el período 2008-2019.

El 0,4% del PBI concentra el resto de las transferencias monetarias a personas que otorga el Estado Nacional, una vez descontadas las jubilaciones, pensiones, AAFF y AUH.

En lo relativo a Jubilaciones y Pensiones, sus erogaciones se ubicaron en 2008 en niveles cercanos a 3,9% y 1,8% del PBI, respectivamente, mostrando una tendencia creciente hasta 2017 para luego reducirse hasta alcanzar ratios del 6,0% y 2,7% en 2019. Dicho crecimiento respondió a la recomposición de los haberes

previsionales, a partir de la Ley de Movilidad vigente desde 2009, al aumento de la cobertura mediante la implementación de las moratorias previsionales y al incremento registrado en las pensiones por invalidez (de alta representatividad dentro del conjunto de pensiones no contributivas).

Con respecto a Becas y Ayudas Sociales, se aprecia tanto un aumento en su gasto (en proporción al PBI) como un cambio en su composición.

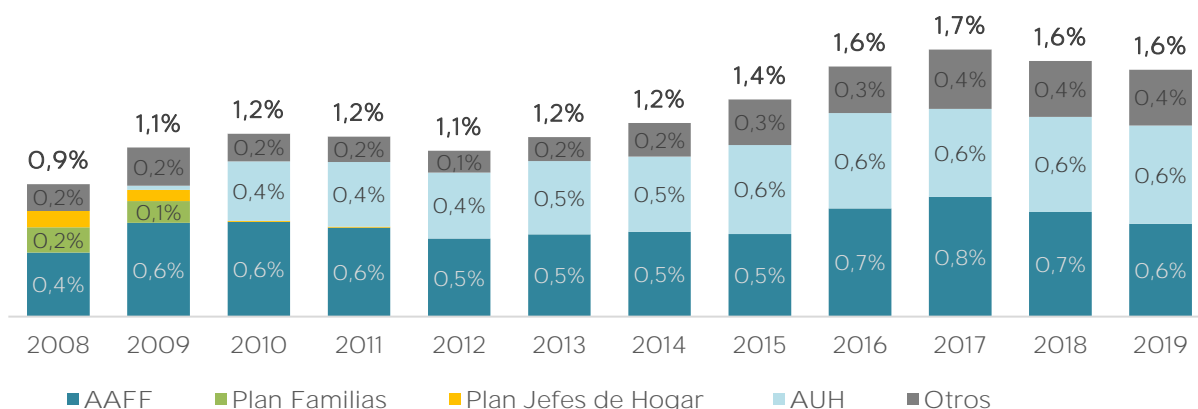
El crecimiento del gasto, que pasó del 0,9% al 1,6% del PBI entre 2008 y 2019, estuvo asociado a un aumento en los niveles de cobertura, de la mano del surgimiento de nuevas políticas sociales, siendo la AUH la más relevante tanto en alcance como en términos presupuestarios.

Como puede apreciarse en el Gráfico 3, en los años 2008 y 2009 el gasto destinado a Becas y Ayudas Sociales se concentraba en Asignaciones Familiares, el Programa Familias por la Inclusión Social (PFIS) y en el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJH). Con el surgimiento de la

AUH, en octubre de 2009, ambos programas registraron una caída de sus erogaciones debido al traspaso de beneficiarios hacia esta última. La AUH fue adquiriendo cada vez mayor relevancia, configurándose como un componente fundamental dentro del sistema de prestaciones sociales. Por su parte, el gasto en becas de estudio (incluidas bajo la categoría Otros en el Gráfico 3) representó una baja fracción del PBI en todo el período bajo análisis, alcanzando su máximo nivel en 2015 (0,1% del PBI).

Gráfico 3. Evolución del gasto en Becas y Ayudas sociales

Gasto devengado como porcentaje del PBI



Nota: En 2019, Otros incluye a las siguientes prestaciones (ordenadas por nivel de relevancia presupuestaria): Salario Social Complementario, Hacemos Futuro, PROGRESAR y otras becas, Tarjeta Alimentaria, Seguro de Desempleo, Acciones de Empleo Transitorio, REPRO, Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, Seguro de Capacitación y Empleo, Ayudas Directas a personas/hogares en situación de urgencia.

FUENTE: OPC, en base a registros de e-Sidif.

El Gráfico 4 muestra la cobertura de los programas y políticas de transferencias monetarias, medida en cantidad de beneficios⁴. Los mismos mostraron una tendencia ascendente en el período analizado, pasando de un total de 12,7 millones de beneficios en 2008 a un total de 21,3 millones en 2019.

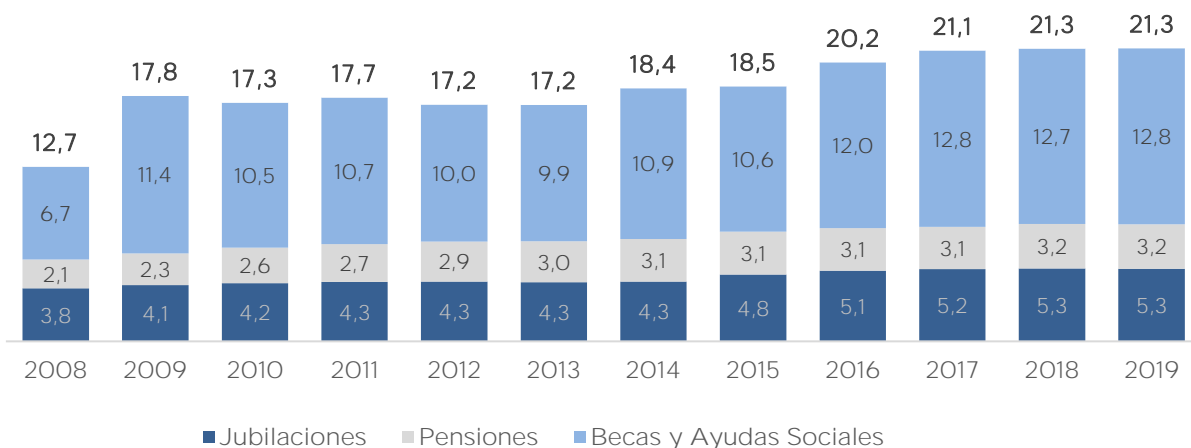
Las transferencias monetarias a personas físicas brindaron 21,3 millones de beneficios en 2019.

La mayor cobertura se corresponde con Becas y Ayudas Sociales, que en 2019 brindaron 12,8 millones de beneficios, concentrando 60% del total de beneficios otorgados. En segundo lugar, se encuentran las Jubilaciones, con 5,3 millones de beneficios y finalmente Pensiones (3,2 millones).

⁴ Como se mencionó anteriormente, el presente análisis se basa en la cantidad de *beneficios otorgados* a personas debido a la falta de bases de datos nominales que posibiliten identificar cuando una persona es perceptora de más de un beneficio.

Gráfico 4. Evolución de los beneficios de la Protección Social

En millones de beneficios



FUENTE: OPC, en base a registros de e-Sidif y Cuentas de Inversión.

Todas las categorías presentaron aumentos, siendo el de mayor envergadura el correspondiente a Becas y Ayudas Sociales, seguido por Pensiones y Jubilaciones. Tomando las variaciones punta a punta del período, la cantidad de beneficios otorgados por estos conceptos exhibieron incrementos del 89,5%, 53,9% y 37,1%, respectivamente.

Como se mencionó anteriormente, el principal factor que contribuyó a la expansión de la cobertura de Becas y Ayudas Sociales fue la implementación de la AUH, que extendió la asignación por hijo a los menores de 18 años de hogares desocupados o empleados en la economía informal. Otro factor que también incidió en el crecimiento de las prestaciones de esta categoría fue la incorporación de monotributistas al sistema de asignaciones familiares contributivas (Decreto 593/2016). Asimismo, se destaca la ampliación y diversificación de la oferta de prestaciones sociales, con el surgimiento de programas sociales cuya ejecución se canalizó vía transferencias directas a personas (Progresar en 2014 y Salario Social Complementario en 2017, por citar los de mayor envergadura). Todas las políticas mencionadas implicaron el otorgamiento de más de 6 millones de nuevos beneficios.

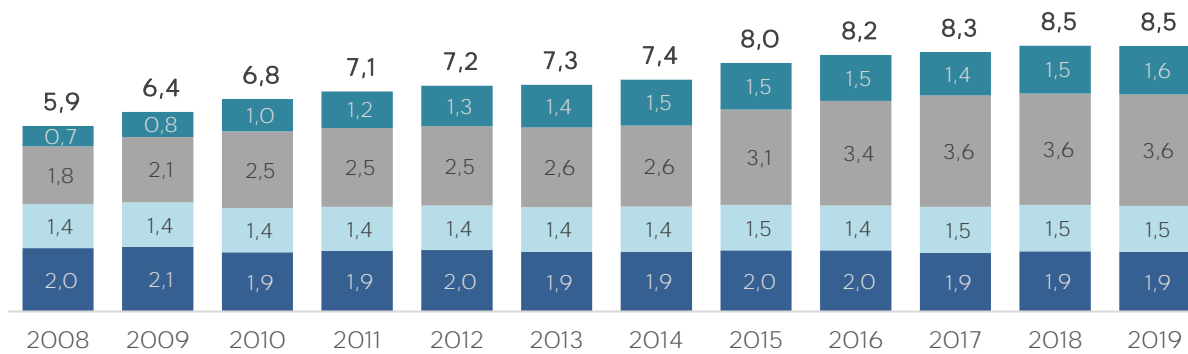
Por su parte, el aumento en la cobertura de las Pensiones estuvo incidido por el fuerte crecimiento experimentado por las PNC por invalidez entre 2008 y 2019. En este lapso, más de 760 mil personas accedieron a este beneficio.

Finalmente, el crecimiento en la cantidad de beneficios previsionales (Pensiones y Jubilaciones) obedeció a la implementación de moratorias que permitieron el acceso al haber previsional de personas que no contaban con los años de aportes necesarios. Esto significó en el período 2008-2019, la incorporación de 1,8 millones de personas a los beneficios de la seguridad social.

En el Gráfico 5 se observa cómo se incrementaron los beneficios previsionales a causa de las PNC por invalidez y moratorias, en tanto que los beneficios otorgados por jubilaciones y pensiones contributivas permanecieron estables a lo largo de todos los años bajo análisis.

