

UNIVERSIDAD DEL CEMA
Buenos Aires
Argentina

Serie
DOCUMENTOS DE TRABAJO

Área: Economía

**REFORMA DE LA POLÍTICA SOCIAL PARA SUPERAR
EL ASISTENCIALISMO CRÓNICO EN ARGENTINA:
PRINCIPIOS, DISEÑO Y EXPERIENCIAS RELEVANTES**

Mario Teijeiro

Agosto 2025
Nro. 905

https://ucema.edu.ar/publicaciones/doc_trabajo.php
UCEMA: Av. Córdoba 374, C1054AAP Buenos Aires, Argentina
ISSN 1668-4575 (impreso), ISSN 1668-4583 (en línea)
Editor: Jorge M. Streb; Coordinador del Departamento de Investigaciones: Maximiliano Ivickas

Reforma de la política social para superar el asistencialismo crónico en Argentina: principios, diseño y experiencias relevantes

MARIO TEIJEIRO*

AGOSTO DE 2025

La política social argentina está agotada. Los subsidios monetarios perpetúan la pobreza, erosionan la cultura del trabajo y consolidan clientelas políticas. Este artículo propone una alternativa liberal, moderna y eficaz: reemplazar el asistencialismo monetario crónico por beneficios en especie, desvinculados del ingreso, con autoselección y provisión privada subsidiada. Una política social para formar ciudadanos, no para retener clientes. Para crecer económicamente e incluir con dignidad.

La política social no puede quedar al margen de los principios libertarios que hoy se plantean como un nuevo paradigma económico, social y político. Es indispensable abandonar los enfoques populistas y socialdemócratas que han conducido a la desmesura del gasto público, a una presión tributaria asfixiante, a la destrucción de la cultura del trabajo y a la condena de millones de personas a una dependencia crónica del Estado. El problema no es solo económico —con estancamiento y decadencia persistentes—, sino también social —con pobreza extendida y marginación estructural— y político: en lugar de una democracia de ciudadanos libres e independientes, tenemos

* Los puntos de vista del autor son personales. No representan la posición de la Universidad del CEMA.

elecciones condicionadas por la necesidad y dominadas por los intereses de quienes viven del Estado.

Las diferencias entre las políticas y sus consecuencias son notables

El liberalismo clásico, que rigió gran parte del mundo hasta 1930, no ignoró la cuestión social. Su forma de solidaridad era limitada, pero focalizada y eficaz: buscaba formar ciudadanos libres mediante educación pública básica, restituir las capacidades de los enfermos con atención médica gratuita y socorrer, con la cooperación de la beneficencia privada, a quienes soportaban situaciones de extrema necesidad. No se trataba de garantizar resultados, sino de brindar herramientas. La meta no era igualar ingresos, sino ampliar las oportunidades para que cada individuo pudiera, con esfuerzo propio, construir su destino. La pobreza debía ser rescatada, no administrada; el objetivo era incluir a todos en los beneficios del crecimiento sin generar súbditos dependientes crónicamente del favor del estado.

Desde fines del siglo XIX, el Estado liberal argentino construyó un sistema educativo y sanitario que, sin ser perfecto, promovía la integración por mérito y facilitaba la movilidad social. Las escuelas públicas formaban ingenieros, médicos y técnicos que abastecían a un mercado laboral pujante; los hospitales públicos garantizaban atención médica sin barreras económicas ni discriminación social, con estándares de calidad que generaban orgullo. Pero en las últimas décadas, ese modelo fue socavado por la politización, la captura gremial y el deterioro presupuestario. El universalismo republicano cedió paso al asistencialismo clientelar. Las transferencias en efectivo comenzaron a funcionar como mecanismos de

control político. Y la idea del mérito fue desplazada por la cultura de la dádiva.

