

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

Las fallas de las políticas asistenciales para reducir la pobreza:

Un Análisis de lo Planes Sociales en Argentina
y en la Provincia de Buenos Aires 2013/2014¹

Autor: Marcos Hilding Ohlsson

Libertad y Progreso.

Asistente en investigación Ignacio Aimi

¹ Trabajo realizado con datos de febrero 2014, con la actualización de datos del ANSeS a mayo 2014

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

Agradecimientos

Queremos agradecer el apoyo de la Fundación Atlas, sin el cual no hubiésemos podido realizar esta investigación.

También tuvimos el privilegio de tener numerosas entrevistas con muchas personas que han investigado en profundidad el gasto social en la Argentina. No solo nos guiaron en la búsqueda de información, sino que también fueron fundamentales para aclarar dudas puntuales. Todos ellos colaboraron de alguna manera en nuestro trabajo.

También quisiéramos agradecer a los funcionarios que respondieron a nuestras preguntas. En este trabajo somos críticos de la falta de información precisa y de las contradicciones que encontramos, pero debemos destacar que hubo áreas en las que nos atendieron muy bien y que mostraron una buena predisposición para responder a nuestras inquietudes.

Al equipo de Libertad y Progreso: a Iván Carrino, Iván Cachanosky y Agustín Etchebarne, por revisar y comentar el trabajo, además de brindar ayuda técnica en los números macroeconómicos. A Aldo Abram y Manuel Solanet, por sus lecturas críticas y sus correcciones. A Candelaria de Elizalde, por su incansable trabajo de coordinar y apoyarnos a todos.

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

Índice

Contenido

Agradecimientos.....	2
Índice	3
Resumen Ejecutivo	4
Introducción.....	7
Contexto de la investigación	8
Historia de los planes sociales y problemas de coordinación.....	10
Intentos de coordinación y reestructuración	11
Metodología.....	12
Los beneficios y los riesgos de los planes sociales:	13
Esto nos lleva al debate sobre los derechos	21
El impacto de la Inflación en los planes asistenciales	23
Planes Sociales del Gobierno Nacional	26
El Gasto Público Social Nacional.....	26
Todos los Planes Sociales Nacionales	29
ANSES	35
❖ Asignación Universal	36
❖ Conectar Igualdad:	37
❖ Siguen creciendo los Ex-Combatientes.....	38
❖ Seguro de Desempleo.....	38
Aumentos en los montos en Mayo 2014	41
❖ Ministerio de Desarrollo Social.....	42
❖ Ministerio de Planificación Federal	47
❖ Ministerio de Educación.....	50
❖ Planes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	53
❖ Planes de Ingresos regulares	57
Planes de Provincia de Buenos Aires:	59
❖ Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires	64
❖ Instituto de vivienda	67
❖ Dirección General de Educación y Cultura.....	68
❖ Instituto de Previsión Social.....	69
❖ Ministerio de Trabajo	71
¿Qué dicen los potenciales beneficiarios?	74
Conclusiones y Propuestas:	77
No se reduce la pobreza:.....	77
Propuestas para reducir la pobreza:	80
Bibliografía.....	83
Artículos:	86
Oficina Nacional de Presupuesto.....	86
Páginas Web:	87

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

Resumen Ejecutivo

En el 2013, el Gobierno administró 58 Planes Sociales distintos que otorgan transferencias monetarias sin contraprestación, al igual que en el 2012, pero para el 2014 ya aumentaron 2 más, siendo 60. Estos programas prevén alcanzar un total de 16.774.393 planes otorgados y un presupuesto de \$74.370.308.000 para el 2013. **Para el 2014 se proyecta que el presupuesto sea de \$120 mil millones de pesos, con 18.025.553 beneficiarios, en 60 programas.**

Según el último censo, en la Argentina habitan 40.117.096 personas, por lo que hay 42% de las personas podrían recibir algún tipo de plan. Sin embargo, muchas personas pueden ser beneficiarias de más de un programa a la vez, por lo que este número se reduciría.

La institución pública que más planes otorga es la ANSeS, **18 en total, con 13.919.084 beneficiarios, a los que se proyecta destinar \$ 61 mil millones en el 2014.** En 2013 el organismo con mayor presupuesto para Planes era el Ministerio de Desarrollo Social, con 32.971 millones de pesos.

Para el 2014 el Gobierno aplicó dos nuevos programas. Así, a fines del 2013 se votó en el Congreso una nueva pensión para personas detenidas durante el gobierno militar, de unos \$ 6000 por mes. Se estima que hay 10.000 beneficiarios y el impacto en el presupuesto en el 2014 será de \$ 720 millones. Este programa es administrado por la Secretaría de Derechos Humanos, dentro del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. El otro programa agregado es el PROGRESAR, dentro del ANSES. Dicho programa se espera que afecte a 1.500.000 de beneficiarios de entre 18 y 24 años, con un beneficio de \$ 600 por mes, teniendo un impacto de \$ 10,8 MM en todo el año, aunque no descartamos que sea algo menor porque tarde unos meses en implementarse.

Otros casos notables en cuanto a la discrecionalidad de su entrega son las pensiones graciables, otorgadas por legisladores nacionales sin un criterio muy transparente de a quién se pueden otorgar, y los planes Argentina Trabaja.

Una desafío es ver el rol de los planes sociales. Hay que dejar de ver a las personas excluidas y en condición de pobreza, exclusivamente como bocas para alimentar, o sujetos receptores de ayuda social. Por el contrario cada persona tiene capacidad creadora y tiene potencialidades a desarrollar, capacidades para producir y ambiciones

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

de vivir mejor. **Hay que comenzar a pensar programas que impulsen a este sector de la sociedad a trabajar y ascender**, para que tras un plazo determinado de tiempo no necesiten de más asistencia y puedan ayudar a otros.

Qué dicen los beneficiarios:

Para ver como perciben los planes sociales los beneficiarios o potenciales beneficiarios de dichos planes estuvimos recorriendo distintas villas y asentamientos del conurbano bonaerense.

Algunos conceptos generales fueron que en la mayoría de los casos había un gran desconocimiento de todos los programas y planes sociales existentes. En general, sólo podían nombrar 2 o 3 programas y de los que más les afectaban a ellos. También, muchos sabían qué recibían, pero no siempre sabían el nombre del programa o quien lo entregaba, si era nacional, provincial o municipal.

Los beneficiarios se quejaron de la **injusticia** en la entrega de los planes, que no los reciben los que más lo necesitan, sino los que tienen más contactos.

Varios coinciden que en la situación de necesidad es de gran ayuda recibir ingreso de alguna manera. Sin embargo, varios afirmaron que con esos planes no mejoraban las perspectivas futuras de salir de la pobreza.

Cuestionaron mucho que los programas no los dejaban trabajar en blanco. Si trabajan en blanco pierden casi todos los beneficios. Incluso la AUH, que es universal, si se dan de baja para volver a anotarse pueden tardar hasta más de 3 meses en volver a recibirlo.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

**El Gobierno sigue profundizando el modelo de más planes y de aumentar los montos y fondos destinados a los planes sociales, pero que fracasan en el objetivo de reducir la pobreza.*

**Se observó un evidente clientelismo y uso político de los planes según confiesan los propios interesados. Esto hace que el sistema de planes no incentive el trabajo en blanco y por lo tanto no es tomado por parte de los beneficiarios como un mecanismo de ascenso social y económico. Esto nos lleva a cuestionar fuertemente la implementación de los planes sociales en Argentina.*

**Los planes no reducen la pobreza. La economía Argentina creció 41% desde 2007 a 2013 en términos reales según el Ministerio de Economía mientras que según*

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

consultoras privadas creció cerca del 24%. Según el Observatorio Social de la UCA, la gente viviendo bajo la línea de pobreza se mantuvo en torno al 25 %, entre el 2007 y el 2012. Según el INDEC, la pobreza bajo de 23,4% al 4,7% en el primer semestre del 2013, pero estos datos son poco creíbles, ya que utilizan un índice de precios completamente distorsionado. A pesar de la proliferación de planes sociales, no se ha logrado reducir la pobreza ni siquiera en un contexto de crecimiento económico.

** No hay bases únicas de beneficiarios, no están coordinados y articulados. **Esto muestra una clara falta de coordinación.***

****Si analizamos cada plan o programa por separado, no hay medición de objetivos o resultados.** Al presentar un programa, se debería proponer un objetivo concreto medible, cuantificable. Presentar datos antes del plan, medir el impacto y luego evaluar si fue exitoso o no, y por qué. En este sentido, la carencia de información y evaluación, hace que **persista el clientelismo y el uso discrecional.***

****El sistema asistencial tiene otro problema fundamental, es que no incentiva el empleo en blanco.** Las reuniones de focus group que tuvimos nos muestran que muchos beneficiarios de los planes sociales no buscan tener un empleo formal, porque corren el riesgo de que si lo pierden en primer lugar no puedan recuperar los planes que reciben.*

****La experiencia de los últimos 10 años evidencia que la solución no radica en la entrega de más cantidad de planes y transferencias de dinero en efectivo. Al contrario, es necesario generar condiciones de trabajo para que las personas ganen su sustento en base a su propio esfuerzo. Una dádiva no le permite a un individuo abandonar la pobreza ni estimula la movilidad social, aún si es útil para aliviar una situación en un momento determinado.***

En el final mencionamos 10 propuestas de políticas públicas apuntadas a reducir la pobreza.

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

Introducción

El Gasto Público Consolidado ha crecido del 31% del PIB en la década de los 90, a un 46% en el año 2013. Este aumento de gasto se concentra en cuatro grandes áreas, a saber; a) en mayores subsidios a sectores energéticos y de transportes; b) en un sustancial incremento de empleados públicos cercano a un 50% en los tres niveles, nacional, provincial y municipal; c) a la incorporación de cerca de cuatro millones de personas que no hicieron sus aportes al sistema previsional; y d) a mayores gastos en subsidios sociales.

Sin tomar en cuenta el período de fuerte rebote posterior a la crisis del 2001, en los últimos años el enorme aumento en el gasto público no ha logrado reducir el número de personas que viven en la pobreza, a pesar del fuerte crecimiento de la economía. Esto nos ha llevado a analizar las políticas asistenciales del Gobierno Nacional argentino y el de la provincia de Buenos Aires, ya que en ella viven el 40% de los argentinos, en la búsqueda de los motivos que expliquen el evidente fracaso de la política social.

El presente documento es la segunda investigación que realizamos sobre los planes sociales. En el 2013 presentamos el trabajo “La trampa de la dependencia económica: un estudio sobre los planes sociales en Argentina y en la Provincia de Buenos Aires”. En dicho trabajo realizamos un listado de todos los programas de transferencias monetarias o equivalentes otorgados por el Gobierno Nacional Argentino y el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, el monto presupuestado y efectivamente entregado a través de cada programa, y el número total de beneficiarios. En este trabajo queremos profundizar el estudio de los planes sociales del Gobierno Nacional Argentino y el de la provincia de Buenos Aires.

En primer lugar, tras hacer una breve introducción sobre la situación económica de Argentina y hacer un repaso sobre otros trabajos que estudian los planes sociales en el país, entramos en la discusión teórica y práctica sobre las ventajas y desventajas, virtudes y peligros de las políticas asistenciales. También explicamos la metodología utilizada en este estudio.

En segundo lugar, mostramos los resultados de la investigación, luego de analizar los presupuestos, recorrer todas las oficinas y presentar pedidos de informes correspondientes. Enumeramos y describimos brevemente todos los programas sociales que entregan dinero o bienes (valuados monetariamente) sin contraprestación; la cantidad de beneficiarios y montos por plan de cada Ministerio del Gobierno Nacional. Seguidamente utilizamos la misma metodología para analizar y presentar los resultados de la Provincia de Buenos Aires. Con toda esta información armamos un mapa de los

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

planes sociales que se otorgan, especialmente analizando el impacto que tienen en dicha provincia. Comparamos los resultados con los resultados del 2012 y analizamos su evolución.

En tercer lugar, hicimos un análisis entre todos los planes que entregan asistencia monetaria o equivalente. Para ello recorrimos distintos barrios de distritos del conurbano, con el objeto de escuchar a las personas que viven en villas y asentamientos, para ver como ellos perciben los distintos programas. Les preguntamos cómo impactan su vida, cuáles son las cosas positivas y negativas y qué cambiarían; cuáles consideran que generan dependencia y en cuáles hay más tendencia a la discrecionalidad y por ende a ser utilizados políticamente.

Por último, presentamos nuestras conclusiones en base a los resultados: **Encontramos un considerable aumento en los gastos sociales, distribuidos en una amplia variedad de programas que no debiera corresponder luego de una década de crecimiento económico. Segundo, la evidente falta de coordinación, de transparencia, la falta de objetividad en los criterios de distribución y de evaluación y corrección de los planes sociales, son algunas de las causas por las cuales no se logró ayudar a las personas a salir de la situación de pobreza y vivir por sus propios medios, sino que se generó una trampa de dependencia económica que en algunos casos lleva ya varias generaciones.**

Contexto de la investigación

La economía Argentina viene creciendo a un promedio de 7% anual en la última década, según las cifras oficiales, aunque bastante menos según datos privados, al mismo tiempo se mantuvo durante toda la década una tendencia constante a un considerable incremento en el Gasto Público. En los últimos años aumentó el gasto público consolidado en Argentina, pasando del 31% del PIB hacia fines de los 90 a 46% en 2013.² Ha crecido tanto a nivel del Gobierno Nacional, como de los Provinciales y Municipales, y uno de los rubros de mayor crecimiento es el gasto social que representaba algo menos del 40% del Gasto Total en 1982 y fue aumentando hasta alcanzar el 67,5% en el 2010, para luego fluctuar alrededor del 65% hasta la actualidad³. Sin embargo, a pesar del crecimiento económico y del mayor gasto público no se percibe una reducción en la pobreza desde los últimos dos mandatos presidenciales.

Esto nos lleva a cuestionar tanto la implementación así como las ideas detrás del modelo, que buscan reducir la pobreza a través de mayores planes asistenciales. Buscamos constatar si la proliferación de distintos planes, programas y subsidios otorgados por distintos ministerios y secretarías dentro de los tres niveles de gobierno-a

² Ministerio de Economía: http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/serie_gasto.html. El 2009 es el último año para el cual el Ministerio publica esta información. Pero según cálculos de Libertad y Progreso, en el año 2012 ese dato sería de 43,9%.

³ Repetto, Fabián y Potenza dal Masetto, Fernanda (2011). Páginas 13 y 14.

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

lo que se suman las pensiones otorgadas directamente por senadores, diputados y concejales- han tenido el resultado deseado.

Salvo excepciones, los planes sociales no debieran transformarse en muletas que acompañen a las familias durante toda su vida, sino en paliativos frente a un momento de crisis que incluyan planes de reentrenamiento para que cada familia logre auto-sustentarse. Los planes sociales demuestran que han funcionado cuando dejan de ser necesarios, excepto en casos de invalidez para trabajar.

Al no existir información unificada disponible sobre todos los planes sociales existentes (quién los otorga, qué requisitos debe cumplir un beneficiario para recibirlo), tampoco existen registros sobre posibles superposiciones; además, en varios programas los beneficiarios sufren la discrecionalidad de los funcionarios que tienen la facultad de otorgarlos. No hemos encontrado estudios sobre cómo esta maraña de planes sociales afectan a los jefes de familias alterando los incentivos naturales para trabajar y cómo cambian las relaciones intra-familiares.

El presente trabajo toma como base nuestro documento de 2013 “La Trampa de la dependencia Económica: un estudio sobre los planes sociales en Argentina y la provincia de Buenos Aires”⁴. Allí armamos una lista de todos los planes sociales en los cuales se entrega dinero, o equivalentes, sin contraprestación y en el presente profundizamos dicho estudio.

Otros trabajos que han servido como fuente de consulta son: Un estudio integral de las políticas sociales en Argentina realizado por el Banco Mundial⁵ en 2008. Diversas investigaciones de CIPPEC⁶ que analizan algún plan en particular, en algún distrito. También se destaca el trabajo “Pobreza & Negocios, el festival debe continuar”⁷ realizado por Martín Dinatale y Alejandra Gallo, adonde hacen un profundo estudio sobre el clientelismo y los negocios políticos relacionados con las políticas sociales.

Subsidios/Pensiones/Becas sociales

Los Gobiernos Nacionales, Provinciales y municipios otorgan una vasta gama de planes, pensiones, becas y subsidios. Estos incluyen pensiones provinciales, seguro de desempleo, subsidios directos, planes alimenticios, etc. A todo esto, hay que agregarle los fondos que manejan los legisladores nacionales, provinciales y en algunos casos los mismos concejales, sumados a decretos particulares de los poderes ejecutivos que se

⁴ Hilding Ohlsson, M, Jorgensen A. y Etchebarne A. (2013)

⁵ Cruces G., Moreno J.M., Ringold D., Rofman R. (2008)

⁶ En la bibliografía se puede observar los trabajos encabezados por Repetto, Diaz Langou y Potenza dal Masetto, entre otros.

⁷ Dinatal, M. y Gallo A. (2013)

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

escapan a los planes tradicionales. Y todavía falta sumar los fondos que son destinados en subsidios a ONGs, agrupaciones u otras instituciones intermedias que a su vez entregan bienes y fondos particulares

La cantidad de planes y la complejidad del sistema de otorgamiento parecen diseñadas para dificultar el control, la medición y evaluación de cada uno de los planes.