Gráfico 5. Evolución de beneficios por Jubilaciones y Pensiones

En millones de beneficios



■ Jubilaciones ■ Pensiones contributivas ■ Moratoria previsional ■ Pensiones no contributivas (PNC)

FUENTE: OPC, en base a registros de e-Sidif y Cuentas de inversión.

Caracterización de transferencias monetarias a personas físicas

La composición del universo de programas de transferencias monetarias a personas puede analizarse a partir de diferentes criterios.

Según el grupo etario al que se destinan, las transferencias en la niñez y adolescencia son las que mayor cantidad de beneficios brindan. De acuerdo con el objetivo que persiguen, se destacan, por su nivel de cobertura y gasto, las ayudas económicas a hogares, prestaciones previsionales y, en menor medida, por transferencias por discapacidad. Según la fuente de financiamiento, el subsistema contributivo es el de mayor peso relativo dentro del gasto en transferencias, pero en relación con la cantidad de beneficios, se destaca el esquema no contributivo.

En la configuración actual de transferencias a personas y hogares convergen diversas prestaciones que brindan cobertura a la población frente a determinadas contingencias, en distintas etapas del ciclo de vida y a partir de diversas fuentes de financiamiento. A continuación, se analiza la composición para el último año de la serie (2019) del universo de programas de transferencias monetarias de acuerdo con diferentes criterios de clasificación.

Un primer criterio de clasificación es el grupo etario a la que se dirigen las transferencias monetarias. En este sentido, es posible distinguir transferencias destinadas a brindar cobertura a niñas/os y adolescentes (menores de 18 años), a la población en edad de trabajar (mujeres entre 18 y 60 años y hombres entre 18 y 65) y la población adulta mayor. Asimismo, existen prestaciones que, de acuerdo con su diseño, no se encuentran dirigidas a un grupo etario específico, sino que el derecho a percibir sus beneficios está condicionado a la presencia de una determinada circunstancia.

Un segundo criterio está dado por el objetivo que persigue la transferencia. En este sentido, se pueden distinguir prestaciones destinadas a cubrir necesidades económicas de los hogares, afrontar riesgos asociados a la vejez y fallecimiento, promover la inserción laboral, la inclusión educativa, cubrir el riesgo de invalidez o discapacidad y cerrar las brechas de géneros existentes.

Cabe aclarar, para este segundo criterio de clasificación, que las categorías mencionadas no son mutuamente excluyentes, pudiendo una prestación responder a más de un objetivo. No obstante, a fin de facilitar la exposición y evitar una doble contabilización, las transferencias fueron clasificadas en función del objetivo principal para el que fue diseñada la política social en la que se enmarcan⁵.

Finalmente, el conjunto de transferencias a personas para protección social puede clasificarse de acuerdo con la fuente de financiamiento. Bajo este criterio el sistema se compone de tres pilares: contributivo, semi contributivo y no contributivo, definidos en función de las características laborales de las personas (tipo de relación laboral e ingreso).

⁵ Si bien se reconoce que el conjunto de acciones que abarca un programa o política social excede a las transferencias monetarias directas a personas, como se menciona anteriormente, el análisis de tales acciones escapa al alcance del presente informe.

Grupo etario

El Cuadro 1 muestra la cantidad de beneficios otorgados por programas o políticas de transferencias monetarias directas, y su gasto asociado, según el rango de edad de su población destinataria.

Los menores de 18 años son el grupo poblacional que recibe la mayor cantidad de beneficios (9 millones), provenientes principalmente de asignaciones por hijo, que representan 42,5% del total de beneficios otorgados por las transferencias monetarias a nivel nacional.

En segundo lugar, se encuentra la población adulta mayor, que recibe beneficios previsionales y concentra 35,8% del total de prestaciones (7,6 millones).

Por su parte, el grupo de personas en edades centrales (entre 18 y 60/65 años) recibe 2,8 millones de beneficios, 12,7% del total, a partir de programas de transferencias que buscan cubrir riesgos asociados al desempleo o falta de capacitación.

El 9,0% restante, totaliza 1,9 millones de beneficios y se compone de transferencias que en su diseño no contemplan a ningún grupo etario en particular, tales como determinadas pensiones no contributivas o asistencia a hogares en situación de vulnerabilidad.

Cuadro 1. Caracterización de transferencias monetarias a personas por rango etario

Beneficios y gasto devengado- año 2019

Rango etario	Beneficios	Gasto devengado	
		Millones \$	% PBI
Menores de 18 años	9.047.473	253.611,6	1,2%
Población en edad de trabajar	2.707.450	242.253,6	1,1%
Adultos mayores	7.622.669	1.663.301,1	7,7%
Sin edad específica	1.908.951	61.858,3	0,3%
TOTAL	21.286.543	2.221.024,6	10,3%

FUENTE: OPC, en base a Cuentas de Inversión, ANSES y registros de e-Sidif.

Con respecto al gasto asociado a estas prestaciones, aquellas que buscan otorgar seguridad económica en la vejez son las de mayor relevancia, con una participación del 7,7% del PBI. Le siguen las asignaciones a la niñez y adolescencia (1,2%) y transferencias a personas en edad de trabajar (1,1%). Por su parte, las transferencias cuyo destino no tiene grupo etario específico representan 0,3% del PBI.

A continuación, se describen las transferencias otorgadas a cada uno de los grupos de población identificados previamente.

Niñez y Adolescencia

Las transferencias monetarias directas para satisfacer necesidades económicas en la niñez y adolescencia se basan en dos componentes: por un lado, las Asignaciones Familiares y por otro la Asignación Universal por Hijo, ambas gestionadas por ANSES.

Las primeras son percibidas por los trabajadores activos (en relación de dependencia en el sector privado o sector público nacional, beneficiarios del seguro de desempleo o inscriptos en el régimen de Monotributo) y los beneficiarios del SIPA con niños o adolescentes a cargo.

Alrededor de 9 millones de niñas, niños y adolescentes se encuentran alcanzados por una asignación por hijo.

Comprenden diferentes beneficios, tales como la asignación por hijo, que consiste en el pago de una suma mensual por cada hijo menor de 18 años a cargo del trabajador (de monto variable según nivel de salario y zona de residencia), la asignación por hijo con discapacidad (sin límite de edad) y la ayuda escolar anual (pago una vez al año por cada hijo que concorra a un establecimiento de educación básica o polimodal).

Asimismo, el esquema de AAFF incluye las siguientes prestaciones para los trabajadores activos: asignación por nacimiento o por adopción (ambos de suma única en el mes que se acredita el hecho) y la asignación prenatal (equivalente a la asignación por hijo, que se abona desde el momento de la concepción hasta el nacimiento).

En 2019, estas prestaciones significaron, en forma conjunta, un gasto de 0,6% del PBI, brindando cobertura a alrededor de 4,8 millones de niños, niñas y adolescentes.

Por su parte, la AUH extiende algunos de los beneficios mencionados anteriormente (asignación por hijo e hijo con discapacidad) a la población no cubierta por el régimen de asignaciones familiares de base contributiva, al incorporar el subsistema no contributivo dentro del Régimen General de Asignaciones Familiares, encuadrando ambas prestaciones en el mismo marco legal (Ley 24.714).

Concretamente, la AUH otorga una prestación mensual a los hijos de trabajadores de la economía informal, del servicio doméstico, monotributistas sociales, desempleados sin seguro de desempleo o inactivos sin prestaciones de la seguridad social. Consiste en un programa de transferencia monetaria condicionada al cumplimiento de requisitos de asistencia escolar y controles sanitarios (el cobro del 20% de la prestación queda sujeto a la acreditación de dichas condiciones), cuyos beneficios se perciben hasta un total de cinco niños.

En 2011, se extendió la cobertura de la AUH a mujeres embarazadas, con la creación de la Asignación Universal por Embarazo (AUE), que se otorga a las futuras madres a partir de la semana doce de gestación.

La AUH y AUE totalizaron, en 2019, 4,2 millones de beneficiarios y representaron un gasto equivalente al 0,6% del PBI.

Cuadro 2. Transferencias monetarias a niños, niñas y adolescentes

Cantidad de beneficios y gasto en porcentaje del PBI- año 2019

Prestación	Cobertura	Beneficios		Gasto
		Cantidad	Participación	% PBI
AAFF	Trabajadores en relación de dependencia (sector público nacional o privado), beneficiarios del seguro de desempleo, monotributistas	4.071.793	45,0%	0,5%
	Beneficiarios del SIPA, pensiones no contributivas y ex combatientes de Malvinas	773.915	8,6%	0,1%
AUH y AUE	Desocupados, trabajadores informales, inactivos sin jubilación o pensión, monotributistas sociales, trabajadores de casas particulares	4.201.765	46,4%	0,6%
TOTAL		9.047.473	100%	1,2%

Nota: Incluye hijos con discapacidad mayores de 18 años.

FUENTE: OPC, en base a Cuentas de Inversión, ANSES y registros de e-Sidif.

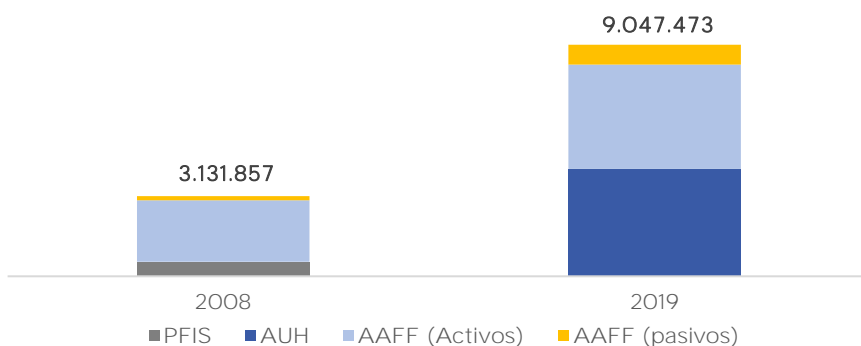
El antecedente más cercano de la AUH fue el programa Familias por la Inclusión Social (PFIS) del Ministerio de Desarrollo Social, que entre sus prestaciones incluía transferencias monetarias sujetas a condicionalidades en salud y escolaridad, dirigido a las familias en situación de vulnerabilidad social con hijos menores de 19 años, sin empleo formal y cuyos ingresos fueran inferiores a un salario mínimo vital y móvil.

