

## Hacia dónde va el gasto social nacional en la argentina

Por Gabriel Filc

### Resumen Ejecutivo

La situación socioeconómica a finales del gobierno de Néstor Kirchner es claramente distinta a la que se presentaba en el año 2002. Aún cuando los niveles de desigualdad en la distribución del ingreso siguen elevados, el desempleo y la pobreza se redujeron notoriamente. A su vez, la situación fiscal de la Nación pasó a ser mucho más holgada a partir del año 2003, lo que permitió encarar nuevos desafíos en materia social. Este documento trata de vislumbrar cuáles son los caminos que tomó el Gobierno en materia de política social ante esta nueva realidad.

La nueva política social fue, en teoría, concebida en torno a dos ejes. El primero planteó la reconversión del Plan Jefas y Jefes en dos programas: un Seguro de Capacitación y Empleo y el Programa Familias. El segundo estableció un Seguro de Desempleo. Mientras que el primer eje se orientó a asegurar un ingreso mínimo y capacitación para aquellas familias cuyos sostenes estuvieran excluidos del mercado formal de trabajo, el segundo apunta a atender a quienes habían perdido transitoriamente su empleo en blanco. Cuando a estas acciones se suman los beneficios por Asignaciones Familiares, otorgados a los jefes de hogar con trabajos en blanco, si la extensión de los programas fuera la adecuada, se podría estar ante una situación en la cual la totalidad de las familias accediera a un ingreso mínimo.

Pero, desafortunadamente, la combinación del Programa Familias, Seguro de Desempleo y Asignaciones Familiares actualmente está lejos de lograr una universalización del beneficio de un ingreso universal. La dificultad para alcanzar este objetivo encuentra su principal explicación en los altos niveles de precariedad y segmentación laboral prevalecientes en la Argentina. Esta situación deja a una gran proporción de la población sin la cobertura de las Asignaciones Familiares a la vez que dificulta su proceso de reinserción laboral. Ante este panorama son insuficientes los montos efectivamente destinados por el Estado tanto para reinsertar a los desempleados al mercado laboral mediante el Seguro de capacitación, como para asegurar un ingreso mínimo mediante el Programa Familias.

### Resumen

Los cambios socio-económicos acaecidos durante la década de los noventa, no la cronológica, sino aquella cuyo inicio puede ubicarse en el lanzamiento del plan de convertibilidad y su fin en la crisis de 2001, reconfiguraron el mapa social de la Argentina. A pesar de haberse

registrado un importante incremento en el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita (se incrementó en 45% entre los años 1991 y 1998 medido en dólares corrientes), los altos niveles de desempleo (alcanzó casi el 22% en mayo de 2002) y la fragmentación laboral condujeron a un escenario en el que fueron características predominantes la pobreza (que llegó a

superar el 55% en 2002) y la el índice GINI –que mide la desigualdad en la distribución del ingreso- pasó de un valor de 0,45 en 1992 a 0,533 diez años después.

Ante esa problemática inédita en la Argentina, la respuesta del Gobierno consistió en la implementación del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. El objetivo principal de este programa fue reducir los altos niveles de pobreza e indigencia. En un país donde la política social siempre se había asentado sobre tres pilares: educación, salud y sistema previsional, la introducción de un programa de empleo/ingreso que insumió casi el 9% del gasto social da una idea de la magnitud de la iniciativa. Si bien el programa logró atenuar la problemática de la pobreza, y principalmente de la indigencia, no estuvo exento de carencias. La más relevante fue su incapacidad para generar mecanismos de inclusión de la población desempleada en el mercado de trabajo formal.

La situación socioeconómica a finales del gobierno de Néstor Kirchner es claramente distinta a la que se presentaba en el año 2002. Aún cuando los niveles de desigualdad en la distribución del ingreso siguen siendo elevados, el desempleo (12,9% en mayo de 2005) y la pobreza (39% en el mismo mes) se redujeron notoriamente. A su vez, la situación fiscal de la Nación es mucho más holgada, lo que permitía encarar nuevos desafíos en materia social. ¿Cuáles fueron los cambios impulsados ante esta nueva realidad?