El papel de la política social en las economías de mercado cambió radicalmente tras la instauración del sufragio universal, la Gran Depresión de 1930 y las dos guerras mundiales. En ese contexto de conmoción social, el Estado de Bienestar se consolidó como el nuevo paradigma dominante en las democracias occidentales. El objetivo distributivo pasó a ocupar un lugar central en la política económica, y el Estado asumió el compromiso de atender, de forma masiva e igualitaria, demandas como las jubilaciones, el seguro de desempleo, la salud y la vivienda. Aunque esta tendencia fue general, no adoptó formas homogéneas: Europa continental avanzó hacia un modelo fuertemente estatista, mientras que Estados Unidos conservó una estructura más acotada, con menor peso fiscal relativo y mayor participación del sector privado.

Argentina adoptó la lógica del Estado de Bienestar a partir del peronismo en 1945, pero lo hizo con una impronta populista que agravó sus efectos negativos. Mientras que en otros países los programas sociales fueron compatibles con una administración meritocrática, en nuestro país se subordinó el empleo público a los intereses de la política y los sindicatos. La selección por capacidad fue reemplazada por criterios de lealtad y afiliación política. Así se deterioró la educación pública, se desprestigió la figura del maestro y se colonizaron las estructuras del Estado con militantes, punteros y burócratas sin formación. La consecuencia fue una degradación progresiva

de los servicios esenciales, incluyendo la educación, la salud, la justicia y la seguridad.

La diferencia entre el estado de bienestar europeo y el populismo argentino

Aun con sus limitaciones, el Estado de Bienestar europeo mantuvo ciertas garantías institucionales que en Argentina se perdieron. La meritocracia en la administración pública, la calidad educativa y la provisión universal de servicios de buena calidad, se preservaron. En cambio, en nuestro país, el populismo sustituyó esos principios por lógicas clientelares. Se desdibujaron los criterios de capacidad y responsabilidad, se degradaron los servicios y se consolidó una estructura estatal dominada por intereses políticos y sindicales.

Además, el populismo abandonó la idea de universalidad e igualdad ante la ley, típica de los Estados de Bienestar europeos. En su lugar, impuso un sistema de beneficios condicionados exclusivamente por la pertenencia al estrato de menores ingresos. En materia previsional, por ejemplo, se jubiló a quienes no realizaron aportes, se indexaron con mayor generosidad las jubilaciones mínimas y se jubiló anticipadamente a empleados públicos prescindibles. Esta política de privilegios arbitrarios ha generado una percepción extendida —y justificada— entre los contribuyentes medios y altos: los impuestos que pagan no retornan en forma de servicios. Esa percepción está en el corazón de la altísima evasión tributaria argentina, muy superior a la de las democracias consolidadas.

El ejemplo de la Asignación Universal por Hijo (AUH)

La AUH, establecida por decreto en 2009, marcó un cambio estructural en la política social argentina. Inauguró un esquema basado en transferencias monetarias directas desvinculadas del esfuerzo laboral, del modelo familiar tradicional y de cualquier lógica contributiva. La idea de recibir un ingreso por el solo hecho de tener hijos se instaló como un derecho de los sectores más pobres, disociando la ayuda estatal de la responsabilidad individual o familiar. Esta lógica, presentada como incluyente, termina por cristalizar la exclusión: desincentiva el trabajo formal, desalienta la formación de familias estables, debilita la figura del padre proveedor y convierte al Estado en el centro de poder y arbitraje social.

Ya en 2004, había advertido en un artículo titulado *Las trampas del asistencialismo* sobre el carácter regresivo de este tipo de esquemas. Allí me refería al proyecto FINCINI (Fondo de Ingreso Ciudadano para la Niñez), impulsado por sectores progresistas, que proponía un subsidio universal por hijo. Señalaba entonces dos riesgos centrales: por un lado, el aumento del gasto público y la presión tributaria comprometerían la inversión productiva y la generación de empleo genuino; por otro, la dependencia creciente de las transferencias erosionaría la cultura del trabajo, la maternidad responsable y la función paterna como modelo de provisión y conducta para los hijos.