Este programa significó un piso de cobertura para niños, niñas y adolescentes pertenecientes a hogares en situación de vulnerabilidad e informalidad laboral, con aproximadamente 575 mil beneficios en 2008.

La implementación de la AUH, en 2009, no solo significó un incremento sustancial en la cobertura, sino que también implicó un cambio de paradigma en el sistema de protección social, al modificar la lógica focalizada de los programas sociales tradicionales y, como se mencionó anteriormente, al incorporarse como parte del Régimen de Asignaciones Familiares, típicamente de carácter contributivo.

Gráfico 6. Cobertura de asignaciones a niños, niñas y adolescentes

Año 2008 versus 2019- en millones de beneficios



FUENTE: OPC, en base a Cuentas de Inversión y ANSES.

Población en edad de trabajar

Las transferencias dirigidas a la población en edades centrales (mayores de 18 y menores de 60 o 65 años, según el sexo) buscan, en general, mitigar los riesgos asociados al desempleo, invalidez y garantizar la terminalidad educativa. Se identificaron más de 10 programas o políticas sociales que incluyen transferencias para este grupo etario que, en conjunto, brindaron 2,7 millones de beneficios en 2019 e implicaron un gasto equivalente al 1,1% del PBI.

Dentro de este conjunto de prestaciones se destaca en primer lugar, por su nivel de cobertura, la

Las prestaciones a personas entre 18 y 60 años se concentran en las PNC por invalidez, que en 2019 representaron 1 millón de beneficios y 0,6% del PBI.

Pensión no contributiva por invalidez, gestionada por la Agencia Nacional de Discapacidad. Está en general dirigida a personas en situación de vulnerabilidad social con incapacidad para trabajar (que acrediten una disminución del 76% o más en su capacidad laboral). Mediante esta PNC se otorgaron cerca de 1 millón de beneficios, con un gasto asociado del 0,6% del PBI.

En segundo lugar, se encuentran las becas PROGRESAR, que se ejecutan en el ámbito del Ministerio de Educación (571.445 beneficiarios en 2019 y un gasto del 0,05% del PBI). Las mismas consisten en un pago mensual destinado a promover la finalización educativa de jóvenes de entre 18 y 24 años (para estudios primarios o secundarios) y de hasta 30 años (para educación superior).

Le sigue el Salario Social Complementario, con 320.581 beneficios y un gasto del 0,1% del PBI. A través de esta prestación se otorga un subsidio a trabajadores de la economía popular⁶, tendiente a fortalecer o concretar sus proyectos económicos.

Por su parte, los programas Hacemos Futuro (del Ministerio de Desarrollo Social) y Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social) buscan generar oportunidades de inserción social y laboral para la población en situación de vulnerabilidad social. En conjunto, ambas transferencias de ingresos significaron erogaciones por 0,1% del PBI.

El primero de ellos se focaliza en la población entre 18 y 65 años y comprende la percepción de una ayuda económica mensual para formación, terminalidad educativa y cuidados de la salud. Mediante este programa de transferencias se otorgaron 236.327 beneficios en 2019. El segundo, está orientado a los jóvenes entre 18 y 24 años, quienes perciben una ayuda monetaria no remunerativa de acuerdo con las actividades que desarrollen en el marco del programa (estudios primarios o secundarios, cursos de formación profesional, búsqueda de empleo, generación de emprendimientos, prácticas laborales, entre otros). Su nivel de cobertura alcanzó los 121.667 beneficios.

Los retiros o jubilaciones por invalidez están dirigidos a personas con incapacidad laboral (incapacidad física o intelectual superior al 66%) que no alcanzan la edad y años de aportes para acceder a la jubilación ordinaria. En 2019, fueron 187.722 los beneficios otorgados por esta prestación.

El resto de las transferencias de recursos económicos durante las edades centrales concentran 8,7% del total de beneficios (235.109) y su gasto representó 0,05% del PBI en 2019. Éstas fueron el Seguro de Desempleo, administrado por ANSES; becas de estudios (en ciencia y tecnología, becas de posgrado y perfeccionamiento) gestionadas por el Ministerio de Educación y diversas iniciativas de apoyo al empleo en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social: Acciones de Empleo Transitorio para desocupados o trabajadores informales, el Programa de Recuperación Productiva (REPRO), destinado a trabajadores de empresas en emergencia, y el Seguro de Capacitación y Empleo, orientado a personas desocupadas.

⁶ El Decreto 159/2017, que reglamenta la Ley 27.345, define como Economía popular a toda actividad productiva y/o comercial que sustente el desarrollo de personas (y de su grupo familiar) en situación de alta vulnerabilidad social y que se caracterice por ser de baja escala, capitalización y productividad y cuyo principal activo sea la fuerza de trabajo.

Cuadro 3. Transferencias monetarias a la población en edad de trabajar

Cantidad de beneficios y gasto en porcentaje del PBI- año 2019

Prestación	Beneficios		Gasto
	Cantidad	Participación	% PBI
PNC por invalidez	1.034.599	38,2%	0,6%
PROGRESAR	571.445	21,1%	0,1%
Salario social complementario	320.581	11,8%	0,1%
Hacemos Futuro	236.327	8,7%	0,09%
Retiro por invalidez	187.722	6,9%	0,2%
Jóvenes con más y mejor trabajo	121.667	4,5%	0,01%
Seguro de desempleo	114.545	4,3%	0,03%
Acciones de empleo transitorio	55.330	2,0%	0,01%
REPRO	51.571	1,9%	0,002%
Seguro de capacitación y empleo	10.199	0,4%	0,0002%
Otras becas ¹	3.464	0,1%	0,003%
TOTAL	2.709.543	100%	1,1%

Nota: (1) incluye becas socioeducativas, de postgrado y perfeccionamiento y programa BEC.AR.

FUENTE: OPC, en base a Cuentas de Inversión, ANSES y registros de e-Sidif.

Población adulta mayor

La protección social a adultos mayores se basa fundamentalmente en las prestaciones del sistema previsional contributivo (jubilaciones y pensiones por fallecimiento otorgadas a las personas que cumplen determinadas condiciones, relativas a la edad y años de aportes, según la normativa vigente para cada régimen).

Las transferencias monetarias a la población adulta mayor se componen prácticamente de los beneficios derivados del sistema previsional.

Entre las prestaciones previsionales, las jubilaciones y pensiones pertenecientes al SIPA constituyen el componente más relevante de protección social en la adultez. El total de beneficios previsionales otorgados por este sistema ascendió en 2019 a 6,6 millones (5,0 millones de jubilaciones y 1,6 millones de pensiones) y su gasto representó 6,9% del PBI.

Asimismo, los jubilados y pensionados del SIPA son beneficiarios de otras prestaciones, tales como el subsidio en las tarifas de servicios públicos y un subsidio de contención familiar por fallecimiento a sus familiares (ambos en el marco del programa presupuestario Complementos a las Prestaciones Previsionales⁷ de ANSES), y la asignación por cónyuge del Régimen de Asignaciones Familiares para trabajadores pasivos (727.553 beneficios).

Por su parte, las prestaciones previsionales pertenecientes a regímenes nacionales independientes (Régimen de retiro de las Fuerzas Armadas, Fuerzas de Seguridad, Policiales y Penitenciarias

⁷ En 2019, con el objetivo de reforzar la protección social a los grupos de mayor vulnerabilidad, bajo este programa se ejecutó un subsidio extraordinario para beneficiarios del SIPA, PNC, PUAM, AUH y AUE, dispuesto por Decreto 73/2019. Esto explica el incremento presupuestario evidenciado en este programa.

nacionales y Régimen de retiro del personal de Parques Nacionales), totalizaron 148.874 beneficios en 2019.

El Estado Nacional otorga, además, prestaciones de carácter no contributivo, como alternativa para extender la cobertura de la seguridad social a la población adulta. Éstas son la Pensión Universal al Adulto Mayor (PUAM) y la PNC por vejez, con 133.920 y 1.632 beneficios, respectivamente.

Ambas prestaciones se destinan a personas mayores que no pueden acceder a una jubilación, pensión o retiro de cualquier otro régimen. La PUAM, introducida en 2016 mediante la Ley de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados (Ley 27.260), equivale al 80% de la jubilación mínima y se destina a mayores de 65 años, en tanto que la PNC por vejez se destina a personas mayores de 70 años y su valor es del 70% del haber mínimo.

Cuadro 4. Transferencias monetarias a la población adulta mayor

Cantidad de beneficios y gasto en porcentaje del PBI- año 2019

Tipo de prestación	Prestación	Beneficios		Gasto
		Cantidad	Participación	% PBI
Jubilaciones	SIPA ¹	4.987.810	65,4%	5,3%
	FFAA, Fuerzas de Seguridad y Parques Nacionales	92.282	1,2%	0,4%
Pensiones	SIPA	1.622.880	21,3%	1,6%
	FFAA, Fuerzas de Seguridad y Parques Nacionales	56.592	0,7%	0,2%
AAFF	Asignación por cónyuge	727.553	9,5%	0,05%
PNC	PUAM	133.920	1,8%	0,1%
	Pensión por vejez	1.632	0,02%	0,01%
Otras	Complementos a las prestaciones previsionales ²	-	-	0,1%
TOTAL		7.622.669	100,0%	7,7%

Nota: (1) No considera jubilaciones por invalidez.

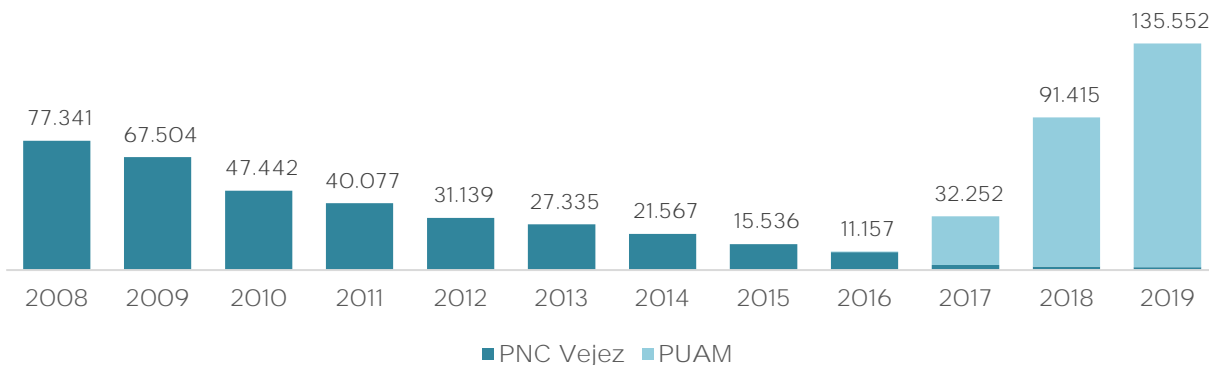
(2) No presenta metas físicas.