La nueva política social fue, en la teoría, concebida en torno a dos ejes. El primero planteaba la reconversión del Plan Jefas y Jefes en dos programas: un Seguro de Capacitación y Empleo destinado a aquellos beneficiarios con posibilidades de inserción laboral y el Programa Familias, cuyos objetivos son la atención de grupos vulnerables, y la mejora de

ingresos y de desarrollo humano para el resto de los beneficiarios. Ambos programas contemplan –aunque el de Seguro de Empleo en mayor medida- acciones tendientes a capacitar laboralmente a los beneficiarios con el propósito de hacer frente a la situación de precariedad laboral que influye en el problema de la pobreza en la Argentina. Por otro lado, se modificó el Seguro de Desempleo, ampliando la base de beneficiarios y su presupuesto –consecuencia tanto de la expansión de su base como del aumento de las prestaciones mensuales por desempleo-. Por último, para aquellos jefes de hogar que sí están integrados en el mercado de trabajo formal, se aumentaron las Asignaciones Familiares.

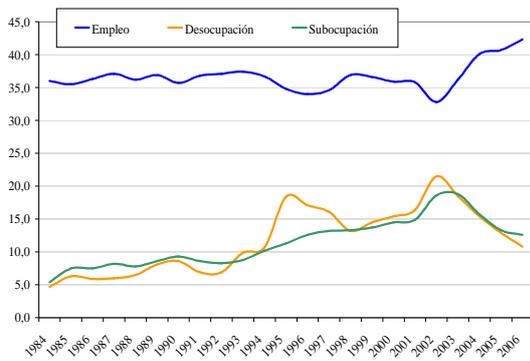
Desafortunadamente, la combinación del Programa Familias, el Seguro de Desempleo y las Asignaciones Familiares, actualmente se está lejos de lograr una universalización del beneficio. La dificultad de alcanzar este objetivo tiene su principal explicación en los altos niveles de precariedad y segmentación laboral prevalecientes en la Argentina. Esta situación deja a una gran proporción de la población sin la cobertura de las Asignaciones Familiares a la vez que dificulta su proceso de reinserción laboral. Ante este panorama, los montos destinados por el Estado tanto para reinsertar a los desempleados en el mercado laboral mediante el Seguro de Empleo, como para asegurar un ingreso mínimo mediante el Programa Familias, son insuficientes.

#### Los efectos de la crisis

La estructura social argentina sufrió drásticos cambios en las últimas décadas. En parte, fueron consecuencia de procesos comunes a los acaecidos en otros países de América Latina, pero su intensidad está relacionada con la forma particular que las reformas al Estado y a

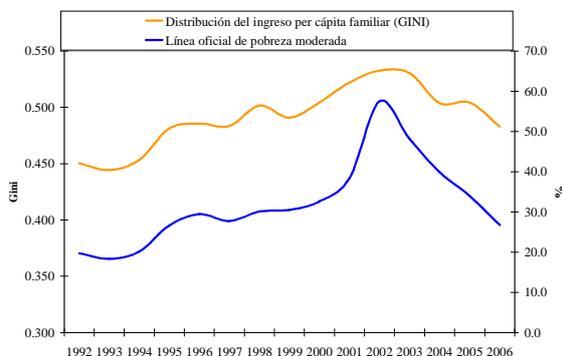
la regulación de la economía adoptaron en nuestro país. Las transformaciones en el mercado de empleo desembocaron en niveles inéditos de desempleo, subempleo y precariedad laboral (Gráfico 1). Las consecuencias se hicieron sentir en los niveles de pobreza y desigualdad que configuraron un marco social en el cual la crisis que eclosionó con la salida de la convertibilidad impactó intensamente (Gráfico 2). A partir de la grave recesión que tuvo lugar en 2002, sumada a una inflación que superó el 40%, los indicadores sociales mostraron un deterioro aun mayor.

Gráfico 1: Evolución del empleo, la desocupación y la subocupación (1984-2006)



Fuente: Elaboración de CIPPEC en base a información del INDEC.