Existen diversos trabajos realizados sobre el Gasto Social⁸. En estos se estudia el Gasto Social total, que incluye una variedad de servicios, desde gastos en educación, salud, deportes, etc. **En nuestro caso, nos limitamos a estudiar las transferencias en dinero efectivo o bienes otorgados que tienen valor monetario, esto es que se pueden vender en el mercado.**

Denominaremos “subsidios sociales” a todas las transferencias monetarias o equivalentes en especies otorgadas por el Estado sin contra-prestación equivalente previa por parte del receptor. En este caso, las jubilaciones no entran, porque hubo años de aportes por parte de trabajadores. Tal vez, no debiéramos excluir las jubilaciones que son otorgadas sin aportes, a pesar de que reciben ingresos sin contraprestación. Pero preferimos evitar incluirlas, por la dificultad del cómputo y para no entrar en la discusión sobre las razones por las cuales no fueron efectuados los aportes. Tampoco incluimos subsidios escondidos como gastos por empleo estatal efectivo, en donde la persona no asiste a trabajar, excepto el día de pago, por lo tanto recibe dinero sin contraprestación (llamados comúnmente “ñoquis”). Pero dadas las características del trabajo, sería muy difícil medir esto sin hacer una auditoría completa del Estado.

Como ejemplo, incluimos las laptops que entrega el Gobierno a los alumnos pero no incluimos los sueldos o los materiales utilizados por trabajadores sociales. Admitimos la dificultad de registrar algunos gastos, por ejemplo bienes o servicios que no entran en la categoría de transferencia en la contabilidad, como materiales para la construcción que figuran como bienes de consumos; como tampoco podemos medir si se desvían fondos de alguna cuenta. Al igual que los subsidios escondidos como empleo público, son difíciles de detectar y cuantificar.

Historia de los planes sociales y problemas de coordinación

A lo largo de la historia hubo llamados a transferir recursos de las personas con mayores posibilidades hacia las personas más necesitadas de la sociedad, pero las razones, fundamentos y las formas han variado considerablemente. Al que quiera profundizar en la historia de la ayuda social en Argentina recomendamos leer “En defensa de los más necesitados” de Alberto Benegas Lynch y Martin Krause (1998), “Historia del trabajo

⁸ Cogliandro (2011), varios trabajos de Repetto en CIPPEC.

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

social en la Argentina” de Norberto Ayalón (1980), y “La política social argentina en perspectiva” de Ernesto Aldo Isuani (2008). Ahí pueden ver el largo debate y las distintas políticas que se han aplicado.

En el trabajo presentado en el 2013 mostramos que el Gobierno Nacional otorgaba 58 planes y el gobierno de la provincia de Buenos Aires otorgaba 52 planes, en el año 2012. Algo que no ha cambiado con el tiempo, es que a pesar de las mejores herramientas tecnológicas, no hay datos precisos sobre los montos, los beneficiarios, la metodología de entrega y una evaluación sobre la eficacia en la consecución de los objetivos de cada nuevo plan social.

La pregunta es ¿Por qué hay tantos planes distintos distribuidos en tantas oficinas? Una mirada podría ser que existen muchas necesidades distintas y que cada plan cubriría una de esas necesidades, de la mejor manera, y que al cruzarse se logran cubrir eventuales excepciones. Además, que al haber varias oficinas distintas se podrían ampliar no solo la cobertura, sino también la gama de necesidades.

Sin embargo, al observar la cobertura y las necesidades que apuntan a cubrir los planes, incluso los más fervientes defensores del asistencialismo podrían encontrar que varios planes se solapan, se repiten y carecen de coordinación. Esto reduce su eficacia, aumenta los costos administrativos y empeora la calidad de información, el control y seguimiento; favoreciendo la discrecionalidad y la corrupción.

Otra respuesta podría ser que a cada político le entusiasma anunciar el lanzamiento de un nuevo plan y el impacto que tendrá, de modo de mostrar su bondad al otorgarlo. Pero luego no tienen grandes incentivos para analizar el resultado del impacto real obtenido, o la coordinación con planes similares en otras áreas de Gobierno. Otra razón es que cada nivel del poder ejecutivo tiene su incentivo para armar sus propios planes. Los planes son una de las maneras con que controlan el territorio de manera clientelar. Entonces hay planes nacionales, provinciales y municipales. Cada uno quiere tener un plan para distribuir entre los suyos. Por esa razón, cada ministro, intendente, secretario, subsecretario, quiere manejar su propia estructura de planes sociales y trabajar con sus propios referentes.

Intentos de coordinación y reestructuración

Han habido varios intentos de reorganizar y coordinar todos estos proyectos, pero a nuestro entender han fracasado rotundamente, ya que no se ha atacado el corazón del problema. En ese sentido recomendamos leer “*Los principales programas nacionales de protección social. Estudio sobre los efectos de las variables político-institucionales en la gestión*” Díaz Langou, G; Potenza Dal Masetto, F; Forteza, P (2010). En ese trabajo mencionan los distintos organismos creados para coordinarlos.

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

El mismo autor cuenta cómo en 2002 se creó el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) por medio del Decreto 357/02, en reemplazo del Gabinete Social.

Estos autores sostienen que desde hace varios años se advierte la necesidad de reformar el sistema de planes sociales, se abrieron oficinas de control, se cruza información, y hubo varios intentos de unificar planes similares. Pero la realidad muestra que cada vez hay más oficinas que otorgan beneficios sociales, mayor es la diversidad de planes y no se logra mejorar la coordinación del esfuerzo.

Metodología

Obtener una base de datos de todos los planes sociales otorgados por el Gobierno Nacional de Argentina y por la Provincia de Buenos Aires fue uno de los principales focos de esta investigación. Decidimos responder las siguientes preguntas: ¿Cuáles son todos los programas de subsidios sociales? ¿Cuánto dinero otorga cada plan?, ¿Cuántos beneficiarios lo reciben?, ¿Cuáles son sus objetivos?, ¿Qué contraprestaciones requieren?, ¿Cuánto presupuesto se le destina? y ¿Quiénes pueden recibirlo?

Tomamos como base del estudio nuestra investigación realizada en 2013⁹, en la cual consultamos los trabajos e informes realizados por otros centros de estudios, sean públicos, privados o del tercer sector. En ese sentido, debemos destacar el trabajo de Gisell Cogliandro¹⁰ sobre el “Gasto Público Social y su distribución a las Provincias en el Presupuesto Nacional 2013, el estudio sobre “*Los principales programas nacionales de protección social*”¹¹ y ““Los principales programas de protección social en la provincia de Buenos Aires”¹² del CIPPEC. Además, tuvimos el privilegio de reunirnos con distintos expertos en el área¹³, quienes nos aconsejaron, recomendaron fuentes de información y desafíos de nuestro trabajo.

Nuevamente fuimos a las fuentes mismas. Analizamos los distintos presupuestos, desglosando por ministerio, secretaria y dirección. Estudiamos los discursos inaugurales, analizamos las páginas de Internet y buscamos toda la información

⁹ Hilding Ohlsson et all (2013)

¹⁰ Cogliandro (2011)

¹¹ Díaz Langou, G; Potenza Dal Masetto, F; Forteza, P (2010) ; “*Los principales programas nacionales de protección social. Estudio sobre los efectos de las variables político-institucionales en la gestión*” CIPPEC, programa de protección social, Documento de trabajo N 45, julio 2010.

¹² Díaz Langou, G; Fernández, J.P; Forteza, P. y Potenza Dal Masetto, M.F; “Los principales programas de protección social en la provincia de Buenos Aires” CIPPEC, julio 2011.

¹³ Ver agradecimientos, en introducción.

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

disponible. Comenzamos investigando las páginas de los distintos Ministerios Nacionales que administran algún plan, la Ley de Presupuesto Nacional, presentamos pedidos de informes y también recorrimos distintos distritos del conurbano bonaerense preguntando a potenciales beneficiarios que programas conocían.

Nuestro primer obstáculo fue encontrarnos con que los nombres de los Planes o Programas sociales que publican los Ministerios no corresponden con aquellos que figuran en la Ley de Presupuesto 2013 y 2014. Algunos planes que figuraban en el sitio Web del ministerio aparecían como un solo programa en el Presupuesto. Esto nos pareció relevante ya que a menor nivel de detalle en el Presupuesto, mayor es la posibilidad de que se dé una administración discrecional de los gastos.

Con la intención de solucionar esta carencia, nuestro siguiente paso fue enviar pedidos de información a cada ministerio relevante donde se les solicitaba detalladamente información sobre cada plan o programa bajo su órbita dentro del marco establecido por el decreto 1172/03. Recibimos respuestas a la gran mayoría de los pedidos enviados, aunque en general fueron redundantes o contenían información vaga. En el anexo podrán encontrar copias de las cartas de solicitud enviadas y de las respuestas recibidas.

Además en el cuadro 1, se puede ver quiénes respondieron y cómo. En muchos casos la información que obtuvimos de las respuestas de los ministerios difería ampliamente de la presentada en el presupuesto y a su vez de lo presentado en la ejecución del presupuesto.

Luego, con el listado de los planes sociales en la mano, salimos a recorrer distintos barrios de la provincia de Buenos Aires, para entrevistar a los potenciales beneficiarios. Tuvimos reuniones con personas en 10 villas distintas, en las cuales entramos con la ayuda de algún pastor evangélico o algún referente social. Esto nos ayuda a comparar la visión de los beneficiarios con la información oficial.

Los beneficios y los riesgos de los planes sociales: Teoría de los planes sociales

Existe un amplio debate político y filosófico sobre la ayuda social en general y los subsidios asistenciales en particular. Aparte del debate intelectual, hay una tensión entre las ventajas y beneficios de dar una mano a los que menos tienen y los costos y los riesgos que pueden tener en su implementación. Para una mayor comprensión es recomendable la lectura del trabajo de David Schmitz y Robert E. Goodwin¹⁴, ya que hacen un honesto debate intelectual sobre el impacto real de los planes asistenciales en Estados Unidos.

¹⁴ Schmitz, David y Goodwin, Robert E. "Social Welfare and Individual Responsibility" (Cambridge University Press) 1998

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

En este sentido podemos hacernos varias preguntas: ¿Cómo afectan los planes asistenciales en las personas que perciben los planes? ¿Cuánto los ayudan a progresar? ¿Cómo afectan sus incentivos a trabajar? ¿Son instrumentos útiles para salir de la pobreza o son instrumentos para aliviar una situación particular? ¿De dónde salen los fondos para financiar estos planes? ¿Cuál es su impacto en el presupuesto total del Estado y cuánto les cuesta a los contribuyentes? ¿Qué señales da para los contribuyentes? Dentro de todos los planes asistenciales, ¿cuáles son los mejores? ¿Quiénes deberían recibir ayuda? ¿Por cuánto tiempo? ¿Bajo qué condiciones? ¿Cuál es la mejor forma de no politizar los programas sociales?

La responsabilidad individual versus la responsabilidad colectiva. Un punto débil de los planes asistenciales está en el impacto que generan sobre los beneficiarios. En lugar de fomentar la búsqueda de trabajo, generalmente producen incentivos en el sentido contrario. Esto sucede por varias razones:

En primer lugar, estimulan a los destinatarios a permanecer dentro del mercado informal, por el temor a perder el subsidio. Esto se debe a que los ingresos por el trabajo en el mercado informal y los ingresos de los planes sociales pueden sumar una cifra superior a los ingresos de un sueldo formal. En el trabajo “La trampa de la dependencia económica: estudio sobre los planes sociales en Argentina y la provincia de Buenos Aires” (2013), mostramos cómo algunos beneficiarios preferían la estabilidad de un plan social y no arriesgarse a tomar un empleo formal. Además, en caso de ser despedidos tardarían varios meses hasta recuperar los planes sociales. Siendo los mismos una base necesaria para la subsistencia de cada mes, los individuos prefieren no correr el riesgo de perderlos.

En segundo lugar, por más que el sueldo formal sea más alto que los ingresos que se obtienen por planes sociales, el ingreso marginal por trabajar es bajo. Si uno por no trabajar recibe un porcentaje alto de un salario, el costo de trabajar dividido el salario marginal es muy bajo, sobre todo cuando se reduce el costo de transporte hasta el lugar de trabajo. Es decir, si por trabajar recibo 100 pesos mensuales y por no trabajar 60 dado a los planes sociales, entonces el ingreso marginal por trabajar sería de 40 pesos menos el costo de transporte. En este caso, el ingreso marginal dividido por horas y por esfuerzos es muy bajo.

Que un individuo no tenga trabajo ni se ocupe de conseguirlo, desarrolla un problema que se proyecta lo largo de la vida de este sujeto y en la de su familia. El trabajo además de ser remunerado con dinero, genera hábitos, capacita y brinda experiencia. Este aprendizaje sirve para ampliar el horizonte y tener acceso a un futuro mejor. Todo aquel que se esfuerza y trabaja tiene mayores posibilidades de progresar en el tiempo, en comparación con aquel que no lo hace. A su vez, el trabajador educa con el ejemplo a sus hijos y los inserta en la cultura colectiva que consiste en respetar horarios y cumplir tareas.

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

La creación de riqueza para salir de la pobreza. En este contexto, es importante replantearnos el enfoque. Muchas veces se pregunta cuál es la causa la pobreza. Pero la pobreza no fue causada, todos venimos de las cavernas. La pobreza es natural, llegamos al mundo desnudos, con frío y con hambre. Nuestros antepasados fueron pobres, pero en algunos casos dejaron de serlo. Entonces deberíamos enfocarnos en cuál es la naturaleza y la causa por las que una persona o una comunidad se desarrolla y genera la riqueza necesaria para salir de la pobreza.

Si miramos la trayectoria del hombre en el mundo, es notoria la mejora en la calidad de vida, paralela al desarrollo tecnológico y económico. Hace 200 años la expectativa promedio de vida en el mundo era de unos 30 años, y era menor a los 40 años aún en los países más ricos de la tierra; mientras que en la actualidad, la expectativa de vida ha crecido hasta 85 años en países ricos, 74 años en países intermedios como Argentina y se duplicó en los países más pobres (pasando de 25 a 50 años).

El progreso fue notable tanto en la salud, como en la alimentación, vestimenta, educación, el acceso a servicios públicos y la tecnología, entre otras cosas. Tras estos avances, numerosas personas abandonaron la pobreza y mejoraron su vida. A pesar de esto todavía hay millones de personas aún siguen excluidas del desarrollo sin poder aumentar su calidad de vida. Esta idea es reflejada en el trabajo Sala-i-Martin¹⁵, que muestra una reducción de dos tercios en la pobreza en el mundo en las últimas cuatro décadas.

Pero la pobreza es un concepto relativo. Lo que en una generación se considera lujo, en la generación próxima se considera necesidad básica. Von Mises los define así: “El hombre medio goza de un estándar de vida que sólo cincuenta años atrás sus padres y abuelos habrían considerado fabuloso”¹⁶. En el trabajo de Bill Gates¹⁷ se destacan los avances en las últimas décadas en cuanto a la mejora en la calidad de vida de los pobres. Johan Norberg en “En defensa del Capitalismo Global”¹⁸, muestra los avances sociales y en la calidad de vida de muchos países que se integraron a la economía mundial, y muestra como esos avances no son por azar, sino por seguir determinadas políticas que fomentan la inversión, el ahorro y los avances tecnológicos.

El desarrollo de una comunidad, una ciudad o un país, depende de aprovechar los talentos, las capacidades y el trabajo de la mayor cantidad de personas. Por eso, es fundamental que todas las personas sean parte de la comunidad contribuyendo a su desarrollo. En ese sentido, desaprovechar la potencialidad de las personas, con su capacidad, su fuerza y su trabajo, no solo afecta las posibilidades futuras de las personas sino de la comunidad entera. Para desarrollar una comunidad recordamos que “las personas no son solamente levantadas por la marea del desarrollo, sino que las personas

¹⁵ Sala-i-Martin, Xavier y Pinkovskiy, Maxim (2009)

¹⁶ Von Mises “Planning for liberty” (1952)

¹⁷ http://annualletter.gatesfoundation.org/?cid=bg_tw_po0_012212/#section=home

¹⁸ Johan Norberg (2001) “En defensa del Capitalismo Global”. Capítulos 2 y 3.

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

mismas son la marea que causa el desarrollo; o por lo menos, una gran mayoría lo son”¹⁹.

Los planes asistenciales conllevan el riesgo de que el beneficiario desplace la responsabilidad que tiene sobre su propio bienestar y el de su familia, y se acostumbre a depender del Estado. Esto no sucedería, si los planes fueran temporales, entonces las personas tendrían incentivos para valerse por sí mismos y salir adelante en busca de trabajo. Promover el desarrollo individual no significa dejar de ayudar a ciudadanos en situación de emergencia, sino generar en ellos un sentido de independencia y responsabilidad sobre sí mismos.

En las sociedades donde hay mayor progreso y menor pobreza, los ciudadanos tienden a tener conciencia sobre su situación e interiorizan el sentido de responsabilidad sobre lo que sucede, según la visión de Schmitdz. Esto se logra con un adecuado marco institucional que incentive estos comportamientos, que a la vez educa al ciudadano en mayor responsabilidad individual y colectiva.

Internalizar la responsabilidad sobre la vida y las acciones de las personas es fundamental porque ayuda a que las personas se hagan cargo de sus decisiones. Cuando la persona que toma decisiones sabe que éstas le afectan directamente, es más probable que se reduzcan los errores y que los que se produzcan, se corrijan más rápido.

Sin embargo, podríamos preguntarnos qué sucede con aquellas personas excluidas que no encuentran trabajo y por consiguiente, no obtienen ingresos. En este caso habría que analizar el motivo, y buscar la manera de que logren emplearse, gracias a la capacitación y entrenamiento, de manera que dejen de estar excluidas. Y si fueran irrecuperables, al menos debiéramos hacer un esfuerzo para educar y capacitar a las generaciones futuras inculcando el esfuerzo, el trabajo y el ahorro.

¿Es más segura, estable y confiable la asistencia del Estado?

Un argumento a favor de los planes asistenciales es que permiten superar momentos de crisis económica. Sin embargo, la realidad demuestra que no siempre sucede así. Los gobiernos tienden a aumentar los gastos sociales en períodos en los que la economía crece porque justamente en esos momentos es cuando obtienen más ingresos fiscales. A pesar de que durante la fase positiva de los ciclos económicos es menor el número de personas que reclama ayuda Estatal.