Aunque el proyecto original fue rechazado, su espíritu se materializó en la AUH, como una variante típicamente populista, caracterizada por pagos mensuales directos por número de hijos, concentrados en mujeres de bajos

ingresos, con pérdida del beneficio al superar un umbral de ingresos mínimos, y otras condicionalidades poco relevantes y débilmente auditadas. Sólo en Brasil (Bolsa Família) y México (Oportunidades/Prospera) se ensayaron modelos semejantes, también objetos de críticas por su incompatibilidad con el trabajo formal, su potencial para fragmentar la estructura familiar tradicional y fomentar la maternidad irresponsable.

La AUH fue una versión focalizada en la madre pobre (nada que ver con su título de Universal) de asistencia monetaria por número de hijos que se inscribe en una tendencia más general: la idea de un ingreso social garantizado por el solo hecho de existir. Esta noción, cristalizada en las propuestas de Renta Básica Universal, ha sido impulsada por sectores de izquierda y por algunas entidades internacionales. La evidencia empírica sobre estos programas muestra sus falencias. En Estados Unidos, investigaciones del Cato Institute advierten que los beneficios en efectivo mal diseñados pueden reducir la participación laboral, fomentar la economía informal y debilitar las estructuras familiares. En los países escandinavos, incluso con instituciones sólidas y altos niveles de confianza social, se ha reconocido que los mecanismos de protección excesiva dificultan la movilidad intergeneracional al establecer zonas de confort que desincentivan la superación personal.

Este tipo de asistencialismo (ya sea mediante subsidios monetarios focalizados en la pobreza o universales), genera una doble distorsión estructural. Por un lado, produce ciudadanos dependientes de la asistencia estatal, que desalientan el trabajo formal y obstaculizan la movilidad social.

Por el otro, impone una carga fiscal creciente sobre los sectores productivos, incentivando la evasión, la informalidad y la fuga de capitales. Se configura así un círculo vicioso en el que el aparato productivo formal se estanca mientras los beneficiarios de la asistencia estatal consolidan su situación de pobreza sin incentivos ni herramientas reales para salir de ella. Esta arquitectura distributiva no sirve para crecer ni para evitar la pobreza ni para mejorar la distribución del ingreso. Solo se mantiene por los intereses de la política, esto es, consolidar una base electoral cautiva que retribuya con votos los beneficios recibidos.

Más allá de la AUH: el asistencialismo extendido del populismo

La desmesura distributiva del populismo no se ha limitado a lo que se considera estrictamente como política social. Las transferencias monetarias sin contraprestación laboral o aportes previos se extienden también a las pensiones por invalidez ilegítimas, a los jubilados sin aportes o aportes insuficientes, a los planes trabajar y sus derivaciones recientes y a los empleados públicos redundantes e insuficientemente capacitados. Todas estas formas de beneficios sin contraprestación económica deberían ser tratados como ítems de una política social populista a ser reemplazada por los criterios liberales que se consideran a continuación.

Cuatro pilares para una política social compatible con el liberalismo

Una política liberal que mantiene una política social de rasgos populistas o aun socialdemócratas es incompatible con los objetivos de fomentar la igualdad de oportunidades, el crecimiento económico para todos y generar

una democracia de ciudadanos autónomos, libres de la dependencia estatal. Es imprescindible entonces replantear los instrumentos de la política social, para que sean compatibles con los objetivos y los principios libertarios.

1. Del subsidio monetario al subsidio en especie

Cuando el estado subsidia la educación o la salud públicas, el beneficiario no puede dedicar el subsidio estatal a otros destinos. El Estado (y por ende los contribuyentes que financian la política) se garantizan que el beneficio se aplique al objetivo deseable. Por el contrario, cuando el beneficio es en efectivo, no hay ninguna forma de condicionar el destino. El beneficiario puede gastarlo en cualquier cosa, aun cuando esté designado como un subsidio al hijo. Va a incentivar a tener más hijos con seguridad, pues el beneficio es proporcional al número de ellos, pero no hay garantía que se gastará en ellos, particularmente en edades en los que el trabajo infantil es posible.