FUENTE: OPC, en base a Cuentas de Inversión, ANSES y registros de e-Sidif.

En el Gráfico 7 se aprecia que la cantidad de beneficios otorgados por la PNC por vejez ha ido disminuyendo a lo largo del período 2008-2019, siendo sustituida por la PUAM que, en la actualidad, concentra prácticamente la totalidad de las prestaciones a la población mayor en situación de vulnerabilidad social.

Gráfico 7. Evolución de PNC para adultos mayores

Cantidad de beneficios



FUENTE: OPC, en base a Cuentas de Inversión, ANSES y registros de e-Sidif.

Programas sin grupo etario específico

Finalmente, existen transferencias que, de acuerdo con su diseño, no están destinadas a un grupo etario específico de la población, sino que el derecho a percibir sus beneficios está condicionado a la presencia de una determinada circunstancia (dependiendo del tipo de prestación).

Dentro de este grupo se identificaron 7 programas o políticas sociales que ejecutan transferencias monetarias directas. En 2019, éstas brindaron 1,9 millones de beneficios, con un gasto equivalente al 0,3% del PBI (Cuadro 5).

Cuadro 5. Transferencias monetarias sin grupo etario específico

Cantidad de beneficios y gasto en porcentaje del PBI- año 2019

Tipo de prestación	Prestación	Beneficios		Gasto
		Cantidad	Participación	% PBI
AAFF	Maternidad y matrimonio	102.565	5,4%	0,01%
PNC	Madres de 7 o más hijos o hijas	297.875	15,6%	0,19%
	Graciables	60.881	3,2%	0,04%
	Ex -Combatientes de Malvinas y Régimen Reparatorio ex presos políticos	28.169	1,5%	0,01%
	Leyes Especiales	1.344	0,1%	0,01%
Otras	Tarjeta alimentaria	1.345.653	70,5%	0,03%
	Ayudas directas en situación de urgencia ¹	72.464	3,8%	0,01%
TOTAL		1.908.951	100%	0,3%

Nota: (1) incluye Ayudas urgentes en el marco del programa presupuestario Abordaje Territorial y prestaciones del Plan Nacional de Protección Social (componente Recursos para la Promoción Social).

FUENTE: OPC, en base a Cuentas de Inversión y registros de e-Sidif.

Objetivo de la prestación

Este criterio de clasificación de las transferencias monetarias está dado por el objetivo que se persigue con ellas. Si bien todas las políticas sociales que incluyen transferencias de recursos a personas físicas buscan generar una red de contención social desde la seguridad económica, sus beneficios permiten enfrentar una o más contingencias.

En este sentido, se pueden distinguir prestaciones destinadas a cubrir necesidades económicas de los hogares (principalmente de aquellos con presencia de menores), las que permiten afrontar los riesgos asociados a la vejez y fallecimiento, las que se centran en promover la inserción laboral y la inclusión educativa. También existen transferencias dirigidas a un grupo específico de la sociedad que por presentar determinadas características (condición física o mental, género, entre otras) están expuestos a mayor vulnerabilidad. Bajo este grupo se encuentran las prestaciones que tienen por objetivo cubrir el riesgo de invalidez o discapacidad y las destinadas a cerrar las brechas de géneros existentes.

Como se mencionó con anterioridad, esta clasificación se basa en el objetivo central para el que fue diseñada la prestación monetaria, reconociéndose que una transferencia directa puede responder a más de un objetivo.

El Cuadro 6 muestra la composición del conjunto de programas o políticas de transferencias monetarias directas, según su objetivo.

De acuerdo con su alcance, se destacan las ayudas económicas a hogares, con 10,9 millones de beneficios, seguidas por prestaciones cuyo objetivo es de índole previsional (6,8 millones) y, en menor medida, por transferencias por discapacidad (1,5 millones de beneficios).

Estos tres grupos de prestaciones también se destacan por registrar el mayor gasto en términos del producto. En 2019, implicaron en conjunto un gasto del 9,5% del PBI, explicando el 92% del gasto devengado por transferencias monetarias a personas físicas a nivel nacional (10,3% del PBI).

Cuadro 6. Caracterización de las transferencias monetarias a personas por objetivo de la política social

Cantidad de beneficios y gasto devengado- año 2019

Objetivo	Beneficios	Gasto devengado	
		Millones \$	% PBI
Ayuda económica a hogares ¹	10.970.478	256.999	1,1%
Previsional ²	6.895.116	1.641.784	7,6%
Discapacidad	1.547.551	191.552,4	0,9%
Políticas de empleo	833.720	52.057,9	0,3%
Becas de estudio	574.909	10.843,1	0,1%
Género	374.375	46.470,4	0,2%
Otras	90.394	21.317,6	0,1%
TOTAL	21.286.543	2.221.024,6	10,3%

Nota: (1) no incluye AUH ni AAFF por hijo discapacitado. (2) no incluye jubilaciones y pensiones por invalidez

FUENTE: OPC, en base a Cuentas de Inversión, ANSES y registros de e-Sidif.

A continuación, se analizan en detalle los programas sociales de transferencias monetarias, de acuerdo con el objetivo que persiguen.

Ayuda económica a hogares

Con el objetivo de cubrir las necesidades económicas de los hogares que lo necesitan, se ejecutan en el ámbito de la APN diversas prestaciones, tal como se expone en el siguiente cuadro.

Cuadro 7. Composición de ayudas económicas a hogares

Cantidad de hogares y gasto devengado (% PBI)- año 2019

Prestación	Cantidad de hogares	Gasto
Asignaciones familiares ¹	2.751.934 ²	0,5%
AUH ³	2.415.780	0,6%
Tarjeta alimentaria	1.345.653	0,03%
Ayudas urgentes a familias	48.001	0,01%
TOTAL	6.561.368	1,1%

Nota: (1) no incluye la asignación por hijo discapacitado.

(2) estimado en función de la cantidad de beneficiarios a diciembre de 2019.

(3) no incluye la AUH por hijo discapacitado.

FUENTE: OPC, en base a Cuentas de Inversión, ANSES y registros de e-Sidif.

Dentro de este conjunto de ayudas a hogares, las Asignaciones Familiares y la AUH son las de mayor relevancia, tanto en términos presupuestarios como de cobertura. En 2019, brindaron beneficios a 2,7 y 2,4 millones de hogares, respectivamente, y su gasto conjunto representó 1,1% del PBI.

Por su parte, en el marco del programa presupuestario Abordaje Territorial, se otorgan subsidios a familias para cubrir necesidades de salud y dar respuesta a situaciones de extrema vulnerabilidad. En 2019, se otorgaron 48.000 subsidios a familias bajo esta prestación.

Finalmente, la Tarjeta Alimentaria alcanzó a 1,3 millones de hogares. Esta prestación otorga asistencia a los hogares en situación de vulnerabilidad social mediante la acreditación en una tarjeta magnética de fondos para la adquisición de alimentos.

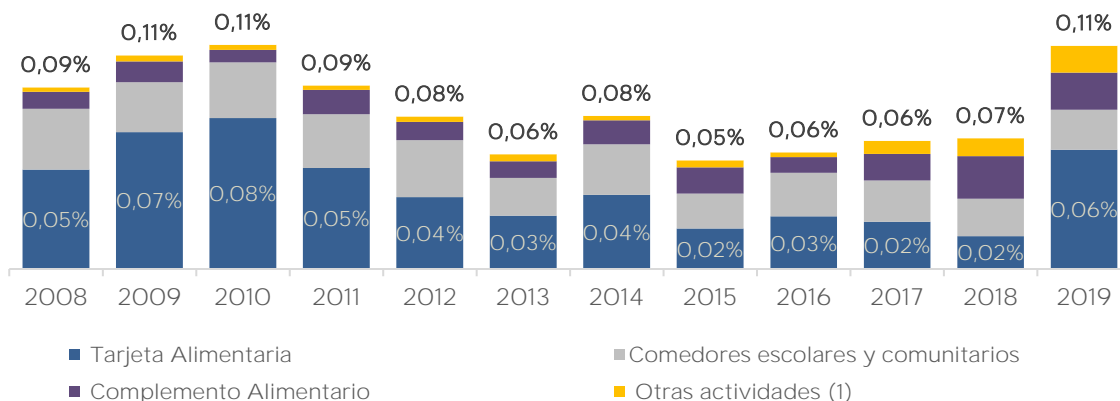
Ésta constituye la principal línea de acción del programa presupuestario Políticas Alimentarias, seguida por la asistencia alimentaria a comedores escolares y comunitarios y el módulo alimentario complementario⁸. Tal como se aprecia en el Gráfico 8, en conjunto estas prestaciones se mantuvieron por debajo del 0,11% del PBI en todos los años del período 2008-2019.

El otorgamiento de tarjetas alimentarias ha estado tradicionalmente asociada a convenios con provincias y municipios para la provisión de ayudas alimentarias (modalidad descentralizada). En 2019, se verificó un cambio en el modo de ejecución adquiriendo una mayor preponderancia las transferencias directas a personas (modalidad centralizada). Así, 44,2% del gasto devengado por la tarjeta alimentaria se ejecutó mediante la modalidad descentralizada o federal (0,03% del PBI) y el 48,3% por la modalidad centralizada (0,03% del PBI).