De este modo, los planes asistenciales terminan siendo pro-cíclicos y profundizan los ciclos económicos, acelerando la economía en momentos de crecimiento, pero al mismo tiempo reduciendo las herramientas que le queda al gobierno para momentos en que se estanca la economía. Esto causa que cuando se desacelera el crecimiento o se entra en

¹⁹ Schmitdz xxx, pagina xx

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

recesión al Gobierno le queda menos dinero para entregar a los que vienen a reclamar e incluso puede verse obligado a recortar subsidios en el peor momento.

Esto sucedió en distintos países como por ejemplo en Suecia en 1992. El porcentaje de desempleo en Suecia solía ser del 2% y el Gobierno mantenía a aquel sector de la sociedad con un seguro de desempleo²⁰. Sin embargo, cuando la economía entró en recesión el desempleo aumentó un 10% y el Gobierno no fue capaz de sostener económicamente a los mismos.

La situación es aún más grave en los países donde la moneda es poco estable, ya que cuando el país entra en crisis una forma de hacer frente a ella es licuando el valor de los servicios asistenciales. De este modo, no se los aumenta al ritmo de la inflación. Resulta que cuando más personas necesitan ayuda del Estado es cuando el Gobierno tiene menor capacidad de financiamiento.

Por lo tanto, las medidas que parecen ser las más estables y seguras, no lo son.

La verdadera inclusión: derechos de propiedad y acceso a los mercados.

La pobreza se mide como la relación entre los ingresos de una persona en comparación con una canasta básica de bienes y servicios. Hay gente que tiene ingresos inferiores por algún momento, pero no se consideran excluidos. La gran diferencia está dada por la capacidad de las personas de acceder a los mercados, tanto sea al mercado laboral formal, como al mercado de crédito o al derecho de propiedad privada sobre su propia vivienda. En ese sentido, vemos que los programas asistenciales no logran necesariamente incluir a las personas en los mercados y así potenciar sus capacidades, sino que solamente logran mejorar sus ingresos, sin mejorar sus posibilidades de insertarse mejor y así progresar económica y socialmente. Sobre esta cuestión es recomendable leer el libro “El misterio del Capital” de Hernando de Soto²¹, que demuestra la importancia que tiene la propiedad privada y los accesos al mercado para poder aprovechar la potencialidad del capital para aumentar la productividad del trabajo y lograr, por fin, abandonar la pobreza.

La propiedad privada bien definida no solamente otorga la oportunidad de aprovechar el capital que las personas tienen en sus bienes inmuebles, sino que además maximiza el uso de los terrenos. Los derechos de propiedad bien definidos, favorecen el desarrollo de las familias, que son elementos claves para la estabilidad y de esta manera el desarrollo. En ese sentido recomendamos leer el trabajo “La provisión de bienes públicos en la ausencia del Estado” un estudio realizado por Krause y Hilding Ohlsson (2009) sobre los bienes públicos en el barrio La Cava.

¿Hay alternativa a la ayuda estatal?

²⁰ Mauricio Rojas (1999)

²¹ Hernando de Soto (2001)

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

Uno puede preguntarse qué sucedería si los planes sociales no existieran e inclusive, cómo se solucionaría la cuestión de los excluidos y discapacitados respecto al trabajo. ¿Hay alternativa a la ayuda estatal?

La historia argentina sirve para demostrar que antes de que aparecieran los programas estatales, las comunidades se organizaban y se ayudaban entre sí. Benegas Lynch y Krause (1998) profundizan sobre este hecho en su libro llamado “En ayuda de los más necesitados”. La gran ventaja de la ayuda comunitaria voluntaria, es que mejora considerablemente los controles internos, reduciendo los abusos en dichos programas. Además, al ser los miembros mismos de la comunidad los que aportan para ayudar al necesitado pueden distinguir entre el que realmente lo necesita y el que no. Se reduce el clientelismo y la discrecionalidad y tienden a buscar mecanismos para que los beneficiarios encuentren sus propias fuentes de ingresos.

Aún hoy en día existen miles de Organizaciones No Gubernamentales (ONG), comunidades religiosas e individuos que dedican su tiempo y recursos para ayudar a los más necesitados. Es notorio que tienden a hacerlo de modo más eficiente y directo que los planes asistenciales. La efectividad del trabajo realizado por estas instituciones se ve reflejada en el impacto que producen sobre las comunidades que son ayudadas al no desperdiciar recursos de otros, no generar dependencia y no buscar rédito político con el uso de los recursos.

En este sentido no se debe generalizar, porque no todos tienen el mismo nivel de impacto, ni todas las ayudas tienen el mismo efecto sobre el desarrollo de las personas. Pero en general, las sociedades voluntarias tienen una historia de promover que las personas internalicen su propia responsabilidad individual y colectiva.

Algunos critican que la caridad o la ayuda voluntaria, genera tensión en la comunidad y que los beneficiarios pueden sentirse incómodos por ser una carga al resto de los miembros. Por lo tanto, no es bueno que las personas que reciben ayuda, dependan de la buena voluntad de los aportantes ni de la caridad. Sin embargo, los mismos que cuestionan esto, son los que critican al mercado por ser muy distante e impersonal. Estos incentivos y esta presión social es la que puede impulsar al receptor de ayuda a no depender más de ella.

Un ejemplo es nuevamente Suecia. Por muchos años el Estado brindó ayuda social, pero logró que las personas no abusaran de la misma. Esto se debió a que en Suecia sus habitantes son muy celosos de los ingresos ajenos, y estaba socialmente mal visto depender de la ayuda social cuando no correspondía. Queda evidenciado que puede ser positiva una presión social para no excederse y poder auto limitarse.

Siempre ha sido mejor el control en lo que está cerca, a nivel local, que en los planes asistenciales manejados por gobiernos nacionales alejados del lugar de la ayuda efectiva. Así, para generar mayor compromiso y fortalecer la comunidad, es preferible que las

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

personas se involucren tanto en los aportes, como en la forma en que se destinan los fondos. Cuanto más involucrados estén, seguramente mayor será el sentido de comunidad y la búsqueda de soluciones. En ese sentido, es importante destacar que el sentido fraternal y comunitario es más fácil de lograr en comunidades pequeñas.

Un argumento a favor de los planes asistenciales es que las personas más pobres necesitan un ingreso mínimo para poder arrancar y así poder igualar oportunidades. Con una base mínima de ingresos una persona puede ocuparse de mejorar su salud física y mental y así mejorar su educación y la de sus hijos. Sin embargo, un estudio realizado por Duncan y Brooks-Gunn (1997)²² sostiene que no existe evidencia de que una mejora en los ingresos mínimos necesariamente mejora estas condiciones, si no viene acompañado de otros factores. No todos los problemas se solucionan repartiendo más fondos para los receptores. Por lo tanto, no es necesariamente cierto el argumento de que los planes asistenciales son un buen nivelador de oportunidades.

Argumentos en favor de los planes asistenciales.

Considerando los riesgos que los planes asistenciales pueden ocasionar, numerosos autores destacan que es preferible asumir dichos riesgos antes de dejar desamparados a los que menos tienen. Robert Goodwin en su obra “Social Welfare as a collective Responsibility” profundiza en este aspecto.

Goodwin sostiene que mientras se cuestionan los incentivos de los planes sociales sobre la responsabilidad individual de los beneficiarios, no se puede dejar de observar la responsabilidad colectiva sobre la vida de los mismos. Según el autor, las estructuras sociales son la causa por la cual un número de personas tiene menos oportunidades. Al ser una cuestión estructural, quedan excedidos. Por este motivo, hay una responsabilidad social por lo cual se debe apoyar al sector de la sociedad excluida y considera que la principal herramienta para hacerlo son los planes asistenciales del Estado.

El autor demuestra que el gasto que implican los planes asistenciales no es significativo en proporción con el gasto total del Estado. Como demostramos más adelante en este trabajo, en Argentina, el Gobierno Nacional gastó un 12% del presupuesto en subsidios sociales en el 2013 y con los anuncios del gobierno se espera que sea cercano al 13% en 2014. Si bien este porcentaje representa 113 mil millones de pesos en 2014, lo cual es mucho dinero, se argumenta que no es tanto el impacto si se considera las oportunidades que genera. Por lo tanto, sin dudas hay cosas para corregir y mejorar, pero puede argumentarse a favor de que vale la pena invertir en mejorar la calidad de vida de los que menos tienen.

²² Duncan & Brooks-Gunn (1997)

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

En este contexto, es preferible destinar un porcentaje del presupuesto estatal para planes sociales redistribuyendo la renta, en vez de dejar a los que menos tienen desamparados. Si esto último sucediera, podría ocasionarse una crisis social acentuando la inseguridad y tensionando la convivencia ciudadana. Entonces, desde una visión utilitarista requiere un menor costo mantener un sustento mínimo que no hacerlo.

Goodwin argumenta que en Estados Unidos los planes asistenciales no generan dependencia ya que son otorgados por períodos cortos. Dado este motivo, en un plazo determinado de meses los beneficiarios se ven obligados a realizar los máximos esfuerzos para reinsertarse en el mercado laboral formal, sirviendo los planes asistenciales como una herramienta de incentivo.

El autor sostiene que los planes asistenciales funcionan como una red de prevención y seguridad ya que atrapa a quienes se caen del sistema. El ingreso que reciben los beneficiarios no son lo suficientemente altos como para que una persona decida permanecer en la red y por este motivo sale en busca de trabajo. De todas maneras, es preferible el riesgo de recibir un abuso por parte del beneficiario en vez de dejarlo desprotegido y sin segundas oportunidades.

Además, el autor afirma que la dependencia no necesariamente es mala. Según Goodwin, todos somos dependientes de un tercero. Dado este argumento, no considera que la dependencia a una ayuda estatal sea peor que depender de una ayuda privada o caridad. De hecho, si un sujeto depende de la ayuda familiar o de una ONG, deposita una cierta presión sobre estos que resulta insostenible en el tiempo en comparación con la ayuda Estatal. Es preferible depender del Estado ya que es soportado por miles de contribuyentes y no depender de una familia u ONG a quienes les resultaría sumamente costoso. Sumado a esto, depender de una persona o institución no gubernamental puede desembocar en una deuda personal. En vez de generar oportunidades para que el beneficiario se desarrolle, corre el riesgo de volverla más dependiente que el Estado.

En cuanto a los incentivos que pueden generar los planes asistenciales, el autor destaca que muchas de las personas que son beneficiarias, son personas con muy baja autoestima y que también son rechazados por los empleadores. Afirma que son personas que no se aprovechan del sistema, sino personas que no tienen alternativa y que en lugar de afectar sus incentivos, hay que buscar motivarlos. En ese sentido, son muy pocos los casos de personas que eligen depender del Estado o no buscar trabajo, sino que se ven atrapados en esa circunstancia. No son los incentivos, sino la falta de oportunidades y capacitación lo que causa que no puedan encontrar trabajo.

Un ejemplo es el beneficio que se les otorga a madres solteras. El autor destaca que hay casos en los que jóvenes quedan embarazadas sabiendo que van a percibir una pensión por ellos. Sin embargo, son excepciones. La mayoría queda embarazada por falta de previsión y planificación sin analizar previamente todas las variables.

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

Los defensores de los planes asistenciales también cuestionan el concepto de internalización de la responsabilidad. Hay distintos ángulos desde los cuales se puede ver la responsabilidad. Uno consiste en analizar quién es el causante de la situación actual y otro es buscando quién se va a hacer cargo de ahora en más. Sostienen que los críticos de los planes asistenciales cuando enfatizan sobre la responsabilidad individual están culpando al excluido por su condición. En cambio, si se empodera al excluido entonces sí es bueno hablar de responsabilidad individual porque se lo está motivando. Argumentan que si hay responsabilidad colectiva sobre la situación del excluido, el Estado es el vehículo más óptimo para mejorar su condición.

Al comparar la ayuda privada o del tercer sector con la asistencia estatal, se puede afirmar que la ayuda estatal puede brindar ayuda más estable, que alcance a un mayor número de personas y de forma más pareja en todo el país. Al colectivizar los riesgos se reducen las posibilidades de que entre en banca rota. Además, algunos argumentan que al ser asistencia estatal se producen economías de escala y se reducen los costos de transacción.

Goodwin termina argumentando que su principal punto, es una cuestión de justicia. Sostiene: “Las prestaciones sociales no son un tema de caridad hacia los pobres, sino una justa compensación pagada a víctimas del sistema económico” (pág. 189).

Esto nos lleva al debate sobre los derechos

Algunos autores parten del supuesto de que existe cierta inequidad en los ingresos de las personas que surge de las propias estructuras sociales, políticas y económicas de la sociedad. Defienden la necesidad de actuar en favor de la justicia social. Los “necesitados” tienen derecho a reclamar al Estado y éste tiene la obligación de asistirlos, protegerlos, pero además, alimentarlos y darles una vivienda digna compensando la inequidad inicial. En base a esta teoría, tienen derecho a recibir un ingreso por parte del Estado aún sin contraprestación. Otros pensadores, como John Rawls²³, justifican la ayuda del Estado admitiendo que las diferencias de ingresos pueden deberse a factores reales como las diferentes habilidades de las personas, su contexto familiar y social. De ese modo concluyen la necesidad de una asistencia estatal por el simple hecho de que la inmensa mayoría preferiría una sociedad que asegure un nivel mínimo de bienestar para el más desdichado de los habitantes.

Otras escuelas de pensamiento²⁴, consideran que el Estado no debe quitarle al que más tiene o produce para darle al que menos tiene porque se basan en que la propiedad privada es un derecho anterior a la creación del Estado y éste no posee la potestad de forzarlo a ayudar a otras personas, sino que la caridad debe ser voluntaria y está en el ámbito privado y no público. Además, existe una imposibilidad fáctica de determinar

²³ Rawls, John. "A Theory of Justice" (1971). The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London, England

²⁴ Escuela Austríaca de economía, con autores como Menger, Hayek, Von Mises.

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

todos los factores que determinan los diferentes niveles de riqueza y de ingreso, algo que está en permanente mutación y cambio. Por último, algunos pensadores enfatizan que la modificación de los incentivos²⁵ (premios y castigos) afectan las decisiones de trabajo, inversión, ocio, pudiendo complicar y hasta anular la futura creación de riqueza.

Pero no nos extenderemos en este debate dado que no es materia de este trabajo analizar las distintas posiciones acerca del rol del Estado, ni las formas en que debe cumplir ese rol. Solo buscamos presentar un mapa del sistema actual en la Argentina que sea de alguna utilidad para quienes deseen comprenderlo y mejorarlo.

En ese sentido empezamos por preguntarnos: ¿cuáles son los objetivos de los planes sociales, generar un sustento de vida como tal o brindar las herramientas y el carácter necesario para que las personas puedan sustentarse por sí mismas despegándose de la dependencia del Estado?

Hay una diferencia entre asistencialismo y desarrollo humano. La primera deviene de la palabra asistir, que significa brindar ayuda en un momento crítico. Esto conlleva un posible peligro: cuando el asistencialismo perdura en el tiempo termina, casi indefectiblemente, generando dependencia, sin crear incentivos para que las personas y las familias se desarrollen plenamente y logren auto-sustentarse.

Por supuesto, que la asistencia es necesaria en situaciones críticas como en caso de catástrofes naturales o crisis personales, que colocan al individuo en situaciones excepcionales y necesitan ayuda para poder seguir adelante. El punto central es que hay que ser cuidadoso al brindar asistencia para no generar un estancamiento y dependencia al plan.

²⁵ Public Choice o Teoría Pública, autores como, Kenneth Arrow, Mancur Olson, Anthony Downs, o James Buchamon.

El impacto de la Inflación en los planes asistenciales

La inflación es el aumento de la cantidad de moneda que provoca la depreciación de la misma y, en consecuencia, la necesidad de pagar una mayor cantidad de esa moneda para obtener cualquier otro bien o servicio.

Analizar los planes asistenciales durante un proceso inflacionario conlleva complicados desafíos, pero más aún cuando hay discusiones acerca de la veracidad del índice que debiera medir con objetividad el incremento promedio de los precios. En primer lugar, hay que ver cuál es la variación nominal y real de los montos percibidos por los beneficiarios. Teniendo en cuenta que los beneficiarios de planes sociales son personas que no reciben ingresos en el mercado formal, generalmente son los que quedan con ingresos más atrasados en comparación con las personas que tienen ingresos en blanco.

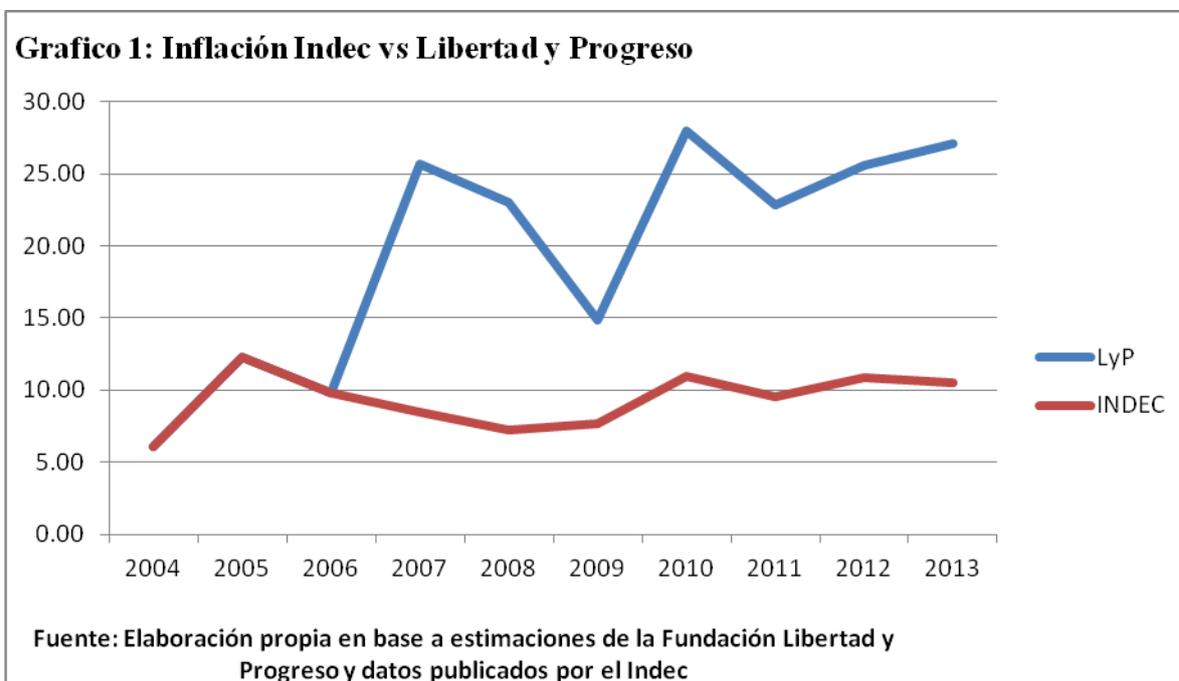
A lo largo del trabajo utilizamos como referencia el índice de inflación elaborado por la Fundación Libertad y Progreso²⁶. A partir del 2007 se ve una diferencia marcada entre los cálculos del INDEC y de las consultoras privadas, mostrando la manipulación de los datos por parte del organismo oficial. En el gráfico 1 se puede ver la inflación anual del INDEC comparada con la inflación anual utilizada por Libertad y Progreso.