Gráfico 2: Evolución de la desigualdad y del porcentaje de la población bajo la línea de pobreza en aglomerados urbanos

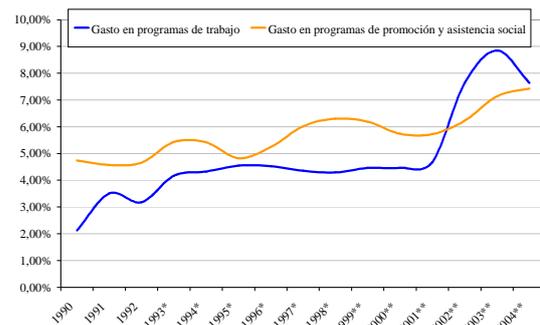


Fuente: Elaboración de CIPPEC en base a CEDLAS y EPH.

### La respuesta del Estado: cambios en el gasto social

Desde mediados de la década de los noventa, el Estado intentó enfrentar el incremento de la pobreza mediante diversos programas sociales, sin obtener los resultados esperados. Estas acciones se ven reflejadas en la cambiante estructura del gasto social. De un esquema en el cual el gasto en educación, salud y el sistema previsional eran preeminentes se pasó a una nueva configuración de la política social. Como se ve en el Gráfico 3, el gasto en asistencia social y en programas de trabajo aumentó significativamente. A partir de 2002, durante el momento más álgido de la crisis, esta tendencia se acentuó.

Gráfico 3: Gasto en programas de trabajo y asistencia y promoción social como porcentaje del gasto social



Fuente: Elaboración de CIPPEC en base a datos de la Dirección de Gasto Social Consolidado del Ministerio de Economía de la Nación.

La gestión de los nuevos programas presenta ciertas particularidades que son relevantes a la hora de abordar las problemáticas del gasto social de cara al futuro. La implementación del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados<sup>1</sup>, el

<sup>1</sup> Este programa fue diseñado como una transferencia monetaria a las personas desocupadas (150 pesos mensuales) cuyos núcleos familiares contarán con determinadas características, establecidas en las condiciones de acceso. El acceso al beneficio era condicionado: los postulantes debían acreditar la condición de jefe/a de hogar desocupado; b) hijos e hijas menores a cargo c) la asistencia escolar regular de los hijos menores de 18 años; d) el cumplimiento de

Programa de Emergencia Alimentaria y el Programa Remediar tuvo lugar en un momento en el que la composición de la recaudación del Estado atravesaba cambios importantes. A medida que los nuevos impuestos no coparticipados (retenciones e impuesto a las transferencias financieras) comenzaron a constituir un componente de peso en la recaudación, el rol del gobierno nacional en la política social cobró una nueva dimensión. En un contexto en el cual el ahogo financiero de los gobiernos provinciales les daba poco margen de maniobra, el gobierno nacional impulsó esta batería de nuevos programas focalizados que se destacaban por lo inédito de su magnitud.

#### El nuevo contexto socioeconómico

A partir de 2003, los efectos de la crisis en el mapa social comenzaron a mermar. El incremento de la actividad económica con la consiguiente caída del desempleo permitieron a numerosos hogares emerger de la pobreza. Los gráficos 1 y 2 ilustran esta nueva configuración del mapa social en la Argentina. A partir del aumento de los niveles de producto y desempleo, la pobreza cayó, sin embargo no ocurrió lo mismo con la desigualdad. Este entorno era propicio para la promoción de políticas que redistribuyeran el ingreso, ya sea mediante transferencias o logrando bajar la segmentación laboral.

A su vez, el estado de las finanzas públicas -se registró la mayor presión fiscal de la historia- tornaba plausible una reforma que tuviera como objetivo una redistribución considerable del ingreso. El Gobierno, ante esta situación, introdujo una serie de cambios en su política social que, al menos en el discurso, se orientaban hacia los objetivos

---

planes de vacunación de los hijos menores. A su vez, requería de una contraprestación laboral.

mencionados<sup>2</sup>. Estas modificaciones empezaron a diseñarse en 2004 y fueron implementadas mayormente durante el año 2006<sup>3</sup>. En primer lugar, se planteó una reforma profunda del Plan Jefas y Jefes, que consistía en su reconversión en dos programas distintos: un Seguro de Capacitación y Empleo destinado a aquellos beneficiarios con posibilidades de inserción laboral y el Programa Familias, cuyos objetivos eran la atención de grupos vulnerables y la mejora de ingresos y de desarrollo humano para el resto de los beneficiarios. El objetivo planteado era reducir su alcance logrando que para 2008 fueran traspasados un millón de beneficiarios. La división de los beneficiarios en los dos programas dependía de las condiciones de “empleabilidad”<sup>4</sup> y de la necesidad de protección de los núcleos familiares.