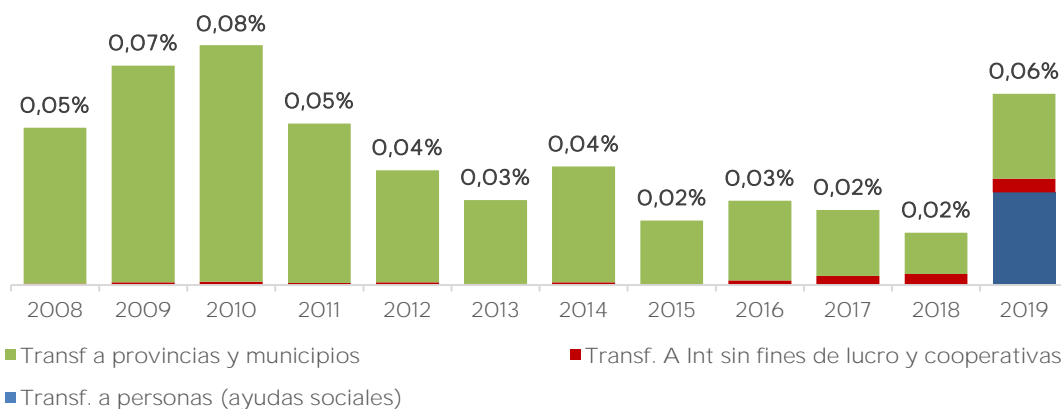
⁸ Módulo mensual de alimentos secos enviado a organizaciones sociales, módulos para celíacos y operativos al Impenetrable Chaqueño.

Gráfico 8. Estructura del gasto en políticas alimentarias

Composición del gasto devengado del programa por actividad



Composición del gasto en tarjetas alimentarias por objeto



Nota: (1) Otras actividades incluye, en 2019, Acciones de nutrición y Asistencia al ProHuerta

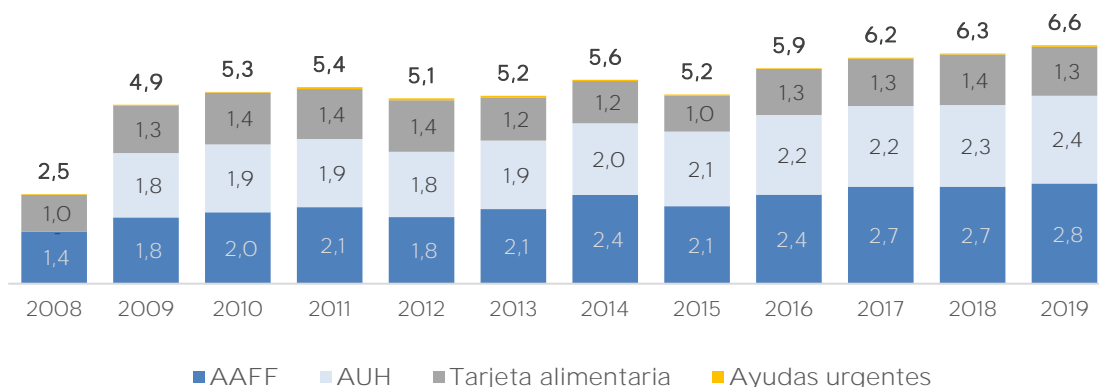
FUENTE: OPC, en base a registros de e-Sidif.

Tal como se aprecia en el Gráfico 9, desde una perspectiva histórica se verifica un aumento de la cantidad de hogares alcanzados por las ayudas económicas, pasando de 2,5 a 6,6 millones de hogares. Ello obedeció, principalmente, al crecimiento en la cobertura del Régimen de Asignaciones Familiares, producto de diversas reformas que tuvieron lugar entre 2008 y 2019.

Entre 2008 y 2019 se verificó un aumento en la cantidad de hogares alcanzados por ayudas económicas, pasando de 2,5 a 6,6 millones de hogares

Gráfico 9. Evolución de transferencias de ayuda económica a hogares

En millones de hogares



FUENTE: OPC, en base a Cuentas de Inversión y ANSES.

Previsional

El sistema previsional tiene por objetivo garantizar un ingreso a las personas que no pueden generarlo por vejez, de modo de permitirles mantener el mismo nivel de vida (capacidad de compra) que tenían en su etapa activa durante su etapa pasiva.

Como se mencionó precedentemente, el sistema previsional incluye jubilaciones y pensiones de carácter contributivo, y pensiones no contributivas destinadas a personas que no cumplen los requisitos que exige la ley (en edad y años de aportes) para acceder al beneficio previsional contributivo.

El análisis de las prestaciones que integran este conjunto ya fue desarrollado en el acápite relativo a las prestaciones destinadas a la población adulta mayor⁹.

Discapacidad

La asistencia financiera destinada a cubrir las necesidades de personas con algún tipo de invalidez o discapacidad identificada en el presente estudio se basa en dos componentes. Por un lado, las asignaciones otorgadas a los menores de 18 años con discapacidad¹⁰ (asignación por hijo discapacitado y asignación universal por hijo discapacitado) en el marco del régimen de asignaciones familiares. Por otro lado, las personas en edad de trabajar que se encuentran imposibilitadas para hacerlo y que acrediten un determinado porcentaje de disminución de capacidad laboral, pueden acceder a un retiro por invalidez o a la PNC por invalidez.

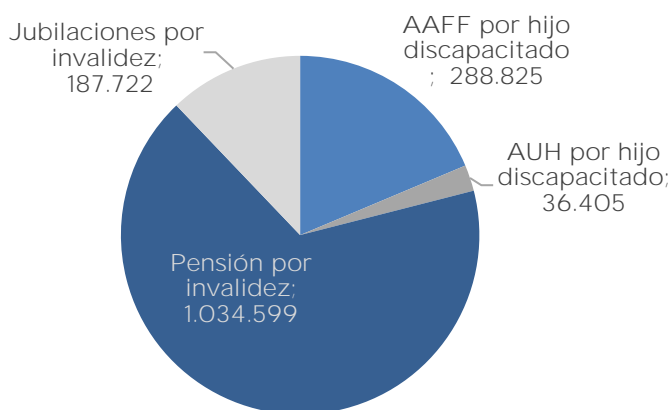
⁹ Asimismo, para un análisis detallado de la composición del universo poblacional del sistema previsional nacional (aportantes y beneficiarios de los regímenes administrados por ANSES) se recomienda la lectura del informe de la OPC, titulado Caracterización del universo poblacional de sistema de previsión social nacional, disponible en www.opc.gob.ar/informes/caracterizacion-del-sistema-poblacional-del-sistema-previsional-nacional.

¹⁰ A tal efecto, se considera persona discapacitada a aquella que padece una alteración funcional permanente o prolongada (física o mental) que, en relación con su edad y medio social, le implica desventajas para su integración social (Ley 22.431, Artículo 2).

Las prestaciones por discapacidad alcanzaron un total de 1,5 millones de beneficiarios y su gasto representó 0,9% del producto en el último año de la serie. Dentro de este conjunto se destaca, tanto por sus magnitudes físicas como financieras, la PNC por invalidez que alcanzó cerca de un millón de beneficiarios e implicó un gasto del 0,6% del PBI.

Gráfico 10. Composición de transferencias por discapacidad

Cantidad de beneficios - año 2019



FUENTE: OPC, en base a Cuentas de Inversión y ANSES.

En términos de su evolución, la cantidad de beneficiarios de las PNC por invalidez mostró una tendencia creciente hasta 2014, para luego estabilizarse en niveles cercanos a 1 millón de beneficiarios.

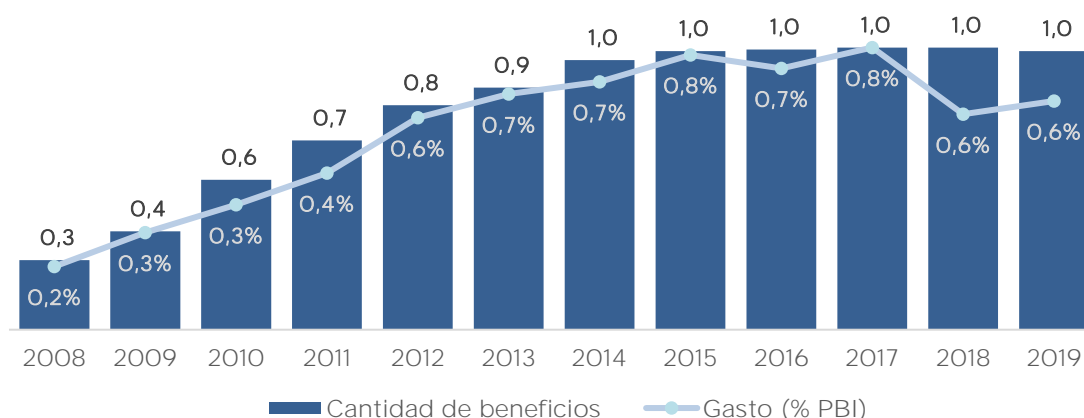
La cantidad de personas con discapacidad alcanzadas por transferencias monetarias directas creció en el lapso 2008-2019.

Este aumento, se vio reflejado en términos presupuestarios. Como porcentaje del PBI, estas erogaciones presentaron un crecimiento gradual hasta 2017. Los años siguientes, mostraron una caída ubicándose en ratios similares a 2012.

ubicándose en ratios similares a 2012.

Gráfico 11. Evolución de PNC por invalidez

Cantidad de beneficiarios (en millones) y gasto devengado en %PBI



FUENTE: OPC, en base a registros de e-Sidif y Cuentas de Inversión.

De acuerdo con el INDEC, la prevalencia de población con dificultad para desenvolverse en su vida cotidiana¹¹ es de 10,2% en la población de 6 y más años, y 2,7% para menores de 6 años. A partir de ello, se estimó que la cantidad de personas con algún tipo de invalidez o discapacidad fue cercana a 4,2 millones en 2019. De este grupo poblacional, aproximadamente 550 mil personas son menores de edad y 2 millones se encuentran entre 18 y 65 años. Asimismo, 1,2 millones se encuentran ocupados desarrollando actividades en el sector formal.

Políticas de Empleo

Las políticas de empleo que incluyen transferencias a personas buscan generar oportunidades de inserción social y laboral para la población en situación de vulnerabilidad social.

El gasto devengado por estas prestaciones (como porcentaje del PBI) evolucionó, durante el período bajo análisis, en sintonía con la tasa de desempleo, aunque cubriendo a una proporción menor de los desocupados.