Para estimar la variación real de los programas sociales asumimos la inflación del 2012 en 24,1% y la del 2013 en 25,2%, por encima del 10,8% y 10,5% establecido por el INDEC. Como comparamos programas que se reciben a lo largo de todo el año, utilizamos el promedio de precios de un año comparado con el promedio de precios del año anterior; en otros casos se utiliza la variación de fin de un año contra el índice de precios a principio de año.

²⁶El índice de LyP es armado sobre las publicaciones del IPC Congreso
http://www.unionportodos.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1473

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales



La ostensible manipulación del índice de precios, también impacta en otros indicadores como pobreza e indigencia, situados respectivamente en 4,7% y 1,4% de la población según el INDEC. Grandes diferencias encontramos en las cifras publicadas por el informe de la UCA del mes de noviembre, indicando al índice de pobreza entre 24,5% y 26,9% e indigencia entre 4,9% y 5,8%²⁷.

Ahora bien, las estadísticas son un tema relevante cuando se lleva a cabo el presupuesto de la administración nacional, si hacemos hincapié en la inflación y suponemos que para mantener un poder de compra similar al del año anterior se debe aumentar el Presupuesto en la misma cuantía que la inflación, se debería tener un presupuesto ajustado por ese índice. A diferencia de lo que debería suceder vemos que en el Presupuesto 2014 los aumentos en Programas de Transferencia son superiores al índice del INDEC y superiores aún a las estimaciones privadas (cuadro 3) hechas a fines del 2013; aunque durante los dos primeros meses de 2014 han aumentado significativamente las expectativas inflacionarias.

El gobierno Kirchner dijo sostener desde el inicio la bandera de los trabajadores, impulsando aumentos en el Salario Mínimo Vital y Móvil a través del poder ejecutivo. Dichas “conquistas” pierden total validez a partir del año 2007, casualmente año en que el INDEC comienza a ser cuestionado. En el siguiente cuadro podemos ver el comportamiento del SMVM durante la década y sus variaciones reales según cálculos oficiales y privados. Los datos reflejan una pérdida real de poder de compra desde el

²⁷ http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo81/files/Informe_Empleo_38_UCA.pdf

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

2007 a la actualidad del orden del 9%, deterioro que se acelera desde comienzos de 2014..

Cuadro A: Variación del Salario Mínimo, Vital y Móvil, período 2003 – 2013

Año	Salario Mínimo	Variación Nominal	Variación Real	
			Indec	LyP
2003	300	-	-	-
2004	450	50%	41%	41%
2005	630	40%	25%	25%
2006	800	27%	16%	16%
2007	980	23%	13%	-3%
2008	1240	27%	18%	3%
2009	1440	16%	8%	1%
2010	1740	21%	9%	-6%
2011	2300	32%	21%	8%
2012	2670	16%	5%	-8%
2013	3300	24%	12%	-3%

Fuente: Elaboración propia en base a información del MTEySS

Con lo antedicho hemos intentado ejemplificar el motivo por el cual las estimaciones oficiales no se han tomado en cuenta y cómo el discurso oficial carece de validez cuando se observan los datos.

Planes Sociales del Gobierno Nacional

El Gasto Público Social Nacional

En esta sección hacemos un análisis detallado del presupuesto nacional y de los fondos destinados para los planes sociales, en los años 2012, 2013 y 2014. El presupuesto del Gobierno Nacional Argentino creció 24% en el 2013 y un 37% en el 2014 respecto al año anterior. Sin embargo, estos incrementos en el presupuesto no necesariamente se plasman en los gastos finales, ya en los últimos años se sub calculaba el presupuesto, de manera que cuando hay más ingresos que los estimados se suelen redistribuir discrecionalmente. Para hacer el análisis tomamos como base la información de los presupuestos, más la información brindada en los Ministerios (tanto en sus páginas web, como en respuestas a nuestros pedidos de informes) y a las investigaciones que realizamos recorriendo el conurbano bonaerense.

Podemos observar que el presupuesto fue de \$ 628 MM en el 2013, con una ampliación de \$ 50 MM en el transcurso del año, un 24% por encima del Presupuesto 2012. En el 2014 se proyecta un gasto de \$ 859,5 MM, un 37% más alto que el año anterior. Una parte de este presupuesto está destinado para bienes públicos, como la seguridad, el mantenimiento de espacios comunes y la administración del Gobierno.

Como informamos en el capítulo anterior, para determinar el impacto real que tiene en los ingresos de los beneficiarios, para hacer la comparación anual ajustamos los números utilizando la inflación estimada por Libertad y Progreso.

El organismo estatal que mayor presupuesto maneja en estos años es la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSeS), que representa un 45,5% del Presupuesto Nacional. El que le sigue es el Ministerio de Planificación Federal con un presupuesto de \$54,5 MM en el 2013 y de \$ 80 MM para el 2014. En el 2013 tuvo una caída de 24% en términos nominales y en el 2014 se recuperó un 47%. Sin embargo, una parte muy pequeña de este ministerio es destinado a planes sociales, por lo que esta caída tiene un efecto menor en el área que estamos analizando en este trabajo.

El organismo que presenta el mayor aumento en el presupuesto de 2012 a 2013 es el Ministerio de Desarrollo Social con un aumento nominal del 30,7%, lo que significa un aumento real cercano al 4%. En el 2014 también aumenta un 36%, en promedio similar al resto de los rubros. En el 2012 había crecido un 38% respecto al año anterior.

En el cuadro 3 se puede observar cuál es el presupuesto destinado efectivamente a las transferencias de fondos a través de los planes sociales (Presupuesto Planes Sociales – PPS) en cada uno de estos ministerios. Luego se los compara con el presupuesto total de esos Ministerios y qué porcentaje representan. Se puede ver que después de representar el 18,5% en el 2012, bajó al 17,8% en el 2013, pero repuntó a 18% en el

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

2014. Es decir que un poco menos de un quinto del Presupuesto de estos Ministerios es destinado a transferencias monetarias sin contraprestación.

El cuadro 3 también muestra el porcentaje del presupuesto total del gobierno Nacional destinado a transferencias monetarias sin contraprestación. Ahí se puede ver que pasa de 13,25% en el 2012, a 11,70% en el 2013 y se proyecta a 13,2% para el 2014. Esto muestra que por más que haya una gran diversidad de programas y planes, el impacto total en el Presupuesto es cercano a un octavo. Es una fracción importante del Presupuesto, pero no explica la mayor parte del crecimiento del gasto en los últimos años.

Cuadro 3: Presupuesto Planes Sociales (PPS) de Transferencia Monetaria

Organismo	2012	2013	2014	Var 2013/12	Var 2014/13
Ministerio de Planificación federal.	5,227	5,750	9,174	10.0%	59.5%
Ministerio de Trabajo	2,554	2,855	3,102	11.8%	8.6%
Ministerio de Educación	447	386	1,027	-13.6%	165.8%
Ministerio de Desarrollo Social	25,343	32,971	45,467	30.1%	37.9%
Ministerio Justicia y DD.HH.	0	0	720		
ANSeS	30,856	32,408	61,084	5.0%	88.5%
Sub Total	64,428	74,370	120,573	15.4%	62.1%
Presupuestos 4 Min + ANSeS	347,630	415,560	567,122	19.5%	36.5%
PPS/ Presupuestos 4 Min + ANSeS	18.5%	17.9%	21.3%		
PPS/ Presupuesto Total	13.25%	11.8%	14.0%		

Fuente: Elaboración propia en base a Ley de Presupuesto 2012, 2013 y 2014

En los cuadros 3.1, 3.2 y 3.3, podemos observar el PPS en cada año, compararlo con el Presupuesto Total de cada Ministerios y el impacto que tiene en el Presupuesto Total. Se puede observar que el organismo que más dinero transfiere en subsidios sociales es el Ministerio de Desarrollo Social que en el 2013 destinó \$ 32,971 millones, un 90,9% de su presupuesto total. Incluso en el 2013 muestra un aumento de 30.1% respecto del año anterior, superior al resto.

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

Cuadro 3.1: Presupuesto 2012 Planes sociales (en millones de \$)

Organismo	Presupuesto	PPS	PPS/ Presupuesto
Ministerio de Planificación federal.	71,648	5,227	7.29%
Ministerio de Trabajo	3,197	2,554	79.89%
Ministerio de Educación	27,386	447	1.63%
Ministerio de Desarrollo Social	27,341	25,343	92.69%
ANSeS	218,058	30,856	14.15%
Total	347,630	64,428	18.53%
Gasto total	506,576		
PPS/Gasto total	13.25%		

*Presupuesto en Planes Sociales

Fuente: Elaboración propia en base a Ley de Presupuesto 2012

Cuadro 3.2: Presupuesto 2013 Planes Sociales (en millones de pesos)

Organismo	Presupuesto	PPS*	PPS / Pres
Ministerio Plan. Federal, Inversión Pública y Servicios	54,494	5,750	10.6%
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	3,849	2,855	74.2%
Ministerio de Educación	34,462	386	1.1%
Ministerio de Desarrollo Social	35,733	32,971	92.3%
ANSeS	287,023	32,408	11.3%
Total	415,560	74,370	17.9%
Presupuesto Nacional	628,713		
PPS / Presupuesto Nacional	11.8%		

*Presupuesto en Planes Sociales

Fuente: Elaboración propia en base a Ley de Presupuesto 2013

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

Cuadro 3.3: Presupuesto 2014 Planes Sociales (en millones de pesos)

Organismo	Presupuesto	PPS*	PPS / Pres
Ministerio Plan. Federal, Inversión Pública y Servicios	80,130	9,174	11.4%
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	4,388	3,102	70.7%
Ministerio de Educación	45,670	1,027	2.2%
Ministerio de Desarrollo Social	48,635	45,467	93.5%
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	6,701	720	10.7%
ANSeS	388,300	61,084	15.7%
Total	573,823	120,573	21.0%
Presupuesto Nacional	859,543		
PPS / Presupuesto Nacional	14.0%		

*Presupuesto en Planes Sociales

Fuente: Elaboración propia en base a Ley de Presupuesto 2014

Hasta el 2012, al ANSeS entregaba más fondos, y vuelve a hacerlo en el 2014, gracias al programa PROGRESAR anunciado por el gobierno en enero de ese año. El presupuesto fue de \$32,408 millones en el 2013 y \$ 61 MM en el 2014, debido principalmente a las Asignaciones Familiares y la Asignación Universal por Hijo (AUH) y por embarazo y, en menor medida, al programa Conectar Igualdad. En el presupuesto del Gobierno Nacional es de \$ 45,3 MM, pero le sumamos los \$ 10 MM del programa PROGRESAR y los incrementos en los planes anunciados en mayo del 2014.

En el 2013 muestra un incremento de solamente un 5% respecto del 2012, por lo que en términos reales representa una caída de 16%. En el 2014 se recupera aumentando un 70%. Este monto sólo representa el 14,2% del presupuesto total de este organismo ya que la mayor parte de los recursos se destina a las Prestaciones Previsionales, es decir, el pago de jubilaciones y pensiones.

El Ministerio de Trabajo destina \$ 2,855 millones a planes sociales, pero es un porcentaje muy alto de su presupuesto, 74.5%. Para el 2014, se prevé un aumento del 8%, sería de \$ 3,102 millones.

En contraste, el Ministerio de Educación destinó únicamente 1,1% de su presupuesto en subsidios sociales en el 2013, específicamente en becas, aunque se proyecta un aumento de 165% al 2,2% en el 2014. Más adelante vamos a ver en detalle estos aumentos. Lo mismo sucede con el Ministerio de Planificación cuyo gasto social es del 10,6% del total, aunque el monto que invierte es dos veces el del Ministerio de Trabajo.

Todos los Planes Sociales Nacionales

En el 2013, el Gobierno Nacional Argentino administró 58 Planes Sociales distintos que otorgan transferencias monetarias sin contraprestación, al igual que en el 2012, pero para el 2014 ya aumentaron 2 más, siendo 60. Estos programas prevén alcanzar un total

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

de **16.774.393 planes otorgados y un presupuesto de \$74.370.308.000 para el 2013.** Para el 2014 se proyecta que el presupuesto sea de **\$ 120 mil millones de pesos, con 18.025.553 beneficiarios, en 60 programas.** Según el último Censo poblacional, en la Argentina habitan 40.117.096 personas, por lo que hay 42% de las personas podrían recibir algún tipo de plan. Sin embargo, muchas personas pueden ser beneficiarias de más de un programa a la vez, por lo que este número se reduciría. Además, muchos de estos programas son entregas de material o dinero por una sola vez, por lo que no podemos decir que cada uno de estos sean dependientes de estos planes. En la próxima sección presentamos los planes que son mensuales o de fondos considerables que tienen un impacto mayor sobre las personas.

Cuadro 4: Programas por Organismo 2013

Organismo	Cantidad	Beneficios	PPS en miles	\$ Promedio	Var 13/12
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	12	309,629	2,855,056	9,221	87%
Ministerio de Desarrollo Social	13	3,365,795	32,970,931	9,796	49%
Ministerio de Educación	11	64,614	386,481	5,981	244%
Min Plan Federal, Inversión Pública y Servicios	5	164,833	5,750,047	34,884	30%
ANSeS	17	12,869,522	32,407,793	2,518	2%
Totales	58	16,774,393	74,370,308	4,434	20%

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Presupuesto 2013, los sitios web de los Ministerios y las solicitudes de información

Como se puede observar en el cuadro 4, los datos fueron obtenidos de fuentes oficiales, y en la última columna calculamos estimaciones del promedio que cada organismo otorga por plan por año. En promedio los planes otorgaron \$ 4434 por año a cada beneficiario en el 2013, esto es un 20% más alto que los resultados del 2012. Sin embargo, si observamos el promedio entregado por ministerio, podemos ver variaciones muy distintas, como por ejemplo en el Ministerio de Educación adonde hay un fuerte incremento en los montos otorgados en promedio, del 244%, y en Desarrollo Social adonde hay un incremento de 49%, y por otro lado en ANSeS, adonde el monto promedio aumentó apenas un 2%. Al ser promedios estas modificaciones en parte se explican por cuáles programas aumentaron más o disminuyeron dentro de cada cartera. Por ejemplo, parte importante del incremento promedio en el Ministerio de educación se debe a que hay menos beneficiarios y se redujeron programas de montos bajos.

Cuadro 4.1: Programas por Organismo 2012

Organismo	Cantidad	Beneficios	PPS en miles	\$ Promedio
Ministerio de Trabajo	13	518,697	2,554,146	4924
Ministerio de Desarrollo Social	12	3,849,034	25,343,343	6584
Ministerio de Educación	11	257,500	447,355	1737
Ministerio de Planificación Federal	5	195,280	5,226,653	26765
ANSeS	17	12,557,136	30,856,343	2457
Totales	58	17,377,647	64,427,841	3708

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Presupuesto 2012, sitios web de los Ministerios y las solicitudes de información

En el Cuadro 4.1 podemos ver los mismos resultados para el 2012, información útil para ver la comparación con el 2013.

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

Como en cada ministerio se incluyen programas muy diversos, en montos, en formas de entregas y en plazos, lo iremos desglosando a medida que analicemos cada dependencia pública. Si comparamos con el trabajo realizado en el 2012, podemos ver que hay la misma cantidad de planes en el 2013. No obstante eso, **en el 2013 hay 4 planes nuevos y se han dado de baja otros 4 planes**. En Desarrollo Social se empezó a implementar la asistencia a la formación de Huertas. En el Ministerio de Trabajo se dio de baja definitivamente el programa jefes y jefas. En Educación hay tres programas nuevos y se dieron de baja tres programas, que analizaremos más adelante. Cada uno se va a explicar en más detalle a medida que describimos cada Ministerio y el ANSES.

La institución pública que más planes otorga es la ANSeS²⁸, 17 en total, destinados a 12.869.522 beneficiarios, con un presupuesto de \$ 32,4 mil millones. Sin embargo, es el organismo que menos dinero entrega por persona, \$2,457. Este número está sesgado por algunos planes que tienen muchos beneficiarios pero que transfieren poco dinero, como es el caso de la Ayuda Escolar Anual que otorgaba \$340 una vez por año (en febrero 2014 se anunció un incremento a \$ 570).

El Ministerio de Trabajo administra 12 planes distintos, aunque tiene uno de los presupuestos más reducidos y una cantidad de beneficios también menor. Varios de estos programas tienen pocos beneficiarios, por lo que tienen menos impacto en el presupuesto e influencia en las personas que otros programas más masivos.