El segundo componente importante de la reforma fue la modificación del Seguro por Desempleo. El presupuesto del programa fue ampliado como consecuencia tanto de la expansión de su base -se disminuyó de un año a seis meses el período mínimo de aporte al

---

<sup>2</sup> Sumados a los programas a analizar, a partir de abril de 2004, el Ministerio de Desarrollo Social puso en funcionamiento el Programa Manos a la Obra, que fue presentado como una de las respuestas desde la política social a los problemas estructurales del mercado de empleo. En base a ello, el objetivo principal se centra en un sistema de apoyo a las iniciativas de desarrollo socioeconómico local destinado particularmente a los sectores de bajos recursos (Rodríguez Enríquez C. y Reyes M, (2006) “La política social en la Argentina post convertibilidad: las políticas asistenciales como respuesta a los problemas de empleo”).

<sup>3</sup> Como base para estos cambios a fines de 2004, el Decreto 1506/04 dispuso elaborar una clasificación de los beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de acuerdo a dos criterios: las condiciones de “empleabilidad” y la necesidad de protección de los núcleos familiares.

<sup>4</sup> Este concepto hace referencia a la posibilidad que tiene el beneficiario de conseguir trabajo.

Fondo Nacional para acceder al beneficio-como del incremento de las prestaciones mensuales por desempleo - sus montos mínimos y máximos fueron fijados en 250 pesos y 400 pesos -. A su vez, los desocupados mayores de 45 años están habilitados para recibir la prestación durante un período más prolongado.

asistenciales discrecionales<sup>6</sup> para los más pobres. Incluso, luego de la salida de la convertibilidad, el programa social más importante en respuesta a la crisis, el Plan Jefas y Jefes, puede ser pensado como una variante de alcance masivo dentro del modelo liberal subyacente<sup>7</sup>.

### Descripción de los programas

Los cambios impulsados una vez que fue superado el punto más álgido de la crisis

	Objetivo Central	Beneficios en especies	Beneficios en efectivo	Contraprestación
<b>Seguro de capacitación y empleo</b>	Lograr la inserción laboral de personas desocupadas	Educación primaria y secundaria; orientación laboral; formación y capacitación laboral; intermediación laboral y apoyo a emprendimientos individuales y cooperativos	Asignación mensual de 225 pesos	La más relevante es la participación en actividades de orientación, formación y práctica laboral
<b>Programa Familias</b>	Promover la protección e integración social de las familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social.	Actividades de apoyo escolar y talleres	Asignación mensual (máximo 275 pesos)	Cumplimiento de Plan Nacional de Vacunación para los hijos menores, Matriculación inicial y continuidad de los hijos en edad escolar (hasta la culminación del secundario o Polimodal).
<b>Seguro de desempleo</b>	Brindar protección a trabajadores que se encuentran desempleados por haber perdido su ocupación		Beneficio -por un período dependiente del tiempo de cotización	

### Repensando las reformas

Las reformas mencionadas no sólo obedecen a respuestas del Gobierno ante modificaciones del contexto socioeconómico, sino que pueden interpretarse como un intento por cambiar el modelo de política social. Partiendo de un modelo de acción social que, de acuerdo con las categorías propuestas por Esping Andersen<sup>5</sup>, puede ser caracterizado como liberal, se insertan políticas que siguen una lógica asociada con el modelo corporativo. En la década pasada, a la vez que los sectores altos y medios completaron su traspaso hacia la provisión privada de servicios sociales que había comenzado entre las décadas de los setenta y ochenta, el Estado asumió la función de brindar programas

se orientan a un modelo que presenta características híbridas. Por un lado, se presenta el impulso dado a programas como el Familias, que siguen una lógica de asistencialismo discrecional. Por otro, las ampliaciones del Seguro de Desempleo responden a un modelo corporativo, en el cual el gasto social se financia principalmente con tributos sobre el salario y que, por ende, no puede cubrir a aquéllos que están fuera del mercado laboral formal.