De todas maneras, el beneficio en especie es una condición necesaria para asegurar el destino de la dación estatal, pero no es suficiente. Por ejemplo, la provisión gratuita de alimentos no perecederos o medicamentos puede transformarse en dinero en el mercado negro. Pero hay muchas formas de beneficios en especie que son intransferibles y no pueden monetizarse. Es el caso de subsidios a la educación, subsidios a la formación laboral, subsidios al empleo, subsidios al jardín de infantes para madres que trabajan, el subsidio alimentario en comedores comunitarios, etc.

2. Del condicionamiento del subsidio monetario según el nivel de ingresos, a beneficios en especie no condicionados

Beneficios como los de la AUH ejemplifican perfectamente lo que los economistas llamamos la trampa de la pobreza. La persona tiene derecho a recibir la asignación monetaria por hijo siempre y cuando el total de ingresos no supere el salario mínimo. Con esta condición, obtener un empleo formal bien remunerado, significa perder totalmente el beneficio estatal. La persona queda atrapada en un dilema: o se arriesga a ganar inicialmente algo más que el subsidio estatal de la AUH, con todo el esfuerzo que ello implica; o se resigna a la comodidad relativa del subsidio estatal. La opción es normalmente optar por el subsidio estatal y no trabajar, con el costo probable de perder la posibilidad de reinserción futura en el mercado laboral.

Los beneficios en especie tienen la ventaja adicional que pueden mantenerse aun cuando el beneficiario obtenga un trabajo formal bien remunerado, que le permita salir gradualmente de la pobreza. Si su experiencia laboral es exitosa, seguramente prescindirá de la incomodidad de comer comunitariamente, o de la necesidad del entrenamiento laboral, u optará por un jardín de infantes privado de mayor calidad o mejor localización. Los subsidios estatales en especie habrán servido como apoyo transitorio para la reinserción laboral y no demandarán un gasto crónico. Los subsidios en especie no condicionados al ingreso tienen además la virtud de no favorecer la opción de la informalidad laboral, con ingresos no declarables, por sobre el empleo formal.

3. Del control de ingresos familiares a la autoselección de los beneficios en especie

El costo fiscal de los programas sociales es siempre un tema importante. La limitación de los beneficios según el nivel de ingreso del beneficiario tiene la desventaja de ser costoso de verificar y fácil de eludir con el empleo informal, que tiene una consecuencia mayúscula de ineficiencia productiva en Argentina. Los beneficios en especie, disponibles en principio para todos, enfrentarán una demanda naturalmente acotada si se proveen principalmente en zonas donde reside la población más necesitada. Así se logra una focalización eficiente sin necesidad de verificar ingresos ni incentivar la informalidad.

4. Subsidio estatal, pero provisión privada

El Estado debe subsidiar los servicios esenciales, pero no necesariamente gestionarlos. La provisión debe estar a cargo de instituciones privadas confiables —ONGs, organizaciones confesionales u otros prestadores sociales privados—, muchas veces sostenidos también por la beneficencia privada. Estos actores se pueden adaptar a esquemas de subsidio a la demanda que permiten la competencia, la evaluación de resultados y la libertad de elección por parte de los beneficiarios. Esta fórmula evita el clientelismo, limita la captura burocrática y favorece la innovación y la calidad en la prestación.

El modelo de vouchers escolares propuesto por Milton Friedman ha inspirado esquemas como las escuelas chárteres en Estados Unidos, donde el financiamiento público sigue al alumno, no a la burocracia estatal. Ya sea mediante transferencias directas a las familias o subsidios a las instituciones

elegidas por los padres, ambos modelos expresan la lógica liberal del subsidio a la demanda, al asegurar competencia, libertad de elección y rendición de cuentas.