Desde el Ministerio de Desarrollo Social se entregan 13 planes a 3.365.000 beneficiarios con un presupuesto de \$ 32,9 mil millones. Si analizamos el monto promedio recibido por persona, está en segundo lugar, influenciado por las altas retribuciones de las Pensiones No Contributivas. Por ejemplo en la pensión no contributiva por invalidez, se entregaban \$ 1516 por mes.

El Ministerio de Educación tiene 11 planes y es uno de los Ministerios que menos beneficiarios tiene, 64,614.

En el Ministerio de Planificación se encuentran marcadas diferencias con el resto de los ministerios. Por ejemplo, el dinero no se otorga directamente sino que se entrega en forma de una vivienda u otra solución habitacional. El número de beneficiarios y los montos percibidos son aproximados y no toman en consideración variables como lo que la vivienda puede valer en el futuro o si los beneficiarios pagaron parte de la vivienda. Además, en muchos casos por cada unidad entregada, existe más de un beneficiario.

En el cuadro 4.2 podemos ver los resultados para el año 2014. Mucha de la información sobre la que realizamos estos datos son investigaciones tanto de las respuestas de los Ministerios, sus web y pedidos de informes, como de recorridas realizadas en el Conurbano bonaerense. Para el 2014, solo contamos con la información vertida en el

²⁸ Cada asignación será considerada como un plan por separado ya que cada uno tiene condiciones y requisitos distintos.

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

presupuesto 2014, por lo que es incompleto y estos datos hay que seguirlos durante el año. Igualmente publicamos el cuadro, teniendo en cuenta la información disponible a febrero 2014.

Cuadro 4.2: Programas por Organismo 2014

Organismo	Cantidad	Beneficios	PPS en miles	\$ Promedio	Var 14/13
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	12	272,547	3,101,722	11,381	23%
Ministerio de Desarrollo Social	13	3,463,114	45,466,607	13,129	34%
Ministerio de Educación	11	113,195	1,027,251	9,075	52%
Min Plan Federal, Inversión Pública y Servicios	5	247,613	9,173,826	37,049	6%
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	1	10,000	720,000	72,000	
ANSeS	18	13,919,084	61,083,880	4,388	74%
Totales	60	18,025,553	120,573,287	6,689	51%

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Presupuesto 2013, los sitios web de los Ministerios.

Para el 2014 se incluyen dos nuevos programas, a fines del 2013 se votó en el congreso una nueva pensión para personas detenidas durante el gobierno militar, de unos \$ 6000 por mes. Se estima que hay 10.000 beneficiarios y el impacto en el presupuesto en el 2014 será de \$ 720 millones. Este programa es administrado por la secretaria de derechos humanos, dentro del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

También para el 2014 incluimos el nuevo programa PROGRESAR, dentro del ANSES. Dicho programa se espera que afecte a 1.500.000 de beneficiarios de entre 18 y 24 años, con un beneficio de \$ 600 por mes, teniendo un impacto de \$ 10,8 MM en todo el año, aunque no descartamos que sea algo menor porque tarde unos meses en implementarse.

De esta forma, para el 2014 se esperan 60 programas, con un presupuesto de \$ 120 mil millones de pesos y que entreguen 18.025.553 planes.

En el cuadro 5 se pueden observar cuáles son los 58 planes que se otorgaron desde el Gobierno Nacional en el 2013. En este caso no incluimos los datos del 2014, porque para el 2013 tomamos como base no solo los presupuestos, sino que también los datos pedidos respondidos de los Ministerios. En las próximas páginas vamos a desglosar los planes por Ministerio que los otorga y desde ahí vamos a analizar su variación en los últimos años.

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

Listado de Planes al 2013

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

Cuadro 5: Listado completo de Planes del Gobierno Nacional

	Beneficios	Variación 2012	Montos x Beneficio	Presupuesto	Variación 2012	% sobre Sub Totales
ANSES	12,869,522	2.5%		32,407,793	5.0%	44.8%
Asignación Prenatal***	71,159	-14.9%	233,402			
Asignación por Adopción*	418	-15.7%	1,693			
Asignación por Hijo	3,642,100	9.0%	11,946,088			
Asig. x Hijo Discapacitado	79,776	3.7%	1,244,506	12,511,623	4.1%	17.3%
Asig. por Maternidad*	92,293	-3.4%	0			
Asig. por Matrimonio*	66,346	-1.0%	67,175			
Asig. por Nacimiento*	218,416	-0.1%	147,431			
Ayuda Escolar Anual**	3,010,008	12.4%	511,701			
Asignación por Cónyuge*	672,463	-2.9%	47,409			
Asignación por Hijo	199,002	-1.7%	652,727	2,424,892	21.6%	3.4%
Asig. x Hijo Discapacitado	88,934	6.3%	1,031,634			
Ayuda Escolar Anual**	182,737	44.7%	31,065			
Asig. Universal por Hijo	3,597,014	-1.9%	16,402,384	14,096,285	20.6%	19.5%
Asig. por Embarazo***	219,044	129.0%	998,841			
Programa Conectar Igualdad.com.ar	600,000	-40.0%	1,857,600	1,000,000	-69.0%	1.4%
Pensiones a Ex-Combatientes	21,974	0.8%	1,562,176	1,729,371	35.3%	2.4%
Seguro de desempleo	107,838	0.6%	345,082	645,622	-0.4%	0.9%
DESARROLLO SOCIAL	3,365,795	-0.1%		32,970,931	2.1%	45.6%
Pensiones no Contributivas por Vejez y Decreto	23,895	-31.5%	455,429			
Pensiones no Contributivas por leyes especiales*	1,722	-3.2%	32,821			
Pensiones no Contributivas Madres de 7 Hijos	348,234	2.2%	9,481,715	25,246,186	13.5%	34.9%
Pensiones no Cont. Otorgadas por Legisladores*	93,795	-1.4%	1,787,695			
Pensiones no Contributivas por invalidez	822,918	23.4%	15,684,488			
Seguridad Alimentaria (tarjeta magnetica)	1,730,489	0.0%	830,635			
Asistencia para la conformación de Huertas	3,450,000	X	X	1,552,146	-17.9%	2.1%
Modulos alimentarios	3,173,473	13.3%	X			
Comedores escolares y comunitarios	12,875	-0.6%	x	710,486	-7.7%	1.0%
Ingreso social con Trabajo (Argentina Trabaja)	131,667	-32.3%	2,765,000	4,661,598	-27.0%	6.4%
Microcréditos	100,000	X	X	195,481	-21.0%	0.3%
Proyectos Socioproductivos "Manos a la Obra"	1,200	X	X	218,143	123.7%	0.3%
Familias por la Inclusión Social (Monotributo)	200,000	-65.4%	X			
Acciones de Promoción y Protección social	99,000	7.6%	X	605,032	-7.2%	0.8%
PLANIFICACIÓN FEDERAL	164,833	-15.6%		5,750,047	-12.1%	8.0%
Techo Digno	86,083	-34.9%	X	2,688,662	-14.4%	3.7%
Mejoramiento Habitacional e Infraest. Básica	42,963	13.1%	X	1,268,603	-7.3%	1.8%
Fortalecimiento Comunitario del Hábitat	16,309	7.4%	X	512,867	-20.1%	0.7%
Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios	19,478	96.1%	X	766,239	-20.0%	1.1%
Mi Tv Digital	X	X	X	513,676	18.3%	0.7%
EDUCACIÓN	79,864	-73.1%		386,481	-32.0%	0.5%
Becas Correspondientes Becario a Leyes Especiales	1,500	0.0%	1,500			
Becas a Aborígenes	8,000	-60.0%	8,000	19,200	-59.7%	0.0%
Becas a Alumnos Bajo Protección Judicial	8,000	-20.0%	8,000			
Provisión Libros para Alumnos Primaria y Secundaria	8,188,888	56.5%	X	X	X	0.0%
Provisión de Útiles Escolares (Ludotecas)	15,250	323.6%	X			
Becas a Alumnos Universitarios de Bajos Recursos	10,000	-23.1%	50,000	260,242	15.9%	0.4%
Becas para Carreras Prioritarias	12,296	-53.8%	61,480			
Becas para la Formación Docente	23,688	16.3%	59,220	94,720	158.4%	0.1%
Plan Nacional de Lectura	5,000,000	X	X	X	X	0.0%
Becas para Posgrados en Educación	750	X	X	2,235	X	0.0%
Becas de Perfeccionamiento	380	X	X	10,084	X	0.0%
TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL	411,492	-25.8%		799,148	-9.4%	1.1%
Jovenes con más y mejor trabajo	103,616	450	1,128,370	0	0	0.0%
Seguro de Capacitación y Empleo	107,129	225	927,538	0	0	0.0%
Programa Jefes de Hogar	0	150	X	X	0	0.0%
Prog. Inserción Laboral en el Sector Privado						
Prog. Inserción Laboral en el Sector público						
Prog. Inserción Laboral p/trabajadores c/discapacidad	111,123	-8.2%	166,685			
Prog. Inserción Laboral Obra Pública Local						
Entrenamiento para Trabajo Sector Privado	21,058	251.0%	379,044	799,148	-15.7%	1.1%
Emprendimientos Productivos (Promover)	7,692	-30.0%	47,045			
Sostenimiento de Empleo	21,335	30.2%				
Programa de Empleo Comunitario	9,911	30.2%	17,841			
Programa de Recuperación Productiva	25,017	-36.3%	180,124			
Programa Trabajo Autogestionado	4,611	25.1%	X			
Total	16,891,506			72,314,400		100.0%

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

ANSES

La Administración Nacional de Seguridad Social (ANSeS), es un ente autónomo que recibe fondos directos de aportes personales y patronales. También un porcentaje de impuestos (IVA, Ganancias y Monotributo, más otros impuestos específicos) y un 15% de la Coparticipación Fiscal. Entre sus principales gastos está el pago de las jubilaciones. Además, en los últimos años, ha tomado un rol cada vez más activo en programas sociales. Como observamos anteriormente, este organismo es segundo que más aporta en presupuesto y el primero en cantidad de planes sociales. En el cuadro 6, puede observarse un resumen de todos los planes otorgados por dicho organismo en el 2013.

Cuadro 6: Planes Administración Nacional de la Seguridad Social (en miles de pesos)

	Beneficios (1)	Var. vs 2012	Monto Ene- Ago (2)	Monto Ago - Dic (2b)	Montos x Beneficio (3)=(1)x(2)x 8+(2b)x4	Presupuesto	Var% vs 2012	% sobre Sub Totales
Asignación Prenatal***	71,159		340/250/160/90	460/320/200/110	324,485			
Asignación por Adopción*	418		3,600	4,500	1,693			
Asignación por Hijo	3,642,100		340/250/160/90	460/320/200/110	16,607,976			
Asig. x Hijo Discapacitado	79,776	9.5%	1200/900/600	1500/1100/720	1,244,506	12,511,623	4.1%	38.6%
Asig. por Maternidad*	92,293		Salario Bruto	Remuneración Bruta				
Asig. por Matrimonio*	66,346		900	1,125	67,175			
Asig. por Nacimiento*	218,416		600	750	147,431			
Ayuda Escolar Anual **	3,010,008		170	340	511,701			
Asignación por Cónyuge*	672,463		41	100	47,409			
Asignación por Hijo	199,002		340/250/160/90	460/320/200/110	907,449			
Asig. x Hijo Discapacitado	88,934	3.5%	1200/900/600	1500/1100/720	1,387,370	2,424,892	21.6%	7.5%
Ayuda Escolar Anual**	182,737		170	340	31,065			
Asig. Universal por Hijo	3,597,014		340	460	16,402,384			
Asig. por Embarazo***	219,044	1.4%	340	460	998,841	14,096,285	20.6%	43.5%
Programa Conectar Igualdad.com.ar	600,000	-40.0%	3096****	X	1,857,600	1,000,000	-69.0%	3.1%
Pensiones a Ex- Combatientes	21,974	0.8%	5,639	6,495	1,562,176	1,729,371	35.3%	5.3%
Seguro de desempleo	107,838	0.6%	250 / 400	420,568,200	345,082	645,622	-0.4%	2.0%
Total	12,869,522	2.5%			42,444,342	32,407,793	5.0%	100.0%

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Presupuesto

*Se cobra el monto que figura una única vez

**Se cobra el monto que figura una vez por año

***Se cobra el monto que figura durante 9 meses

****No figura en la Ley de Presupuesto, se toma costo promedio del año 2012 ajustado por la inflación informada por el INDEC

Relevando información presupuestaria encontramos que el presupuesto del ANSES, tal como figura en la Ley de Presupuesto 2013, no aparece desglosado por cada asignación.

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

Por lo tanto, no es posible saber con exactitud cuánto se destina a cada una, y solo quedan las estimaciones que se puedan llegar a hacer. En ese sentido, **es posible ver las diferencias entre lo que aparece en el total del presupuesto, que son de \$ 32,4 MM y las estimaciones que realizamos en Libertad y Progreso en base a respuestas de los Ministerios y los anuncios del gobierno, que da \$ 42,4 MM.** Estos \$ 10 MM de diferencia se explica en parte importante, **por lo aumentos anunciados por la Presidente en enero del 2014**, por lo que muy probablemente se termine gastando más de lo presupuestado. Además, como en algunos programas no tenemos información precisa de cuantos son los beneficiarios que perciben cada monto, lo calculamos por promedio, así que puede haber una diferencia.

Las transferencias monetarias sin contraprestación que otorgó este organismo se pueden dividir en 4 categorías de asignaciones: activas, pasivas, universales y otras. Según el ANSES las **asignaciones familiares** “activas” son aquellas correspondientes a trabajadores en relación de dependencia y de los beneficiarios de la Ley sobre Riesgos de Trabajo y del Seguro por Desempleo, de acuerdo con la ley 24.714. Mientras que las “pasivas” son aquellas que se otorgan a familiares de Jubilados y Pensionados. Por otro lado, están las asignaciones familiares universales, que por su definición deberían incluir a toda la población, pero apuntan principalmente a la gente de menores recursos que no entra en las activas y pasivas, principalmente a la gente que no tiene empleo o está en el mercado informal y cumple con ciertos requisitos. Hay familias que no reciben asignaciones familiares, por ejemplo los que reciben más de cierto sueldo, y los que no cumplen con los requisitos para percibir las denominadas universales.

Por último, hay una cuarta categoría, que denominamos “otros”. Estas no son asignaciones familiares e incluyen el programa conectar igualdad, fondos para desempleo y pensiones para ex combatientes.

Desde septiembre de 2013 los niveles de ingreso han sido categorizados en los siguientes grupos: De \$200 a \$4.800, de \$4.801 a \$6.000, de \$6.000,01 a \$7.800 y de \$7.800,01 a \$30.000²⁹. No se otorga a aquellas familias donde uno de los miembros cobre más de \$15.000 mensuales. En el caso de un hijo con discapacidad el monto varía de acuerdo a los siguientes niveles de ingreso: de \$0 a 4.800, de \$4.801 a \$6.000 y de \$6.000 en adelante.

❖ Asignación Universal

La Asignación Universal por Hijo (AUH) alcanza a 3.597.014 niños en edad escolar y a **219.044 mujeres embarazadas**, lo cual resulta un dato llamativo si se toma en cuenta que para el presupuesto del año anterior se estimaba atender a 95 mil mujeres embarazadas. Si comparamos con el año anterior hay 70 mil beneficiarios menos del AUH. En septiembre de 2013, el monto de la Asignación ha aumentado de \$340 a \$460. Sin embargo, tal como aparece en el siguiente cuadro, aún si tomamos al monto

²⁹ A mayor nivel de ingreso menor beneficio. Todos estos datos se obtuvieron del sitio Web del ANSeS.

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

de la asignación como \$340 para todo el año existe una clara subestimación de presupuesto de más de \$1.250 millones.

Cuadro 6.1.1: AUH 2013 y Comparativo 2012

Programa	Beneficios	Var 2012	Monto	Var 2012	Total	Var 2012	Presupuesto Asignado	Var 2012
Asig. Universal por Hijo	3,597,014	-2%	340	26%	15,346,092	28%	14,096,285	21%
Asig. por Embarazo	219,044	129%						

Fuente: Elaboración propia en base a Ley de Presupuesto.

Como este año se incrementó el monto asignado, la diferencia aumenta a \$3.000 millones, para instrumentarlo, el gobierno sacó una resolución donde modificó la Ley de Presupuesto. En esta ampliación no hay detalles de cuánto se destina a cada programa. Según fuentes del organismo “el aumento se hizo después de elevado el proyecto de ley de presupuesto”, motivo por el cual se generó esta inconsistencia. De todos modos, según la misma fuente, los presupuestos pueden ser ampliados y al momento de escribir este artículo una nota en el diario *Ámbito Financiero* lo expone de manera muy clara:

“La cartera más beneficiada por la ampliación presupuestaria fue la de Trabajo, por las asignaciones familiares de los funcionarios públicos que son pagadas ahora a través de la ANSeS, que opera dentro de la órbita de Carlos Tomada. También precisa de mayor caja por el incremento de las prestaciones por hijo y por el subsidio de contención familiar. Para ello se le transfirieron \$ 7.799 millones.”³⁰

❖ Conectar Igualdad:

En 2012 este programa alcanzó a 2.794.480 alumnos con un presupuesto de \$3.223 millones y para 2013 se pretende alcanzar a 600.000 más. Para conseguirlo se destinó un presupuesto de \$1.000 millones para adelantos a proveedores, es decir, a la compra parcial de las computadoras. Por faltante de información no se puede aproximar un cálculo individual de costo por cada computadora entregada. No tuvimos respuesta a nuestros pedidos de informes, sobre este tema, como se puede observar en el Anexo 1.

La ANSeS cuenta con una web destinada especialmente a este programa, donde figura el número de computadoras entregadas hasta la fecha es de 3.810.877. Si tomamos este dato y se netea del año anterior, se tiene un incremento de un millón de nuevas netbooks entregadas, distando en demasía de lo establecido en el presupuesto.