Si se analizara la política social desde una perspectiva integral, la interpretación podría ser distinta. Teniendo en cuenta que las Asignaciones Familiares cubren teóricamente a la población empleada; el Seguro de Desempleo -por un tiempo

<sup>5</sup> Esping Andersen (1993)

<sup>6</sup> Isuani, Aldo. El estado de bienestar argentino: Un rígido bien durable. Mimeo (2006)

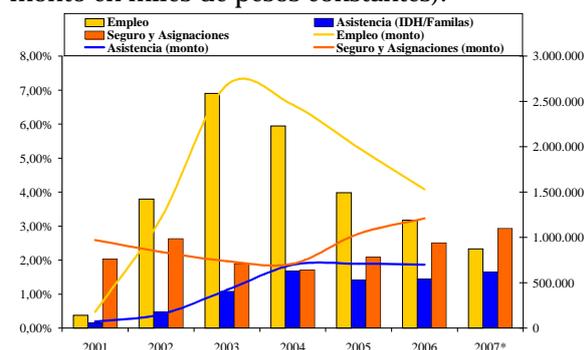
<sup>7</sup> Para una clasificación de los programas de acuerdo al modelo de Estado ver Isuani (2006)

limitado- a aquellos que pierden el empleo; la combinación del Programa Familias con el Seguro de Empleo y Capacitación, permitiría extender teóricamente un ingreso básico al resto de la población, alcanzando una cobertura casi universal. Esto nos lleva a una pregunta.

¿Cuán universal es la política social actual en la práctica?

El Gráfico 4 permite tener una idea tanto de la magnitud como de la importancia de estos programas respecto del gasto social. Se puede observar que el gasto en programas de empleo cae tanto en términos relativos como absolutos a medida que el Jefas y Jefes se reduce. Por su parte, el Programa Familias crece desde el año 2001, pero se estanca en 2004, momento en el que supuestamente comenzó a incorporar a los beneficiarios del Jefas y Jefes. Como es de esperar, los Seguros de Empleo y las Asignaciones Familiares comenzaron a incrementarse a partir de la recuperación económica y el crecimiento del empleo en blanco.

Gráfico 4: Evolución del gasto en los programas de Empleo, Asistencia Social (IDH/Familias) y Seguros de Desempleo y Asignaciones Familiares (como % del gasto y monto en miles de pesos constantes).



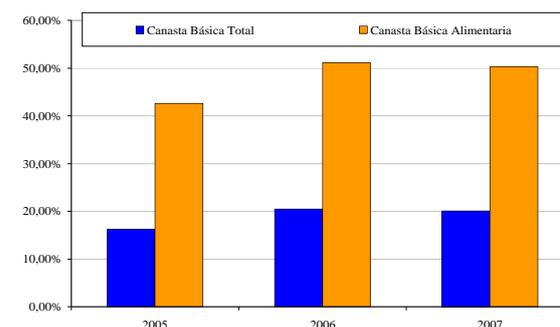
\* No es posible calcular el gasto para 2007 en pesos constantes

Fuente: Elaboración propia de CIPPEC en base a datos de los Ministerios de Desarrollo Social, Economía y Trabajo

Ahora bien, ¿qué significan los montos alcanzados por estos programas? Si

comparamos la evolución del beneficio del Programa Familias con respecto al ingreso que divide a una familia pobre de una que no lo es, se pueden observar dos características. En primer lugar los beneficios son insuficientes no sólo para cubrir el costo de la canasta total –aquella que determina el nivel de pobreza- sino también de la alimentaria – que determina el nivel de indigencia-. En segundo lugar, la evolución del gasto no indica que esta situación vaya a mejorar (Gráfico 5). Si bien entre 2005 y 2006 los beneficios aumentaron más que las canastas de consumo, en 2007 cayeron levemente en términos relativos. ¿Qué ocurre con el monto destinado a los programas de capacitación? El monto de 225 pesos que otorga, si bien superior al del Programa Familias, resulta también insuficiente<sup>8</sup>. Sin embargo, debido a la inexistencia de una evaluación sobre los resultados del programa es difícil concluir si los montos per capita han sido suficientes o no para capacitar y reinserter a los beneficiarios en el mercado laboral.