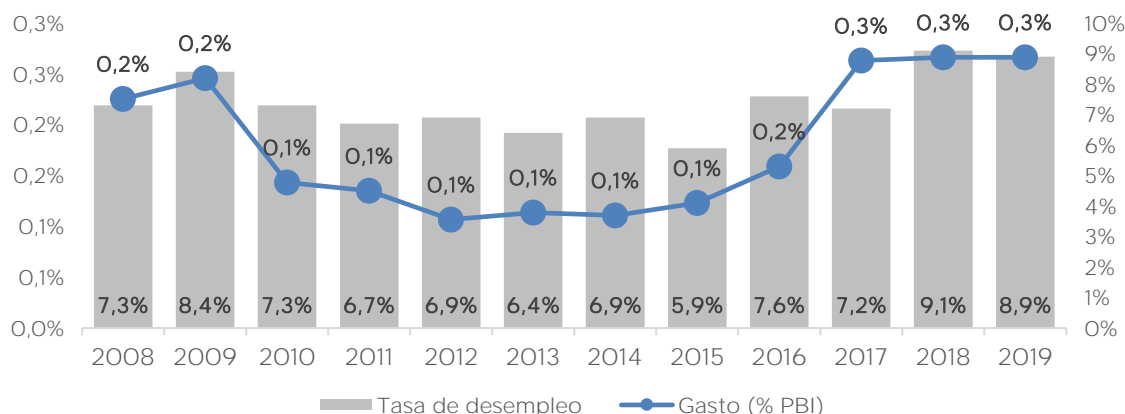
Las transferencias monetarias vinculadas con políticas de empleo evolucionaron en línea con la tasa de desempleo, aunque cubriendo a una proporción menor de los desocupados.

Durante los años 2008 y 2009, marcados por los efectos de la crisis internacional, las erogaciones vinculadas con políticas de empleo se ubicaron en valores cercanos al 0,2% del PBI, para desacelerarse años posteriores.

Durante los últimos años de la serie, en concordancia con un aumento en el desempleo, el gasto aumentó ubicándose en torno al 0,3% del PBI.

Gráfico 12. Evolución del gasto en políticas de empleo

Gasto devengado en %PBI y tasa de desempleo (eje derecho)



FUENTE: OPC, en base a registros de e-Sidif e INDEC.

¹¹ El Estudio Nacional sobre el Perfil de las Personas con Discapacidad (INDEC, 2018) define como discapacidad a “toda limitación en la actividad y restricción en la participación, originada en la interacción entre la persona con una condición de salud y los factores contextuales (entorno físico, humano, actitudinal y sociopolítico), para desenvolverse en su vida cotidiana, dentro de su entorno físico y social, según su sexo y edad”.

En relación con la cantidad de beneficios, las prestaciones con fines de inserción laboral brindaron 833.720 beneficios en 2019¹².

Dentro de ellas, se destacan, por su nivel de alcance, el Salario Social Complementario (SSC), con 320.581 beneficios y Hacemos Futuro (159.827 beneficios). Le siguen en orden de importancia, el Plan Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y el Seguro de Desempleo, con 121.667 y 114.545 beneficios, respectivamente. El resto (117.100 beneficios) correspondieron a las siguientes prestaciones: Acciones de Empleo Transitorio, Programa de Recuperación Productiva (REPRO) y Seguro de Capacitación y Empleo (ver Gráfico 13).

El Salario Social Complementario, instaurado en 2017, significó un aumento de la cobertura de los programas o políticas de transferencias con fines de empleabilidad, al implicar el otorgamiento de alrededor de 160 mil nuevos beneficios para trabajadores de la economía popular durante dicho año.

Por su parte, Hacemos Futuro fue el sucesor del programa Ingreso Social con Trabajo (conocido como Argentina Trabaja) creado en 2009 bajo el contexto de emergencia de la crisis internacional. En ese entonces, la política se instrumentó principalmente a partir de convenios con los entes ejecutores, mediante transferencias a gobiernos provinciales y municipales y cooperativas. El programa Hacemos Futuro presentó un cambio en la modalidad de ejecución, que pasó a centrarse en transferencias directas a personas físicas. En 2019, esta política brindó cerca de 160 mil beneficios.

El Plan Jóvenes con Más y Mejor Trabajo se creó en 2008 con el objetivo de reducir los niveles de desocupación juvenil. Alcanzó la mayor cantidad de beneficios en 2011 (223.891), que luego se redujo paulatinamente hasta 2017, cuando volvió a aumentar.

El Seguro de Desempleo está orientado a suplir la falta de empleo para trabajadores asalariados registrados despedidos sin justa causa. Alcanzó su máximo nivel de cobertura en 2009 (143.543 beneficios) para mermar años siguientes y recuperarse en 2017. Se destaca que esta prestación ha tenido baja incidencia en la cantidad de personas desempleadas a lo largo de todo el período analizado, cubriendo cerca del 9% de las personas sin empleo.

Por su parte, Acciones de Empleo Transitorio incluye asistencia a los trabajadores zafreos durante el período entre cosechas, a fin de sostener su empleo. Hasta el 2016 esta política incluía también el Programa de Empleo Comunitario (PEC)¹³, de gran importancia en términos de cobertura entre 2008 y 2010. La disminución en su nivel de alcance a partir de 2010 obedeció, por un lado, a la incompatibilidad para percibir el beneficio simultáneamente con la AUH y, por otro lado, a un proceso de traspaso de sus beneficiarios al Seguro de Capacitación y Empleo. En 2019, la cantidad de beneficios para empleo transitorio sumaron 55.330.

El REPRO, por su parte, busca sostener el empleo en sectores económicos en declinación y áreas geográficas en crisis para paliar los efectos negativos que tales circunstancias provocan en las condiciones laborales de los trabajadores afectados. De acuerdo con la cantidad de beneficios brindados (51.751 beneficios en 2019), esta prestación no fue de gran relevancia dentro del conjunto de transferencias analizadas.

Finalmente, el Seguro de Capacitación y Empleo brinda a los trabajadores desocupados apoyo en la búsqueda activa de empleo, en la actualización de sus competencias laborales y en su inserción en el mercado de trabajo. Como surge de la Cuenta Inversión del 2018, la baja cantidad de beneficios

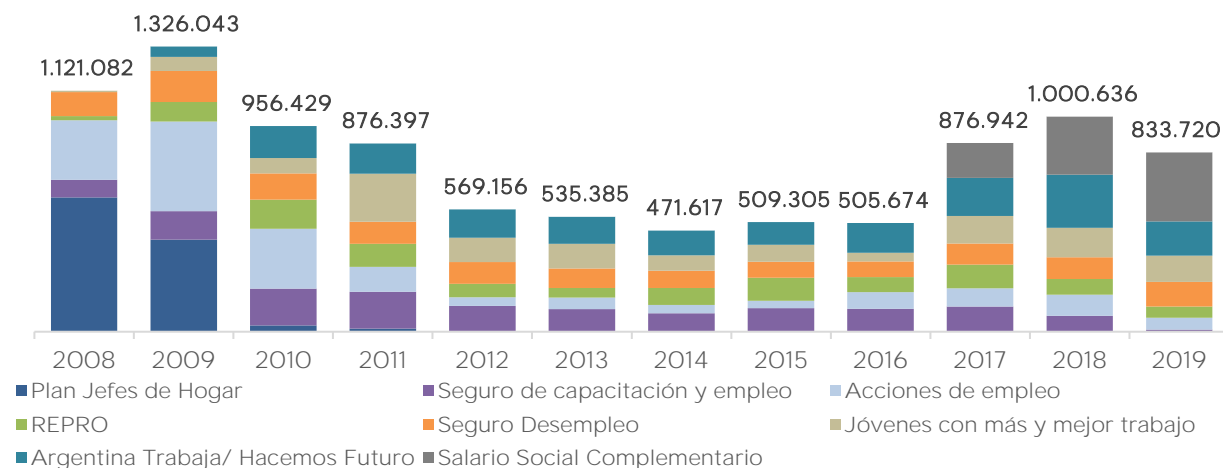
¹² Cabe recordar que la cantidad de beneficios brindados no se corresponde, necesariamente, con igual cantidad de beneficiarios dado que un beneficiario puede recibir simultáneamente más de una prestación social.

¹³ Esta iniciativa tenía por objeto brindar ocupación transitoria a trabajadores desocupados en situación de vulnerabilidad social a través de la ejecución de distintos tipos de actividades tendientes a mejorar las condiciones de empleabilidad y las condiciones de vida de su comunidad, percibiendo por ello ayuda económica mensual no remunerativa.

que ofrece en la actualidad (10.199) se debe a que en dicho año esta prestación se discontinuó operativamente para el público en general, manteniendo su ejecución solo para la población con alta vulnerabilidad laboral.

Gráfico 13. Evolución de beneficios de políticas de empleo

Cantidad de beneficios



FUENTE: OPC, en base a Cuentas de Inversión y ANSES.

Becas de estudio

Las transferencias a personas en concepto de becas de estudio se componen prácticamente por las becas PROGRESAR, que en 2019 otorgaron un total de 571.445 beneficios a jóvenes de más de 18 años.

Durante los años 2008 y 2009, las transferencias con fines educativos estuvieron compuestas

Las transferencias monetarias en concepto de becas se componen prácticamente por el PROGRESAR, con 570 mil beneficios y 0,05% del PBI en 2019

principalmente por becas para el nivel primario y secundario, en el marco del Programa Nacional de Becas Estudiantiles (PROMEDU) y Programa Nacional de Inclusión Educativa. A partir del 2010, con la implementación de la AUH, las mismas se discontinuaron, lo que se vio reflejado en la significativa caída de los beneficios brindados por las becas de estudio, que

quedaron conformadas por un conjunto de becas de menor cuantía (para alumnos aborígenes, bajo protección judicial, leyes especiales¹⁴ y becas de educación superior).