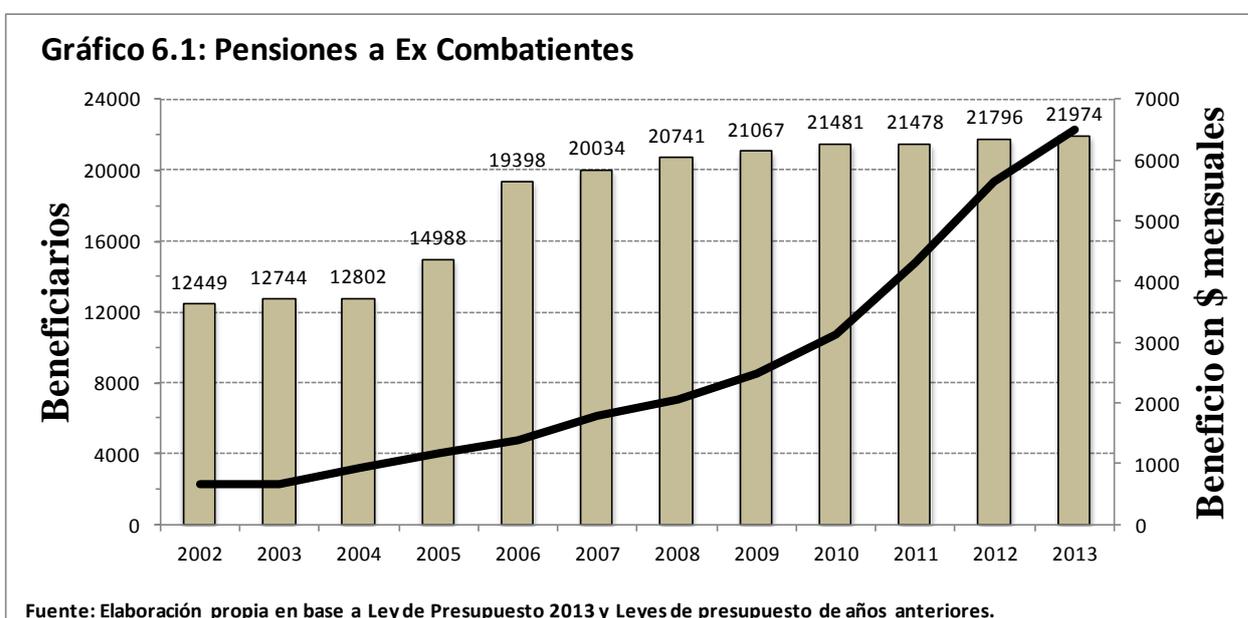
³⁰ Nota publicada en diario *Ámbito Financiero* el 29 de noviembre 2013.

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

❖ Siguen creciendo los Ex-Combatientes

Otro programa a destacar es la Pensión a Ex-combatientes. En el trabajo “La trampa de la dependencia económica” se puede ver nuestra preocupación por las irregularidades en estas pensiones. Lo sorprendente es que a más de 30 años de la guerra, siguen aumentando la cantidad de pensionados, con 200 nuevos pensionados en el 2013. Además el presupuesto para esta pensión aumentó 35% en el mismo año, por encima de la inflación y el promedio de los otros planes.



El beneficio que reciben los excombatientes varía según el lugar de residencia. Aquellos que viven en la provincia de Buenos Aires reciben tres veces el salario mínimo mientras que en otras provincias **reciben tres veces el haber jubilatorio mínimo**. Esto ha generado incentivos a mentir sobre el lugar de residencia y por lo tanto más casos de fraude.

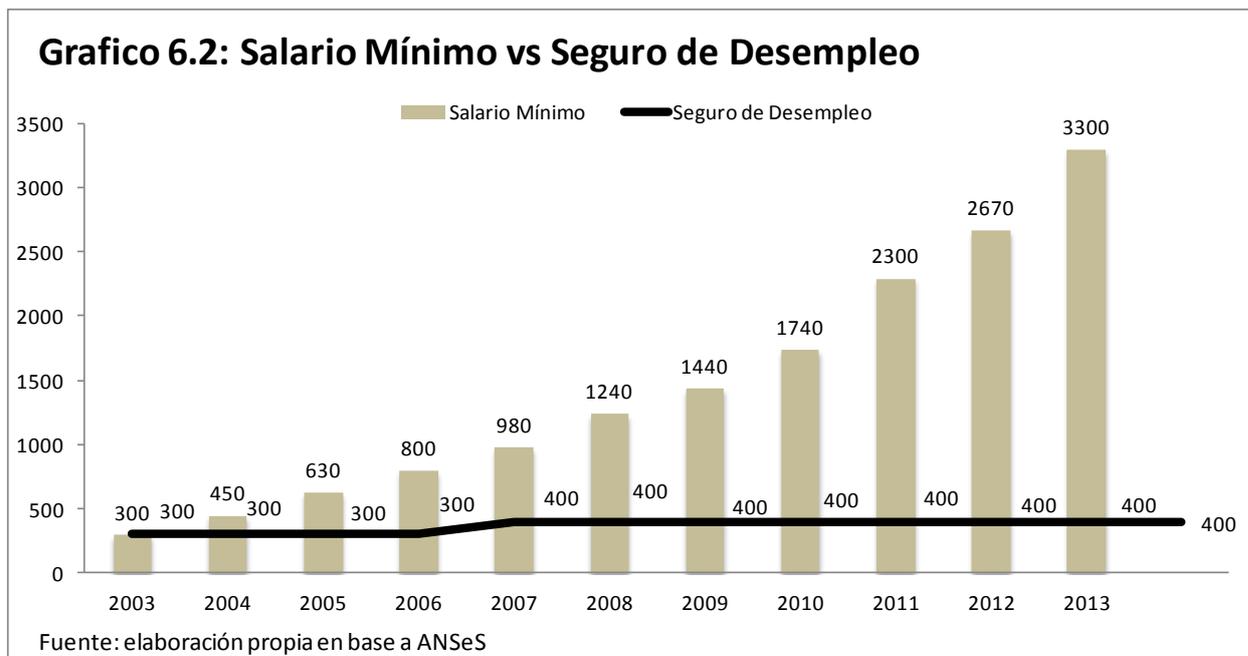
❖ Seguro de Desempleo

El seguro de desempleo es una de los sistemas más utilizados en países desarrollados, porque es un plan temporal y condicional a la búsqueda de trabajo en un período específico. En relación con otros programas tiene la ventaja de generar incentivos para buscar trabajo, formas de controlarlo y no genera dependencia. Sin embargo, este programa ha perdido fuerza y el último ajuste fue en el 2006, por lo que el monto mensual es de apenas \$ 400, por lo que no cumple su función de darle sustento al desempleado. En el gráfico 6.3 comparamos el seguro de desempleo contra el salario mínimo. En el 2003 eran equivalentes. En el último ajuste en el 2006, el seguro de desempleo representaba el 50% del salario mínimo. **Para el 2013 el salario mínimo fue**

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

de \$ 3300, por lo que el seguro de desempleo es solamente el 12% del salario. Por estos motivos es que consideramos que dejo de cumplir su función.



Por último, en el cuadro 6.3 se compara con los años 2012 y 2014. Podemos ver cómo de un presupuesto a otro las metas cuantitativas han sido modificadas, esperando repartir desde este organismo casi 13 millones de planes, implicando un incremento de 2,5% con respecto al año previo.

Es interesante ver el salto en la asignación para mujeres embarazadas, que aumenta 129% desde el 2012 al 2103, de 95 mil a 219 mil beneficiarias. Lo curioso es que para el 2014 se espera un caída del 25% en las beneficiarias por la asignación por embarazo. Estos datos son publicados sin una correspondiente explicación de las razones de estas variaciones.

En cuanto al Presupuesto total, el aumento que se registra es de un 5% en el 2013, en términos reales negativo y en parte explicado por todos los aumentos en materia de asignaciones. El mayor incremento de presupuesto se ve en las Pensiones a Ex Combatientes, aunque no se tiene bien en claro el motivo ya que el número de beneficios solo aumenta en 200, cerca del 1%, y los incrementos en el haber mínimo no llegan a representar ese porcentaje.

En cambio, para el 2014 se presupuesta un incremento de 70% en los recursos destinados a estos programas, hay un aumento estimado de 8% en la cantidad de beneficiarios. En este sentido se puede ver que el mayor aumento presupuestario se da en las asignaciones familiares, que suben un 51% en el 2014 respecto al 2013. Esto se

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

puede explicar por un lado, porque se contempla el incremento en los haberes que se dio en agosto del 2013 y se añaden nuevos incrementos a lo largo del 2014.

Dejamos de lado el programa Conectar Igualdad en este análisis comparativo por los motivos ya mencionados, relacionados al déficit de información que figura en el Presupuesto de la ANSeS.

Como mencionamos anteriormente, para el 2014 incluimos el nuevo programa PROGRESAR. De este programa no obtuvimos ninguna respuesta de los Ministerios, ni aparece información en el Presupuesto. Decidimos incluirlo tomando como dato, el anuncio; que muchas veces es más amplio de lo que termina siendo en la realidad. En ese sentido, contabilizamos 1,500,000 beneficiarios, que recibirían \$ 600 por mes, lo cual multiplicado da \$ 10,8MM. Es cerca del 1,2% del Presupuesto del Gobierno Nacional y el 10% del presupuesto en subsidios sociales. No descartamos que en el 2014 sea considerablemente menor, porque mientras se implementa van a pasar algunos meses y no es del todo claro si los beneficiarios van a alcanzar este monto o no. Igual lo incluimos en el cuadro 6,3.

Cuadro 6.3: ANSeS, Comparativo 2012/2013/2014 (en millones de pesos)

	2012		2013		Variación (%) 2013/12			2014		
	Benef	Pres	Benef	Pres	Benef	Presupuesto		Benef	Presupuesto	
						Nominal	Real*		Monto	Var (%)
Asignación Prenatal	83,618		71,159		-14.9%			79,159		
Asignación por Adopción	496		418		-15.7%			301		
Asignación por Hijo	3,340,100		3,642,100		9.0%			3,668,052		
Asig. x Hijo Discapacitado	76,918	12,021	79,776	12,512	3.7%	4.1%	-16.9%	95,294	18,977	51.7%
Asig. por Maternidad	95,519		92,293		-3.4%			101,135		
Asig. por Matrimonio	66,992		66,346		-1.0%			44,051		
Asig. por Nacimiento	218,693		218,416		-0.1%			157,793		
Ayuda Escolar Anual	2,677,580		3,010,008		12.4%			3,105,043		
Asignación por Cónyuge	692,291		672,463		-2.9%			666,933		
Asignación por Hijo	202,366		199,002		-1.7%			178,320		
Asig. x Hijo Discapacitado	83,641	1,995	88,934	2,425	6.3%	21.6%	-2.9%	81,186	3,288	35.6%
Ayuda Escolar Anual	126,302		182,737		44.7%			127,051		
Asig. Universal por Hijo	3,667,950	11,692	3,597,014	14,096	-1.9%	20.6%	-3.7%	3,313,271	17,530	24.4%
Asig. por Embarazo	95,637		219,044		129.0%			162,646		
PROGRESAR								1,500,000	10,800	
Prog Conectar Igualdad	1,000,000	3,223	600,000	1,000	-40.0%	-69.0%	-75.2%	524,408	2,059	105.9%
Pensiones a Ex-Combatientes	21,796	1,278	21,974	1,729	0.8%	35.3%	8.1%	22,309	1,929	11.5%
Seguro de desempleo	107,237	648	107,838	646	0.6%	-0.4%	-20.4%	92,132	530	-17.9%
Total	12,557,136	30,856	12,869,522	32,408	2.5%	5.0%	-16.1%	13,919,084	55,113	70.1%

Fuente: Elaboración propia en base a Ley de Presupuesto 2012 y 2013

*Variación real, índice de inflación elaborado por la Fundación Libertad y Progreso para el año 2013

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

Aumentos en los montos en Mayo 2014

En Mayo del 2014 hubo anuncios de aumentos las asignaciones familiares y en los distintos planes entregados por la ANSeS, con ajustes del 40% contra los montos entregados en el año 2013. En el cuadro 6.4, tenemos un cuadro comparativo contra el año anterior. Además, podemos ver que se agranda la brecha entre el presupuesto original, que era de \$ 44 mil millones, a lo que son nuestras estimaciones de lo que efectivamente se va a entregar, basado en los nuevos aumentos. Esta diferencia es en parte por incluir el programa PROGRESAR y por los incrementos en los montos anunciados.

Cuadro 6.4: Planes Administración Nacional de la Seguridad Social 2014 (en miles de pesos)

	Beneficios (1)	Var. vs 2013	Monto Ene-Abril	Monto Mayo - Diciembre	Montos x Beneficio (3)=(1)x((2)x 8+(2b)x4)	Presupuesto	Var% vs 2013	% sobre Sub Totales
Asignación Prenatal***	79,159	11.2%	460/320/200/110	644/432/260/132	374,897			
Asignación por Adopción*	301	-28.0%	4,500	4,500	1,355			
Asignación por Hijo	3,668,052	0.7%	460/320/200/110	644/432/260/132	17,371,894			
Asig. x Hijo Discapacitado	95,294	19.5%	1500/1100/720	2100/1485/936	1,551,386	18,977,300	51.7%	42.8%
Asig. por Maternidad*	101,135	9.6%	Remuneración Bruta	Remuneración Bruta				
Asig. por Matrimonio*	44,051	-33.6%	1,125	1,125	49,557			
Asig. por Nacimiento*	157,793	-27.8%	750	750	118,345			
Ayuda Escolar Anual **	3,105,043	3.2%	340	510	1,055,715			
Asignación por Cónyuge*	666,933	-0.8%	100	100	66,693			
Asignación por Hijo	178,320	-10.4%	460/320/200/110	644/432/260/132	844,524	3,288,310	35.6%	7.4%
Asig. x Hijo Discapacitado	81,186	-8.7%	1500/1100/720	2100/1485/936	1,321,708			
Ayuda Escolar Anual**	127,051	-30.5%	340	510	43,197			
Asig. Universal por Hijo	3,313,271	-7.9%	460	644	23,166,391	17,529,881	24.4%	39.6%
Asig. por Embarazo***	162,646	-25.7%	460	644	1,137,221			
Progresar	1,500,000		600	600	10,800,000			
Programa Conectar Igualdad.com.ar	524,408	-12.6%	X	X	1,000,000	2,058,706	105.9%	4.6%
Pensiones a Ex-Combatientes	22,309	1.5%	6,495	6,495	1,738,763	1,928,864	11.5%	4.4%
Seguro de desempleo	92,132	-14.6%	250 / 400	250 / 400	442,234	530,149	-17.9%	1.2%
Total	13,919,084	8.2%			61,083,880	44,313,209	36.7%	100.0%

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Presupuesto

*Se cobra el monto que figura una única vez

**Se cobra el monto que figura una vez por año

***Se cobra el monto que figura durante 9 meses

****No figura en la Ley de Presupuesto, se toma costo promedio del año 2012 ajustado por la inflación informada por el INDEC

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

❖ Ministerio de Desarrollo Social

El ministerio de Desarrollo Social es el Ministerio que más fondos destina a transferencias monetarias. Consideramos que desde este Ministerio se debería coordinar y ejecutar todos los planes asistenciales, y desde ahí tener una base de datos única desde donde se coordina con Provincias, Municipios y otros organismos. Como ya hemos visto, por diversos motivos, hay varias oficinas que otorgan los vastos programas hoy vigentes. Desde el Ministerio de Desarrollo Social, se entregan 13 programas a 3,36 millones de beneficiarios con un presupuesto de \$ 32,790 millones.

En el cuadro 7 se encuentran los 13 Programas del Ministerio de Desarrollo Social que entregan beneficios monetarios o equivalentes, por ejemplo, en forma de canasta de alimentos. Incluimos el programa Monotributo Social en el cuadro, pero más abajo explicamos por qué no lo consideramos un subsidio social, por eso contabilizamos 13 programas. De los otros programas, para calcular los beneficiarios totales no sumamos los beneficiarios de módulos de alimentos ni asistencia a la conformación de huertas. El primero, porque un beneficiario puede ser receptor habitual de módulos alimentarios, así que no tenemos datos para precisar cuántos son los beneficiarios únicos de este programa y si incluimos la cantidad de módulos puede distorsionar el resultado. En la asistencia a conformación de huertas, sucede algo similar, ya que en la cantidad de beneficiarios se incluyen herramientas e insumos, por lo cual no se puede precisar si una persona obtiene varios insumos y herramientas, y al mismo tiempo con una huerta se puede beneficiar a muchas personas. A su vez, no incluimos en la suma total del presupuesto la suma del programa de Monotributo Social y el programa “Socios productivos, Manos a la obra”, ya que en el presupuesto no se diferencia la partida. Del resto, hay algunos datos que no tuvimos respuestas, por lo cual utilizamos la cantidad de beneficiarios del trabajo realizado en el 2012.

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

Cuadro 7: Planes Ministerio de Desarrollo Social

	Beneficiarios (1)**	Monto Ene - Agos (2)	Monto Sep - Dic (2b)	Monto total anual en miles de \$ (3)=(1)x((2)x8 +(2b)x4)	Presupuesto (miles \$)***	% sobre Subsidios Totales
Pensiones no Contributivas por Vejez y Decreto	23,895	1,516	1,734	455,429		
Pensiones no Contributivas por leyes especiales*	1,722	X	X	32,821		
Pensiones no Contributivas Madres de 7 Hijos	348,234	2,165	2,477	9,481,715	25,246,186	76.5%
Pensiones no Cont. Otorgadas por Legisladores*	93,795	X	X	1,787,695		
Pensiones no Contributivas por invalidez	822,918	1,516	1,734	15,684,488		
Total Pensiones no Contributivas	1,290,564			27,442,148	25,246,186	76.6%
Seguridad Alimentaria (tarjeta magnetica)	1,730,489	40	X	830,635		
Asistencia para la conformación de Huertas	3,450,000	Brinda herramientas e insumos CA*	X	X	1,552,146	4.7%
Modulos alimentarios	3,173,473		X	X		
Comedores escolares y comunitarios	12,875	X	X	x	710,486	2.2%
Ingreso social con Trabajo (Argentina Trabaja)	131,667	1,750	X	2,765,000	4,661,598	14.1%
Microcréditos**	100,000	X	X	X	195,481	0.6%
Proyectos Socioprodutivos "Manos a la Obra"	1,200	X	X	X		
Familias por la Inclusion Social (Monotributo)	200,000	X	X	X	218,143	0.7%
Acciones de Promoción y Protección social	99,000	X	X	X	605,032	1.8%
Total	3,365,795			31,037,783	32,970,931	100.0%

Fuente: Elaboración propia en base a ley de presupuesto 2013 *Las Pensiones no tienen montos únicos.