Gráfico 5: Evolución del beneficio del programa Familias como porcentaje de las canastas básica total y alimentaria



Fuente: Elaboración de CIPPEC en base a datos del Ministerio de Desarrollo Social e INDEC.

<sup>8</sup> Claudio Lozano, diputado y economista de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), consideraba que el beneficio debería ser de 600 pesos. Clarín, 14 de febrero de 2006: <http://www.clarin.com/diario/2006/02/14/elpais/p-00701.htm>

El determinante de la magnitud del programa no es sólo el monto del beneficio sino también la cantidad de beneficiarios. Cuando hacemos un seguimiento de la cantidad de beneficiarios existentes en el Programa Familias contra aquellas familias en las cuales hay un hijo menor de 18 años y el ingreso del núcleo familiar es inferior al salario mínimo menos el beneficio – condiciones para ser beneficiario del programa-, podemos observar que la cantidad de programas que se otorgan (344.956), cubre a algo menos de la mitad de las familias que cumplen con esta caracterización (aprox. 839.000<sup>9</sup>). Otro punto que debe ser tenido en cuenta, es que el programa no abarca a la totalidad de las provincias. Por lo tanto, aún suponiendo que la focalización fuera adecuada, quedarían familias que cumplen con los criterios de focalización en distritos donde el programa no ha sido implementado.

Evidentemente, si bien es posible pensar en una universalización de un beneficio a partir de la combinación del Programa Familias, Seguro de Desempleo y Asignaciones Familiares, actualmente se está lejos de lograrlo, ya que gran cantidad de población no accede a ninguno de los tres beneficios. Este problema está asociado principalmente con la precariedad del mercado de trabajo. Los empleados en negro y que, por ende, no acceden al beneficio de las Asignaciones Familiares son casi el 42% de los trabajadores. Como hemos visto, existe una proporción importante de hogares que ya sea porque el jefe de hogar está desempleado, o porque su situación laboral es precaria, no recibe Asignaciones Familiares y, a pesar de ello, tampoco acceden al Programa Familias. Ni el Seguro de Empleo – debido al poco alcance del plan- ni el

Seguro de Desempleo – por la magnitud del sector informal- logran atenuar esta carencia.

Este problema tiene una solución posible en la eventual incorporación en el mercado formal de trabajo de esta población. Sin embargo, no parece ser una alternativa plausible en el corto ni en el mediano plazo. A su vez, las carencias de la política no se limitan a la cobertura. Como se ha visto, los montos asignados están lejos de cubrir las necesidades básicas de los hogares que dependen exclusivamente de estos ingresos. La decisión de extender estos programas en monto y cobertura no es sencilla. No es un problema que se limite a la reasignación de gasto sino que casi con seguridad requeriría del incremento del gasto público con la consecuente suba de la presión tributaria. Sin embargo, en un momento en el que la desigualdad en la distribución del ingreso continua siendo una asignatura pendiente, en CIPPEC creemos que es fundamental propiciar un debate en el que participen actores sociales y representantes de los distintos poderes del Estado para discutir de qué forma incrementar los recursos con los cuales el Estado pueda disponer para ampliar los alcances de la política social y hacia qué herramientas deberían estar direccionados.

## Bibliografía

Esping-Andersen, Gösta (1993). Los tres mundos del Estado del bienestar.

---

<sup>9</sup> Es el promedio obtenido a partir de las distintas ondas de la Encuesta Permanente de Hogares durante 2006.

---

Gabriel Filc, coordinador del Programa de Política Fiscal. Licenciado en Ciencias Políticas, Universidad de Buenos Aires (UBA). Master en Economía, Universidad de San Andrés (Udesa).

Las opiniones de los autores no reflejan necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Si desea citar este documento: Filc, Gabriel: “¿Hacia dónde va el gasto social nacional en la Argentina?”, Documento de Políticas Públicas, CIPPEC, Buenos Aires, septiembre 2007.

Acerca de CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Nuestro desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Fortalecimiento de las Instituciones, a través de los programas de Educación, Salud, Política Fiscal, Inserción Internacional, Justicia, Transparencia, Instituciones Políticas, Gestión Pública Local e Incidencia de la Sociedad Civil.