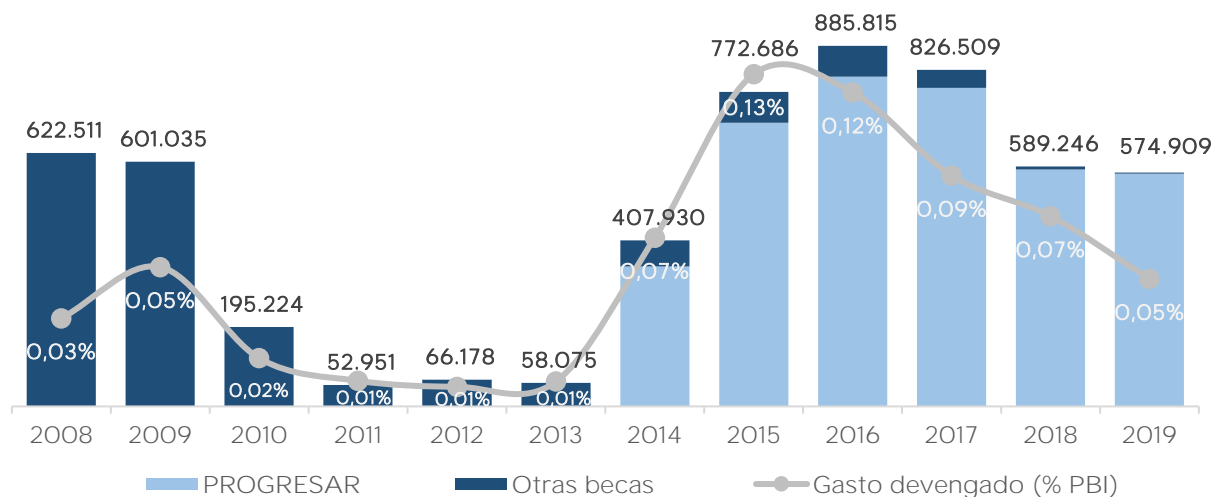
El surgimiento del PROGRESAR, en 2014, implicó un incremento en la cobertura, al incorporar este año 343.606 beneficios adicionales. La cantidad de beneficios brindados por el conjunto de becas consideradas continuó creciendo años posteriores, alcanzando su mayor valor en 2016 y ubicándose, a partir de 2018, en niveles cercanos a los registrados en 2009 (Gráfico 14).

En términos presupuestarios, el gasto devengado por este tipo de transferencias fue de alrededor 0,01% del PBI entre 2011 y 2013. En 2015 alcanza el valor máximo de la serie (0,13%), y luego comienza a descender hasta llegar al 0,05% del PBI en 2019.

¹⁴ Becas de estudio a las personas apadrinadas por el titular del Poder Ejecutivo (Ley 20.843) y a hijos de ex combatientes de la Guerra de Malvinas (Ley 23.490 y Ley 25.375).

Gráfico 14. Evolución de becas de estudio

Cantidad de beneficios y gasto devengado (% PBI)



FUENTE: OPC, en base a registros de e-Sidif, Cuentas de Inversión y ANSES.

Género

Dentro de las políticas de transferencias monetarias a personas físicas consideradas en el presente análisis, las que incluyen desde su diseño y concepción la perspectiva de género son la PNC a madres de siete o más hijos y Hacemos Futuro Juntas (sucesor del programa Ellas Hacen¹⁵). En 2019, ambas iniciativas alcanzaron un total de 374.375 beneficios, con un gasto asociado del 0,2% del PBI.

La PNC a madres se destina a mujeres que tengan o hayan tenido siete o más hijos y que no dispongan de ingresos para su subsistencia¹⁶. Consiste en una prestación mensual que, a diferencia de la AUH, está dirigida a la madre y no al menor y, al ser de carácter vitalicio, se cobra independientemente de la edad de los hijos. De este modo, aporta seguridad económica a mujeres con hijos, a partir del reconocimiento de las dificultades que ellas enfrentan para su desenvolvimiento en el mercado laboral.

Por su parte, Hacemos Futuro Juntas estuvo orientado a incluir a mujeres y personas trans desocupadas y en estado de exclusión socio-ocupacional, con especial atención a madres con hijos discapacitados, madres con tres o más hijos a cargo, víctimas de violencia de género o víctimas de trata y explotación sexual.

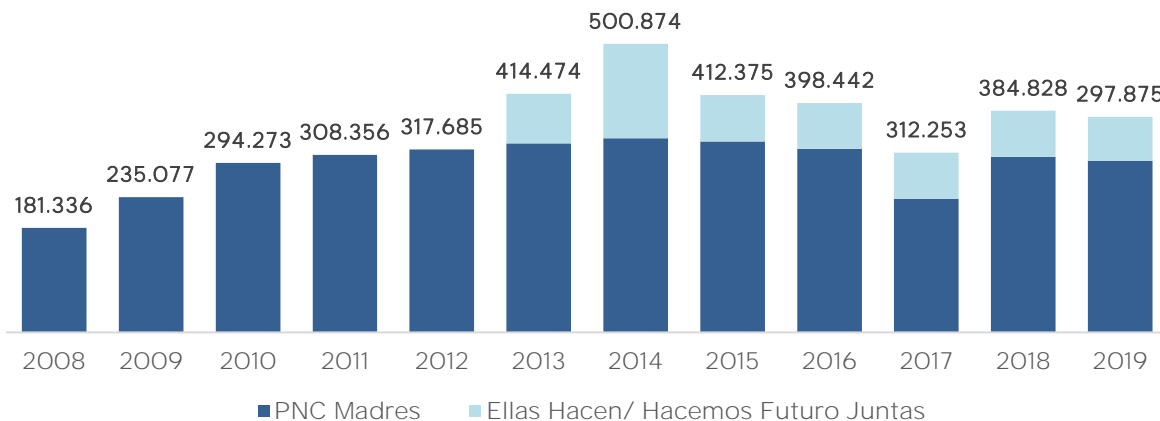
En el Gráfico 15 se aprecia que la cantidad de beneficios brindados por la PNC a madres se ha mantenido relativamente estable entre los años 2010 y 2019 (con excepción del 2017 que presentó una baja). Por su parte, la creación del programa Ellas Hacen en 2013 ha permitido un aumento del alcance de este tipo de transferencias, al permitir la incorporación de aproximadamente 86.400 beneficiarias.

¹⁵ Ellas Hacen se creó en 2013 y tuvo vigencia hasta enero de 2018 como línea de acción dentro del Programa Ingreso Social con Trabajo.

¹⁶ Esta prestación es incompatible con el cobro de jubilaciones y pensiones, PUAM, Asignación Familiar por Hijo, AUH y AUE.

Gráfico 15. Evolución de transferencias con perspectiva de género

Cantidad de beneficios



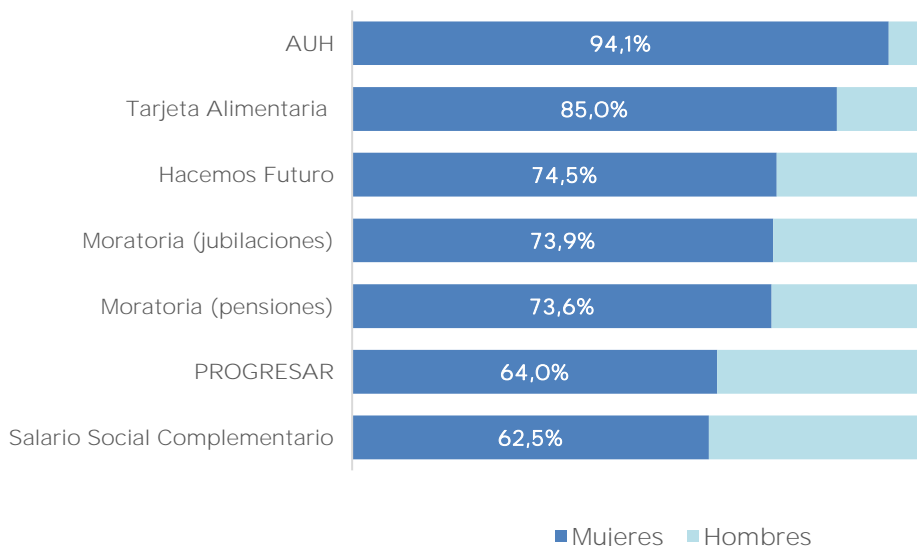
FUENTE: OPC, en base a registros de e-Sidif, Cuentas de Inversión y ANSES.

Resulta importante destacar que existen otras políticas o programas sociales que por su elevada concentración en mujeres aportan significativamente a su seguridad económica pero que a los fines expositivos fueron clasificadas en otras categorías.

Tal es el caso de la AUH que, al priorizar a las mujeres en el cobro de la asignación, contribuye al desarrollo de su autonomía económica (más del 90% de sus titulares son mujeres). La tarjeta alimentaria también prioriza entre su población objetivo a mujeres embarazadas y con hijos a cargo, representando el 85% del padrón de titulares de la tarjeta en su modalidad centralizada (SIEMPRO, 2019). Asimismo, el programa Hacemos Futuro brinda especial atención a mujeres, cuya participación en 2019 fue del 74,5%. Por su parte, la moratoria previsional permitió que gran cantidad de mujeres en informalidad laboral y sin los años de aportes requeridos accedan al beneficio jubilatorio y de pensiones (según datos de ANSES, más del 70% de la población beneficiaria fueron mujeres).

Gráfico 16. Participación de mujeres en transferencias monetarias

Proporción de beneficios por sexo- año 2019



FUENTE: OPC, en base a Cuentas de Inversión, ANSES y Ministerio de Desarrollo Social.

Otros

Las pensiones no contributivas abarcan, además de las PNC asistenciales (por vejez, invalidez y a madres), las siguientes tres prestaciones: las pensiones honoríficas de Veteranos de Guerra del Atlántico Sur y las correspondientes al Régimen reparatorio para ex presos políticos de Argentina (Ley 26.913¹⁷), las Pensiones Graciables y las otorgadas por Leyes Especiales¹⁸.

En términos presupuestarios, estas PNC representaron el 0,1% del PBI en 2019, siendo la más relevante la destinada a ex combatientes de Malvinas y ex presos políticos, que concentró más de la mitad del gasto devengado en conjunto¹⁹.

En relación con el nivel de cobertura, se destacan las Pensiones Graciables (60.881 beneficiarios). No obstante, la cantidad de beneficios de esta PNC muestra desde 2008 una trayectoria descendente, explicada principalmente por el fallecimiento de las personas beneficiarias dado que se trata de una pensión de carácter personal. Les siguen las pensiones a ex combatientes de Malvinas, con 22.428 beneficiarios, ex presos políticos (55.741 beneficiarios) y finalmente leyes especiales (1.344 beneficiarios).