**Los programas que no se encontraron detallados en cantidad de beneficiarios, se utilizaron las cantidades correspondientes al año 2012

***En el total no contabilizamos ni el pres. de Proy. Socio + Familias por incl. Social

****No contabilizamos para el Total los beneficiarios de Asistencia p.Huertas, ni modulos alimentarios, ni familia por la inclusión Social.

Las **pensiones no contributivas** se pueden dividir en tres grupos: Las asistenciales, las graciables y las de leyes especiales.

Las Pensiones Asistenciales se dirigen a aquellas personas en estado de vulnerabilidad social que se encuentran sin amparo previsional o no contributivo, no posean bienes, ingresos ni recursos que permitan su subsistencia y que no tienen parientes obligados legalmente a proporcionarle alimentos o que, teniéndolos se encuentren impedidos para poder hacerlo. Estas son, las pensiones por invalidez, vejez y a madres con 7 o más hijos.³¹ A su vez son pensiones vitalicias.

La pensión que más personas reciben es la pensión por invalidez (822,918 beneficiarios), dirigida a quienes presentan un 76% o más de invalidez o discapacidad. Otorga un beneficio de \$1.734 mensuales, que representa un 78% del haber jubilatorio mínimo. Le sigue la pensión a Madres de 7 o más hijos con la mitad de beneficiarios, que otorga un monto idéntico al haber jubilatorio mínimo, el cual a fines del 2013 estaba en \$2,477. Este programa es similar a la Asignación Universal por Hijo y no son compatibles. Por último, dentro de las pensiones asistenciales se encuentran las

³¹ Descripción obtenida del siguientes sitio: <http://www.atepensiones.org.ar/spip.php?article204>

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

Pensiones por Vejez que reciben 23,895 personas y son otorgadas a mayores de 70 años, que no reciben jubilación, con un beneficio de \$1.734 a fin de año. Si comparamos contra el año 2012 vemos un incremento de 150 mil nuevas pensiones, principalmente en las pensiones en invalidez. Por eso, vemos un incremento en el 30% en el presupuesto.

Las pensiones graciabiles figuran como Pensiones Otorgadas por Legisladores, según lo establece el Presupuesto Nacional. Son aquellas que se entregan por medio del Congreso de la Nación de acuerdo a lo establecido por la Ley N° 13.337 y por la Ley de Presupuesto General de la Nación. Sin embargo, según varias fuentes, desde el 1 de marzo del 2012 se decidió suspender las facultades de los legisladores para la administración de pensiones graciabiles.³² El monto que se otorga a través de esta asistencia varía según cada caso y no es vitalicio, sino que dura 10 años.

Las Pensiones por Leyes especiales, según el Ministerio de Desarrollo Social “Abarcan las otorgadas a Presidentes y Vicepresidentes de la Nación; Jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación; Premios Nóbel; Primeros Premios Nacionales a las Ciencias, Letras y Artes Plásticas; Premios Olímpicos y Paralímpicos; Familiares de Personas Desaparecidas...”. En 2013, había únicamente 1.722 de estas pensiones y el beneficio también es variable.

Cuadro 7.1: Ministerio de Desarrollo Social, Comparativo 2012/13 (en millones de pesos)

	2012		2013		Variación (%)			2014		
	Benef	Pres	Benef	Pres	Benef	Presupuesto		Benef	Presupuesto	
						Nominal	Real*		Monto	Var (%)
Pensiones no Cont. por Vejez y Decreto	34,877		23,895		-31.5%			18,632		
Pensiones no Cont. por leyes especiales*	1,779		1,722		-3.2%			1,667		
Pensiones no Cont. Madres de 7 Hijos	340,811	17,492	348,234	25,246	2.2%	44.3%	13.5%	341,241	36,729	45.5%
Pensiones no Cont. Ot. por Legisladores*	95,111		93,795		-1.4%			88,535		
Pensiones no Cont. por invalidez	666,994		822,918		23.4%			909,675		
Total Pensiones no Contributivas	1,139,572	17,492	1,290,564	25,246	13.2%	44.3%	13.5%	1,359,750	36,729	45.5%
Seguridad Alimentaria (tarjeta magnetica)	1,730,489		1,730,489		0.0%	4.3%	-17.9%	1,730,489		
Asistencia para la conformación de Huertas	3,450,000	1,488	3,450,000	1,552	0.0%	4.3%	-17.9%	3,450,000	1,594	2.7%
Modulos alimentarios	2,800,000		3,173,473		13.3%			1,800,000		
Comedores escolares y comunitarios	12,950	606	12,875	710	-0.6%	17.3%	-7.7%	12,875	897	26.3%
Ingreso social con Trab (Argentina)	194,445	5,021	131,667	4,662	-32.3%	-7.2%	-27.0%	250,000	5,007	7.4%
Microcréditos	100,000	195	X	195	X	0.5%	-21.0%	0	196	0.5%
Proyectos Sociop"Manos a la Obra"	1,200		1,200					0		
Familias por la Inc Social (Monotributo**)	578,378	77	200,000	218	-65.4%	184.4%	123.7%	200,000	221	1.4%
Acciones de Promoción y Protección social	92,000	513	99,000	605	7.6%	18.0%	-7.2%	110,000	822	35.8%
Total	3,270,656	25,390	3,265,795	32,971	-0.1%	29.9%	2.1%	3,463,114	45,467	37.9%

Fuente: Elaboración propia en base a Ley de Presupuesto 2012 y 2013

*Variación real, índice de inflación elaborado por la Fundación Libertad y Progreso para el año 2013

³² Ver artículo de La Nación: <http://www.lanacion.com.ar/1452765-los-legisladores-ya-no-podran-dar-pensiones>

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

Una de las acciones más importantes del **Programa de Seguridad Alimentaria** es la provisión de tarjetas magnéticas a los jefes de hogar. A través de este sistema se otorga un monto por mes destinado únicamente para la compra de alimentos. Se lo conoce como Ticket Nación o Tarjeta Alimentaria o Azul. La tramitación y asignación de las tarjetas queda bajo la responsabilidad de cada Municipio y el monto final que concede varía según el municipio. El Gobierno Nacional financia parte del monto otorgado, se calcula aproximadamente 40 pesos mensuales. Por ejemplo, en varios municipios es de 80 pesos. Este es otro de los programas criticados por la insuficiencia del monto ya que el mismo no ha sido actualizado desde su implementación, en 2007. Esta es una de las desventajas de otorgar dinero, en vez de entregar directamente alimentos, en un contexto inflacionario.

El Ministerio también dispone, en forma permanente, de módulos alimentarios para la atención de emergencias sociales y climáticas y financia a otros organismos provinciales y municipales para la compra de módulos. En 2013, se estima que se entregarán 3.173.473 módulos, un 13,3% más que en el 2012. Como mencionamos anteriormente esta cifra no fue contabilizada en la suma total ya que no se sabe con exactitud a cuanta gente se les otorga el módulo, además no es clara su distribución ni con qué frecuencia se entrega.

El programa **Ingreso Social con Trabajo** o mejor conocido como el "**Argentina Trabaja**" beneficia a 131,667 personas y otorga un beneficio mensual de \$1.200, mostrando una caída en la cantidad de beneficiarios ya que para el 2012 se había estimado en 195 mil, osea un 32% menos. Sin embargo, esta información no es precisa. En el libro de Dinatale y Gallo dice "Argentina trabaja beneficiaría a 131,600 personas, lo cual es una fuerte subestimación ya que en marzo de 2013 el mismo ministerio informaba que ya se habían generado "más de 150,000 mil puestos de trabajo, superando el medio millón de personas incluidas si se contempla el grupo familiar"^{33,34}.

El mismo trabajo revela "Según el informe 'Protección de derechos sociales a través de la transparencia y el acceso a la información'³⁵ realizado por la Fundación Poder Ciudadano, la cantidad de incorporados llegó casi a 200.000 personas. Pero en verdad nadie sabe a ciencia cierta la cantidad exacta de los beneficiarios. Hay quienes aseguran que existen unos 300.000 beneficiarios del plan Argentina Trabaja, por ejemplo, en estricta reserva, algunos funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social"³⁶. Por lo tanto, en nuestro trabajo vamos a incluir el número oficial, aunque el número real podría ser mucho mayor.

³³ Información extraída del sitio oficial del Ministerio de Desarrollo Social de La Nación <http://www.desarrollosocial.gob.ar/noticia.aspx?=1933>

³⁴ Dinatale y Gallo (2013), pagina 42.

³⁵ Fundación Poder Ciudadano. Investigación y Seguimiento del plan Argentina Trabaja 2012.

³⁶ Dinatal y Gallo (2013), pagina 94.

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

Por otro lado, el monto se mantuvo fijo en \$1200, por lo que podemos ver un deterioro en los números reales, ya que con una inflación del 25.2% se va depreciando. No obstante, para compensar esto se agregan dos adicionales: uno por aumento de productividad de \$ 300 y el segundo por presentismo de \$ 250. “El beneficio no es para todos, sino que tiene un cupo limitado a 150.000”³⁷. Estos adicionales son discrecionales, ya que si no hay información precisa de los beneficiarios, mucho menos el control sobre supuesta productividad o presentismo. Por lo tanto, dependiendo de quién lo otorga se puede definir si cobre \$1200 o \$ 1750.

Este programa ha sido sometido a varias críticas. Desde su uso clientelar, de que no funcionan como cooperativas, de que es empleo público encubierto, de que no tiene control, que es otorgado discrecionalmente y muchas más.

Por un lado, el modelo que utiliza el Ministerio de Desarrollo Social para este programa en particular es el de una cooperativa de trabajo. Sin embargo, en la realidad el modelo difiere significativamente de una cooperativa genuina. La Fundación CIESO realizó un informe al respecto titulado “Cooperativas sin Cooperativismo”³⁸ donde compara lo expuesto en la “Declaración mundial de Cooperativismo de trabajo asociado elaborado por la CICOPA” con este programa. El Plan Argentina Trabaja no permite la autogestión democrática de los trabajadores, todavía no ha demostrado generar puestos de trabajo sustentables y tampoco se practica la democracia en las instancias decisorias de la organización. A su vez, han surgido numerosas críticas con respecto al manejo del programa, se lo acusa de ser muy discrecional y poco transparente en su gestión en general.

El Plan está diseñado y estructurado para ser administrado por punteros políticos ya que hay un Capataz que toma la asistencia y decide dar las bajas. A su vez, señala que es una forma de mantener en línea a los distintos intendentes. El órgano ejecutor puede ser tanto el municipio como un movimiento social. Por lo tanto, si un Municipio no es afín al gobierno, el órgano ejecutor pasa a ser el movimiento social oficialista.

Otra de las acciones del Programa Argentina Trabaja es la entrega de **Microcréditos** destinado a trabajadores y trabajadoras que desarrollan emprendimientos productivos, comerciales o de servicios de manera asociativa y/o familiar y necesitan dinero para adquirir insumos o maquinaria para hacer crecer su actividad. El monto del préstamo varía y es entregado a tasas de interés muy bajas. Se programó que para 2012 se entregarían 100.000 créditos, pero no tenemos datos fehacientes para el 2013, porque no tuvimos respuestas del órgano correspondiente. Dado el nivel de presupuesto se puede estimar que el Préstamo promedio es de \$2.000 aproximadamente.

³⁷ Dinatale y Gallo (2013) pagina 95.

³⁸ Gustavo Bertolini (2010), “Cooperativas sin cooperativismo”

<http://www.fundacioncieso.org.ar/%C2%BFcooperativas-sin-cooperativismo-por-gustavo-bertolini/>

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

Manos a las obras es otra línea de acción del programa Argentina Trabaja que intenta impulsar proyectos productivos a través de la entrega de subsidios para la compra de herramientas e insumos. Para 2013, se estimaba que habría 1.200 proyectos al igual que en el 2012; pero se estima un presupuesto de \$ 218 Millones, un incremento considerable respecto de los \$ 76 millones destinados en el 2012.

En este caso, no vamos a incluir el **Monotributo Social**, porque no es una transferencia de dinero, sino una exención impositiva. Aunque pueda tener un efecto parecido a un plan social ya que aumenta el ingreso disponible de las personas, no entra en nuestra definición. Lo incluimos en esta descripción, porque se menciona en la Web del Ministerio. El **Monotributo Social** permite a aquellos excluidos del sistema formal, una oportunidad de acceder a las obras sociales e ingresar al sistema jubilatorio y seguir accediendo a la Asignación Universal por Hijo. Pueden facturar hasta \$32.196 anuales y pagan un costo del monotributo de \$35 (aumentó a \$50 en mayo) mientras que la categoría “B” que permite únicamente \$24.000 anuales, se debe pagar \$296 mensuales.

El programa **Acciones de Promoción y Protección Social** figura en el Presupuesto del Ministerio de Desarrollo social con un presupuesto de \$ 605 millones y 92.000 beneficiarios (\$6500 en promedio por persona por año). Por más que el presupuesto muestre un incremento de 18% respecto del 2012, en términos reales vemos una caída del 7%. Uno de sus programas principales es el “**Plan ahí**”, el cual lleva adelante en conjunto con otros Ministerios. El objetivo es brindar una rápida respuesta a personas que se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad social. Para esto se realizan entregas de medicamentos, capacitaciones, asesoramiento, alojamiento, ayuda económica, ayuda directa y alimentación entre otros. Es difícil estimar cuánto dinero se otorga ya que varía en cada situación. Al ser tan variable, es muy discrecional y difícil de controlar.

❖ Ministerio de Planificación Federal

Los planes que decidimos incluir en este Ministerio son aquellos que buscan reducir el déficit habitacional a través de la construcción de viviendas. Existen muchos otros planes y programas que asisten a villas y asentamientos en la urbanización, a través de tareas de obras de agua potable, saneamiento, salud y educación. La columna de beneficiarios en el cuadro 8 muestra la cantidad de viviendas y/o soluciones habitacionales que se planeaban terminar y ejecutar, durante 2013. En este caso, es muy difícil comparar los beneficiarios y montos, con los mismos de otros ministerios. Por un lado, en el caso de una vivienda, su construcción puede tardar más de un año, pero a la vez se disfruta del beneficio por varios años. Por otro lado, la cantidad de beneficiarios por vivienda es mucho mayor. Además, dentro de los diversos programas, hay muchas diferencias, por ejemplo no es fácil comparar los beneficiarios de inversiones en urbanización con programas de edificación o de infraestructura.

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

Cuadro 8: Planes del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios

	Beneficios	Monto	Presupuest o en miles	% sobre Sub Totales
Techo Digno	86,083	Vivienda	2,688,662	46.8%
Mejoramiento Habitacional e Infraest. Básica	42,963	Vivienda	1,268,603	22.1%
Fortalecimiento Comunitario del Hábitat	16,309	Vivienda	512,867	8.9%
Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios	19,478	Vivienda	766,239	13.3%
Mi Tv Digital	X	Antena	513,676	8.9%
Total	164,833		5,750,047	100.0%

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Presupuesto 2013 y web del Ministerio.

El propósito del programa **Desarrollo de la Infraestructura Habitacional Techo Digno**³⁹ es disminuir el déficit habitacional a través de la construcción de nuevas viviendas, como así también la ejecución de obras complementarias (redes de agua, cloacas, gas, electricidad, desagües pluviales, pavimentos, plantas de tratamiento, perforaciones y tanques de agua) que resulten imprescindibles para la habilitación de las viviendas.

Cuadro 8.1: Ministerio de Planificación, Comparativo 2012/13 (en miles de pesos)

	2012		2013		Variación (%)			2014
	Benef	Pres	Benef	Pres	Benef	Presupuesto		Presupuesto Var Nom
						Nominal	Real*	
Techo Digno	132,156	2,509,057	86,083	2,688,662	-34.9%	7.2%	-14.4%	66%
Mejoramiento Habitacional e Infraest. Básica	38,000	1,093,074	42,963	1,268,603	13.1%	16%	-7.3%	25%
Fortalecimiento Comunitario del Hábitat	15,192	512,867	16,309	512,867	7.4%	0.0%	-20.1%	155%
Urbanización de Villas y Asent. Precarios	9,932	764,966	19,478	766,239	96.1%	0.2%	-20.0%	63%
Mi Tv Digital	X	346,689	X	513,676		48.2%	18.3%	12%
Total	195,280	5,226,653	164,833	5,750,047	-15.6%	10.0%	-12.1%	60%

Fuente: Elaboración propia en base a Ley de Presupuesto 2012 y 2013

*Variación real, índice de inflación elaborado por la Fundación Libertad y Progreso para el año 2013

Entre los programas habitacionales que se ejecutan en el marco de este programa, se destacan los siguientes planes federales de vivienda: Plan Federal Construcción de Viviendas Etapa I y Plurianual; Construcción de Viviendas en Municipios Etapa I y Plurianual; y Terminación de Viviendas. Cuenta con un presupuesto de \$2.688 millones y la construcción de 86.083 viviendas. La totalidad del presupuesto se transfiere a las provincias y en menor medida a los municipios.