Un ejemplo más sistémico y universal es el sistema sueco de bonos escolares, implementado en 1992, que consagra un verdadero subsidio a la demanda. En Suecia, todas las familias —sin distinción de ingresos— pueden elegir libremente entre escuelas públicas o privadas, las cuales reciben del Estado el mismo subsidio por alumno. Estas escuelas no pueden cobrar cuotas adicionales, lo que asegura una competencia equitativa y el acceso universal. Cuando la demanda excede la capacidad de vacantes, deben asignarlas mediante criterios objetivos, como sorteo o antigüedad en lista de espera, sin discriminar por nivel académico o social. El Estado no gestiona directamente la educación, pero sí regula estándares curriculares, inspecciona resultados y puede sancionar o cerrar escuelas que no cumplan. Este modelo garantiza libertad de elección, mejora de calidad por competencia y equidad en el acceso, sin expandir la burocracia estatal.

La misma lógica podría aplicarse a la ayuda social en especie: comedores comunitarios, jardines para madres trabajadoras, programas de reinserción laboral, todos ellos pueden ganar eficiencia, calidad y alcance si se gestionan bajo modelos de provisión privada con financiamiento público estrechamente relacionado al número de beneficiarios que atienden.

Una idea particularmente atractiva es dar un salto cualitativo en los servicios de jardines de infantes para niños vulnerables en reemplazo de la AUH.

Siguiendo las recomendaciones del premio Nobel James Heckman, que advierte sobre la necesidad de intervenir tempranamente para evitar déficits cognitivos y sociales persistentes en los niños de sectores vulnerables, muchos países desarrollados —como Finlandia, los Países Bajos, Australia y varios estados de EE.UU.— están aplicando el mecanismo de subsidio a la demanda, que permiten a las familias de bajos ingresos acceder a servicios privados de cuidado infantil de calidad, con estándares regulados y seguimiento profesional del desarrollo infantil.¹

Conclusión: Hacia una política social libertaria para superar la pobreza estructural

La Argentina enfrenta una encrucijada decisiva. Persistir en esquemas de asistencia monetaria crónica, que consolidan la pobreza, desincentivan el trabajo formal y erosionan la cultura del mérito, es resignarse al estancamiento. El país no necesita subsidios para administrar la exclusión, sino políticas sociales liberales que promuevan la autonomía, la responsabilidad personal y la inclusión productiva genuina.

¹ James J. Heckman ha desarrollado una sólida argumentación empírica a favor de la inversión temprana en la infancia vulnerable como política de alto retorno económico y social. En particular, destaca que las intervenciones entre los 0 y 5 años generan mejoras duraderas en habilidades cognitivas y socioemocionales, con impacto positivo en la educación, el empleo y la conducta futura. Véase: Heckman, J. J., Lochner, L., & Masterov, D. (2007). *The Productivity Argument for Investing in Young Children. Review of Agricultural Economics*, 29(3), 446–493. Coherentemente con estos hallazgos, países como Finlandia han implementado con éxito esquemas de subsidio a la demanda en cuidado infantil, en los que proveedores privados autorizados ofrecen servicios regulados, con amplia participación de familias de bajos ingresos y mecanismos de calidad supervisados. Véase: Viitanen, E. M. (2007). *Childcare Voucher and Labour Market Behaviour: Evidence from a Finnish Pilot*. University of Sheffield, Discussion Paper 2007/05; y Räsänen, T., & Österbacka, E. (2023). *Subsidizing Private Childcare in a Universal Regime. Review of Economics of the Household*, 22(1), 95–120.

Los cuatro principios aquí propuestos —beneficios en especie, desvinculados del ingreso, con autoselección y provisión privada subsidiada— no son utopías ni experimentos aislados. Están respaldados por la experiencia internacional y por los fundamentos de una visión de sociedad donde el individuo debe ser responsable de su futuro y no rehén de favores estatales.

Recuperar una política social compatible con la libertad y el crecimiento exige coraje político, claridad doctrinaria, cuidadosa instrumentación de la transición y una narrativa que devuelva a los argentinos el orgullo de valerse por sí mismos. Mientras se pague por no trabajar y se castigue al que produce, la pobreza y la decadencia serán nuestro destino. La inclusión y el crecimiento empiezan por invertir esa ecuación.