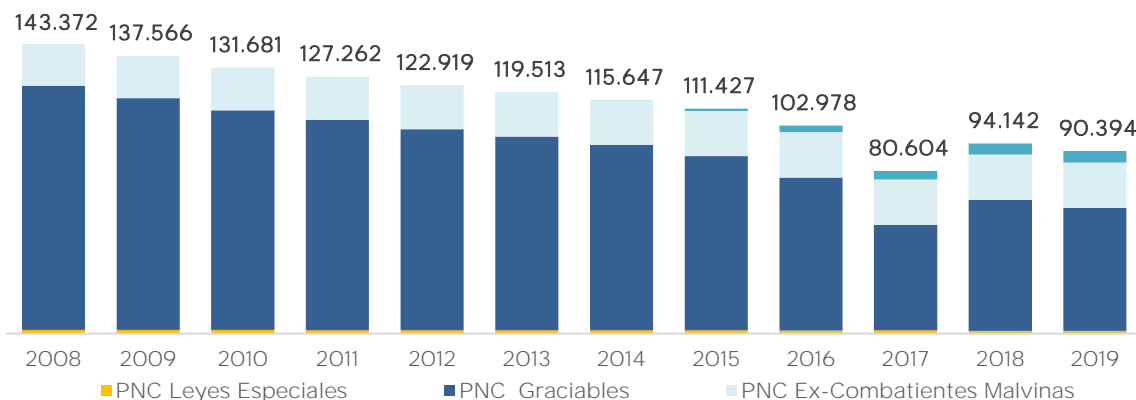
¹⁷ Establece una pensión graciable para aquellas personas que hasta el 10 de diciembre de 1983 hayan sido privadas de su libertad por causas políticas, gremiales o estudiantiles.

¹⁸ Incluye las pensiones otorgadas a ganadores de premios (Nobel, premios nacionales, premios olímpicos y paraolímpicos) y a familiares de personas desaparecidas.

¹⁹ El beneficio de la PNC a ex combatientes de Malvinas equivale a tres haberes jubilatorios mínimos del sistema previsional nacional, mientras que la pensión a ex presos políticos se fija igual a la remuneración mensual asignada a la Categoría D Nivel 0 de la Planta Permanente Sin Tramo (Agrupamiento General) del Escalafón para el personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) (Ley 26.913, Artículo 5).

Gráfico 17. Evolución de otras prestaciones

Cantidad de beneficios



FUENTE: OPC, en base a registros de e-Sidif, Cuentas de Inversión y ANSES.

Fuente de financiamiento

Este criterio de clasificación considera el tipo de financiamiento de las transferencias monetarias directas. En este sentido, el sistema de protección social se compone de tres pilares: contributivo, semi contributivo y no contributivo, definidos en función de las características laborales de las personas (tipo de relación laboral e ingreso).

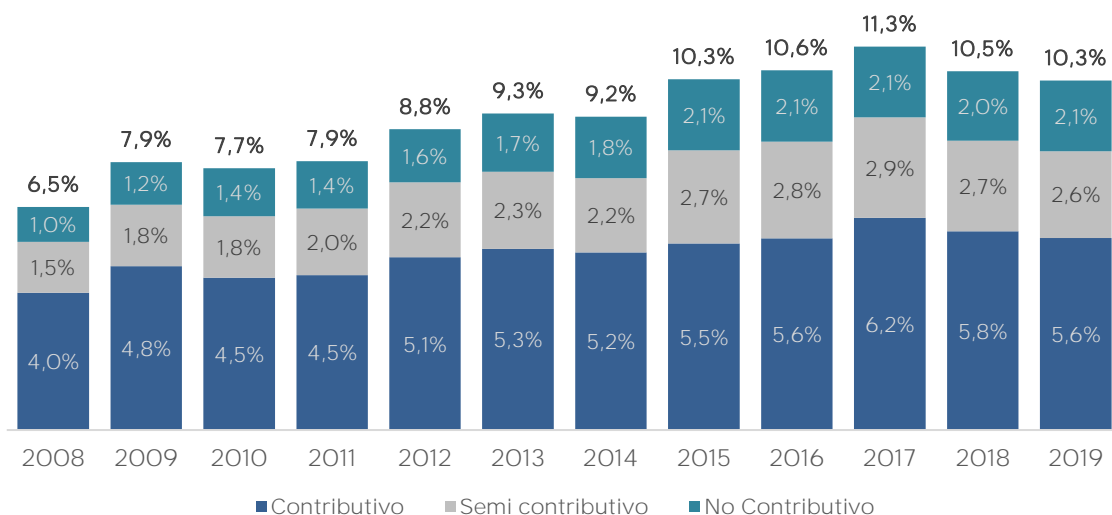
En el componente de carácter contributivo las garantías están asociadas a las contribuciones sobre el salario realizadas durante la vida laboral. Está conformado por las Jubilaciones y Pensiones, Asignaciones Familiares y el Seguro de Desempleo. En el último año de la serie, el gasto asociado a este componente representó 5,6% del PBI.

El esquema contributivo representa cerca del 55% del gasto en transferencias monetarias a personas físicas.

Como se puede observar en el Gráfico 18, el subsistema contributivo es tradicionalmente el de mayor peso relativo dentro del conjunto de programas o políticas con transferencias sociales, con una participación superior al 50% en todo el período analizado. No obstante, los restantes subsistemas, semi contributivo y no contributivo, han ido creciendo dentro del sistema de protección social, implicando mayores esfuerzos fiscales.

Gráfico 18. Evolución del gasto en transferencias monetarias a personas por fuente de financiamiento

Gasto devengado en % del PBI



FUENTE: OPC, en base a registros de e-Sidif.

El componente semi contributivo permitió el acceso a los beneficios que otorga el sistema contributivo mediante la implementación de moratorias previsionales a quienes no habían realizado cotizaciones o lo habían hecho de manera incompleta. Su participación dentro del sistema de protección social fue incrementándose en el tiempo alcanzando en 2019 un gasto del 2,6% del PBI.

Por su parte, el componente no contributivo abarca una veintena de programas o políticas que

El gasto en prestaciones del esquema no contributivo aumentó entre 2008 y 2014, manteniéndose constante en torno al 2,1% del PBI desde 2015.

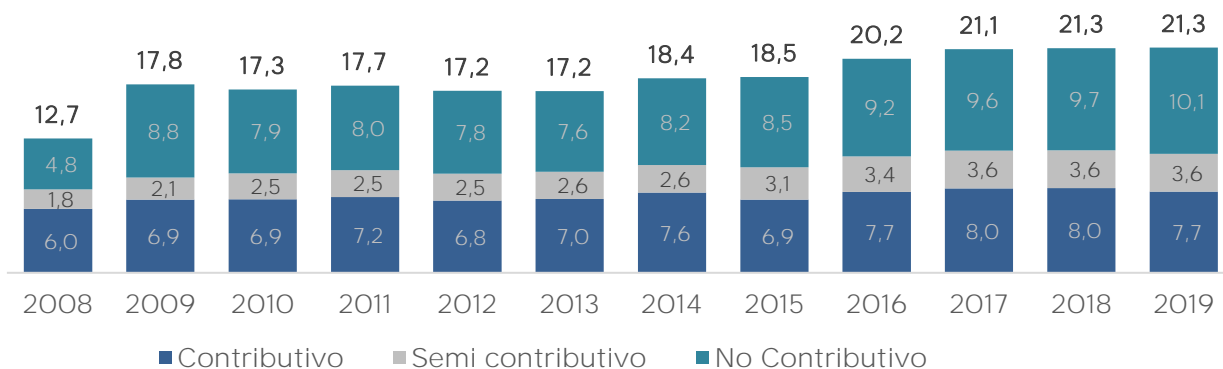
mediante transferencias monetarias brindan cobertura a grupos de la población fuera del sistema contributivo. En 2019, el gasto asociado a este componente representó 2,1% del PBI, manteniéndose en este porcentaje prácticamente constante desde el 2015.

El Gráfico 19 muestra la cantidad de beneficios brindados por cada uno de los componentes que integran el sistema de transferencias monetarias para protección social.

Actualmente, el subsistema no contributivo es el que mayor cantidad de beneficios brinda, con un total de 10,1 millones de beneficios en 2019.

Gráfico 19. Evolución de los beneficios de la Protección Social por fuente de financiamiento

En millones de beneficiarios



FUENTE: OPC, en base a registros de e-Sidif y Cuentas de Inversión.

Se aprecia que el nivel de alcance de todos los subsistemas ha evidenciado un crecimiento en el período considerado.

En el caso del pilar contributivo, se verificó un incremento de 1,7 millones de beneficiarios adicionales

El esquema no contributivo es el que concentra la mayor cantidad de beneficiarios.

entre 2008 y 2019. El aumento en la cantidad de beneficiarios estuvo asociado a una mayor cantidad de hogares que se encontraron en condiciones de percibir asignaciones familiares ya que los beneficios otorgados en concepto de jubilaciones y pensiones permanecieron

prácticamente estables durante todos los años bajo análisis, en el orden del 2 y 1,5 millones de beneficiarios, respectivamente.

El crecimiento en la cantidad de beneficios brindados por el componente semi contributivo estuvo

Las moratorias previsionales permitieron la incorporación de 1,8 millones de beneficiarios al sistema de protección social entre 2008 y 2019.

asociado, como se mencionó anteriormente, a las moratorias previsionales, que permitieron el acceso a los beneficios de la seguridad social a aproximadamente 1,8 millones de personas en el período 2008-2019.

Por su parte, los beneficios del esquema no contributivo se incrementaron en 5,3 millones en el período bajo análisis. Como se mencionó anteriormente, este aumento se corresponde principalmente con la creación de la AUH que desde su inicio incorporó 4,2 millones de beneficiarios para personas desocupadas, empleados en el sector informal y monotributistas sociales. Asimismo, incidió el crecimiento de las prestaciones brindadas por la PNC por invalidez.

Publicaciones de la OPC

La Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación fue creada por la Ley 27.343 para brindar soporte al Poder Legislativo y profundizar la comprensión de temas que involucren recursos públicos, democratizando el conocimiento y la toma de decisiones. Es una oficina técnica de análisis fiscal que produce informes abiertos a la ciudadanía. Este informe no contiene recomendaciones vinculantes.

www.opc.gob.ar