A través del programa **Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica** se ejecutan diferentes iniciativas destinadas a financiar la refacción y/o ampliación de

³⁹ La descripción de estos planes fueron en hechos en base a los publicados en la pagina web oficial del Ministerio <http://www.vivienda.gov.ar/>

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

viviendas recuperables (cuyos propietarios no están en condiciones económicas de hacerlo); la provisión de equipamiento comunitario y de infraestructura básica en aquellas áreas no cubiertas por otros sistemas de provisión de servicios; y la construcción de viviendas en aquellos lugares donde no llegan los programas federales de vivienda con financiamiento directo a municipios y comunas rurales.

Este programa incluye el Plan Federal de mejoramiento de viviendas Mejor Vivir y el Programa Mejoramiento habitacional e Infraestructura básica. Con un presupuesto previsto de \$1.268 millones se busca construir 42.000 viviendas y soluciones habitacionales.

El **Fortalecimiento Comunitario del Hábitat** se centra en el mejoramiento del hábitat a través de proyectos integrales y contemplan los planes de viviendas destinados a dar una respuesta ante situaciones de emergencias climáticas, sísmicas o de otras índoles, como así también a habitantes rurales y aborígenes. Se presupuestó \$512 millones para la construcción de 16.309 viviendas y soluciones habitacionales. Este programa llama la atención, porque se presupuestó el mismo monto que el año anterior, pero se quieren construir un 7% más de casas. Osea con una caída del 21% del presupuesto real, se estiman construir más casas. Esto muestra algunas de las inconsistencias.

El programa **Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios** tiene como finalidad resolver la situación habitacional y ambiental de villas y asentamientos precarios a través de la urbanización o relocalización de las familias que se encuentren en terrenos que no sean aptos para el uso residencial. Manejan un presupuesto de \$766 millones y se proyecta la construcción de 19.478 viviendas y soluciones habitacionales. Este programa tampoco aclara cuánto es el monto a otorgar en cada programa. Cabe destacar que un año atrás se entregaban 9.932 viviendas y el presupuesto era de \$ 736 millones. En términos reales cayó 21% el presupuesto, pero aumentó en 96% los beneficiarios de los programas. En este caso tampoco hay datos precisos de en qué barrios se trabaja, para poder controlar si se cumple o no. Para el 2014 se espera un incremento del 63%.

Encontramos varias anomalías dentro de estos programas. Puntualmente, notamos que hay planes federales de vivienda que figuran en el sitio Web⁴⁰ de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda no son correspondidos en la Ley de Presupuesto. Por ejemplo, el programa de reactivación FONAVI no figura ya en el Presupuesto, sin embargo sigue figurando en el sitio Web. El programa de Solidaridad Habitacional tampoco figura en el Presupuesto. Enviamos una carta al Ministerio solicitando información al respecto de los planes de vivienda. Sin embargo, a la fecha no hemos recibido respuesta alguna.

⁴⁰<http://www.vivienda.gov.ar/programas.php>

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

❖ Ministerio de Educación

El Ministerio de Educación entrega dinero a través de 11 programas distintos, pero tiene menos beneficiarios y presupuesto para subsidios sociales que los otros ministerios y, además, los entrega en forma de becas escolares o universitarias. El cuadro 9 presenta todas las becas que figuran en el Presupuesto del Ministerio en la Ley de Presupuesto.

Cuadro 9: Planes de Ministerio de Educación

	Beneficiarios	Monto	Monto x beneficios anual en miles	Presupuesto en miles	% sobre Subsidios Totales
Becas Correspondientes Becario a Leyes Especiales	1,500	1,000	1,500	19,200	5.0%
Becas a Aborígenes	8,000	1,000	8,000		
Becas a Alumnos bajo Protección Judicial	8,000	1,000	8,000		
Becas p la Formación Profesional de Jóvenes y adultos	X	X	X		
Provisión Libros para Alumnos Primaria y Secundaria	8,188,888	Libros	X	X	X
Provisión de Útiles Escolares (Ludotecas)	15,250	Escuelas	X		
Becas a Alumnos Universitarios de Bajos Recursos	10,000	5,000	50,000	260,242	67.3%
Becas para Carreras Prioritarias	12,296	5,000	61,480		
Becas Para la Formación docente	23,688	2,500	59,220	94,720	24.5%
Plan nacional de Lectura	5,000,000	Libros	X	X	X
Becas para Posgrados en Educación	750	X	X	2,235	0.6%
Becas de Perfeccionamiento	380	X	X	10,084	2.6%
Total	64,614		188,200	386,481	100.0%

Fuente: Elaboración en base a Ley de Presupuesto 2012 y 2013

En el cuadro 9 incluimos las becas para la formación profesional de Jóvenes y adultos, porque en el presupuesto se incluye y no está desagregado por programa. Sin embargo, en el cuadro 4 no lo contabilizamos como un plan y no lo incluimos en el cuadro 5. En la suma total de beneficiarios no incluimos ni la provisión de libros, ni de útiles, y tampoco incluimos el plan nacional de lectura, ya que consideramos que recibir un libro o un útil no es suficiente como para ser considerado beneficiario de planes sociales. Si los contabilizamos como plan, ya que en total es una suma importante.

Las **Becas Escolares** son las que se destinan a alumnos de escuela primaria y secundaria. Estas están compuestas por las becas a aborígenes, a alumnos bajo protección judicial y las correspondientes a leyes especiales que suman un total 17.500 becas anuales de \$1.000. Sin embargo, si comparamos estos datos con los del año pasado vemos una fuerte caída. En el cuadro 9.1 podemos ver como pasaron de 54.500 becas a prácticamente un tercio, mientras que los montos asignados se mantuvieron a pesar de la inflación.

A partir del traspaso de beneficiarios al programa AUH las acciones compensatorias en educación se reorientaron hacia la definición de acciones destinadas al mejoramiento del desempeño escolar de los alumnos y las condiciones de aprendizaje. Asimismo, el

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

programa realizará la provisión de aproximadamente 8.1888.888 materiales de estudio (libros de texto, lectura y manual) para alumnos de primaria y secundaria. Sin embargo, no hay datos concretos de cuanto costarán los libros y útiles, por lo que resulta difícil, con la información publicada, establecer cuanto es el equivalente en efectivo que recibe cada beneficiario.

Dentro del Programa de Desarrollo de la Educación Superior se encuentran las **Becas Universitarias** destinadas a alumnos universitarios de bajos recursos y de carreras prioritarias. Se prevé la atención de Becas para 22.296 alumnos, mostrando una fuerte caída respecto al 2013 cuando eran de 39.635 alumnos. El monto de la beca es aproximadamente \$5.000 anuales, aumentando hasta \$7.000 en algunos casos en los últimos años de la carrera.

Las becas para formación docente entran dentro del programa Acciones de Formación Docente, que destina un presupuesto de \$ 94 millones mostrando un fuerte incremento respecto a los \$28 millones del 2012, pasando a 23.688 respecto de las 20.365 del año anterior. Las becas se mantienen en \$2.500 anuales. Aunque este fondo es interesante, el impacto no es significativo para los sueldos de los docentes.

Cuadro 9.1: Ministerio de Educación Comparativo 2012/2013/2014 (en miles de pesos)

	2012		2013		Variación (%)		2014	
	Benef	Presup. Miles \$	Benef	Presup. Miles \$	Benef	Presup.	Benef	Presup. Miles \$
Becas Corresp Becario a Leyes Especiales	1,500		1,500		0.0%		1,800	
Becas a Aborígenes	20,000	37,430	8,000	19,200	-60.0%	-60%	9,600	
Becas para Alumnos bajo Protección Judicial	10,000		8,000		-20.0%		9,600	
Becas p Form Prof de Jóvenes y Adultos	23,000		X				X	539,115
Estímulo Ec a Alumnos de Buen Rendimiento	6,000		X	X	X		X	
Provisión Libros para Alumnos Prim y Sec	5,232,012	204,488	8,188,888	X	56.5%	X	9,845,000	
Provisión de Útiles Escolares (Escuela)	3,600		15,250		323.6%		18,300	
Reconocimiento a Alumnos	120,000		X	X	X		X	X
Becas a Alumnos Univers de Bajos Recursos	13,000	176,600	10,000	260,242	-23.1%	15.9%	19,134	343,685
Becas para Carreras Prioritarias	26,635		12,296		-53.8%		31,394	
Incentivo para Finalización de la Carrera de Ingeniería							2,000	
Becas Para la Formación Docente	20,365	28,837	23,688	94,720	16.3%	158%	38,500	119,200
Plan Nacional de Lectura	X	X	5,000,000	X	X	X	5,000,000	X
Becas para Posgrados en Educación	X	X	750	2,235	X	X	780	5,120
Becas de Perfeccionamiento	X	X	380	10,084	X	X	387	20,132
Total	240,500	447,355	64,614	386,481	-73.1%	-32.0%	113,195	1,027,251

Fuente: Elaboración propia en base a Ley de Presupuesto 2012 y 2013

*Variación real, índice de inflación elaborado por la Fundación Libertad y Progreso para el año 2013

Si comparamos los programas del 2012 y el 2013, se mantienen los 11 planes, pero que hay 3 programas que no continúan y hay tres nuevos. **Se eliminó el incentivo al alumno de buen rendimiento y los reconocimientos a los buenos alumnos, además de la ya mencionada eliminación de la beca para formación profesional de jóvenes y adultos.** Los primeros dos funcionan más como un premio que como un subsidio, ya

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

que se reconoce al que hace las cosas bien, vemos que es una mala señal. Considerando el deterioro de los resultados en los exámenes internacionales PISA, es fundamental buscar mecanismos de premiar a los mejores alumnos. Seguro que hay métodos mejores, pero dentro de los programas que estamos analizando en esta investigación eran de los pocos que eran por mérito.

Se agrega el plan nacional de lectura, que consiste en entregar 5 millones de libros. No queda claro qué libros se entregan ni el costo de estos libros, ni el presupuesto del programa. Nuevamente por falta de información cuesta evaluar su aplicación. Además, se agregan becas de perfeccionamiento y para postgrados en educación. En total son 1130 becas, pero uno podría cuestionar si son programas de transferencias monetarias sin contraprestación, o forman parte de capacitación para educadores. Por lo que ponemos en duda si los debemos incluir o no en los programas de planes sociales.

Otro dato curioso es que cuando preguntamos al Ministerio de Educación, por cómo se venía implementando la entrega de estos programas, nos contestaron que de las 10.000 becas destinadas para alumnos bajo protección judicial solo se habían entregado 1647, mientras que de las 20.000 becas para aborígenes, solamente se habían entregado 5108. Cuando pedimos información sobre la provisión de textos, nos respondieron con datos del 2010, diciendo que el presupuesto era de \$ 72 millones y eran 4.070.774. Si este año se entregan 8.188.888 libros y calculamos el incremento por inflación, el presupuesto sería cercano a los \$ 133 Millones. Cuando preguntamos sobre los datos de los útiles escolares, respondieron que solamente entregaron 1.654.824 reglas, por un importe de \$1.241.118. Estos datos no coinciden con los programas en el presupuesto.

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

❖ Planes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social entrega 11 programas de transferencias monetarias, pero debido a que estos no se encuentran abiertos como tales en el presupuesto, utilizamos como base la información enviada desde el Ministerio como respuesta a nuestro pedido de informes. En este sentido hay que destacar que la información enviada es más completa que la enviada por otros Ministerios, pero menos completa que la enviada en el año 2012. La mayoría de los programas que se observan en el cuadro no figuran en el Presupuesto sino que están comprendidos dentro de un Programa mayor. En este sentido, desde el Ministerio respondieron a Julio la cantidad total de beneficios mensuales entregados, por lo que dividimos las respuestas por los meses, para ver cuántos beneficiarios mensuales hay. En este caso, estamos subestimando los beneficiarios, ya que puede haber casos adonde no se repiten los mismos todos los meses. Por esta razón, parece que los beneficiarios totales son menores al año anterior.

Cuadro 10: Planes de Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (en miles de pesos)

	Benef* (1)	Monto (2)	Total= (1) x (2) x 12	Respuesta *	Presup en miles	% sobre Subsidios Totales
Jóvenes con más y mejor trabajo	103,616	450	559,529	583,644	1,128,370	39.5%
Seguro de Capacitación y Empleo	107,129	225	289,248	436,459	927,538	32.5%
Programa Jefes de Hogar	0	150	X	217	X	X
Prog. Inserción Laboral en el Sector Privado	9,260	1,500	13,890	129,151	799,148	28.0%
Prog. Inserción Laboral en el Sector público		arreglo emp				
Prog. Inserción Laboral p/trabajadores c/discap		benef impos.				
Prog. Inserción Laboral Obra Pública Local		arreglo emp				
Entrenamiento para Trabajo Sector Privado	21,058	1,500	379,044	190,641		
Emprendimientos Productivos (Promover)	7,692	510	47,045	47,045		
Sostenimiento de Empleo	21,335	735	188,260	188,260		
Programa de Empleo Comunitario	9,911	150	17,841	17,841		
Programa de Recuperación Productiva	25,017	600	180,124	198,869		
Programa Trabajo Autogestionado	4,611	No especif	X	45,705		
Total	309,629		1,674,982	1,837,831		

Fuente: Respuesta otorgada por el Ministerios de Empleo Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Ley de Presupuesto 2013

*Se utilizo un promedio mensual ya que la información proporcionada alcanza al mes de julio 2013.

El programa **Jóvenes con más y mejor trabajo** tiene como objetivo generar oportunidades de inclusión social y laboral de los jóvenes, a través de acciones integradas, que les permitan construir el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse, finalizar su escolaridad obligatoria y realizar experiencias de formación y prácticas en ambientes de trabajo, entre otras acciones. Los jóvenes que participan reciben una ayuda económica mensual de \$450 a cambio de su participación en distintas capacitaciones y talleres. A su vez, se otorgan beneficios adicionales por finalizar las capacitaciones y la escolaridad. Estos beneficios adicionales llevan a un beneficio promedio de \$525 mensuales. En este caso los beneficiarios mensuales serían cercanos a los 103 mil.

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

El **Seguro de Capacitación y Empleo** (ScyE) es un esquema integrado de prestaciones por desempleo no contributivo para apoyar a diferentes públicos en la búsqueda activa de un empleo. Esto implica una asignación monetaria mensual no remunerativa de \$225 durante los primeros 18 meses y de \$200, en los siguientes 6 meses. La duración máxima es por 24 meses. Esta asignación es acompañada por acciones (prestaciones) que debe realizar el participante. Se puede recibir al mismo tiempo que otros planes del ministerio.

El programa **Jefes y Jefas de Hogar** se lanzó en 2002 como respuesta a la crisis de 2001 y debía haber finalizado en 2007. Sin embargo, como se puede apreciar en el cuadro, en el 2011 todavía había 21.766 beneficiarios y en el 2012 eran 563. Según el propio Ministerio no había beneficiarios en el 2013, aunque fuentes informales nos decían que todavía había 127 beneficiarios. Por eso, decidimos no incluirlo en el año 2013. El Plan no figura en ninguna parte de la Ley de Presupuesto 2013.

El Programa de **Acciones de Empleo** cuenta con un presupuesto de \$799 millones destinado a los siguientes planes:

- **Programas de Inserción Laboral:** Existen tres tipos: Inserción en el sector Privado, en el sector Público y en Obra pública Local. Están dirigidos a los beneficiarios de otros programas de empleo, como el Jefes y Jefas, el Seguro de Capacitación, el Seguro de Desempleo y el Jóvenes con Más y Mayor trabajo.

- **Sector Privado:** El objetivo es insertar a los trabajadores desocupados en empleos privados mediante la implementación de incentivos económicos a las empresas que decidan incrementar su dotación de personal. Por lo tanto el Estado le paga al empresario incentivos que van de \$1.000 a \$1.500 por puesto, una parte del salario.

- **Sector Público:** Los trabajadores que se incorporan a un puesto de trabajo a través del programa continúan percibiendo el monto de la ayuda o prestación económica del programa de origen como parte del salario durante un plazo de hasta 12 meses.

- **Obras Públicas:** El Programa se desarrolla a partir de la presentación, aprobación y subsidio de proyectos que componen un "Plan de Obra" de construcción, ampliación o refacción de infraestructura de utilidad comunitaria que incluya la incorporación de trabajadores desocupados, fomentando la práctica laboral y la capacitación de los mismos. Se otorga un subsidio de \$120.000 y el organismo debe pagar un ingreso mínimo a los beneficiarios. En este programa participaron únicamente **14 personas** en el 2012, para el 2013 no tenemos información.

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

El programa **entrenamiento en el sector privado**, consta de prácticas en ambientes de trabajo que incluyen procesos de formación y tutoría para enriquecer las destrezas y habilidades de personas desocupadas. El trabajo es de 20 horas semanales y paga un salario de \$1.000. En este programa participan 21,058 personas.

Este programa en particular, generó dudas acerca de si debía ser incluido en este trabajo o no, ya que los beneficiarios realizan una contraprestación. Pero al igual que los programas “Argentina trabaja” o “Jefes y Jefas de hogar”, no hay mecanismos de control para ver si los beneficiarios realmente realizan el trabajo debido y cumplen con los horarios establecidos. Por lo que entraría en la categoría de los otros subsidios.

El **Emprendimiento Productivo**, conocido también como Empleo Independiente promueve a trabajadores desempleados para que generen sus propios emprendimientos productivos y financia hasta \$15.000 por participante, \$450 mensuales los primeros 9 meses. También incluimos acá el programa sostenimiento al empleo. En el país hay 29.026 emprendimientos productivos en marcha, según el ministerio, pero no existen datos por lo que no es posible corroborar qué emprendimientos están siendo financiados ni su productividad.

El **Programa de Empleo Comunitario** permite a los trabajadores desocupados acceder a un salario de \$ 150 por mes y como contraprestación deben trabajar entre 4 y 6 horas diarias en un organismo público. Este programa tuvo un promedio de 9.911 en el 2013.

El programa de **Recuperación Productiva** fue creado en el marco de la Emergencia Ocupacional Nacional para sostener y promocionar el empleo genuino, apoyando la recuperación de sectores privados y áreas geográficas en crisis. Este programa brinda a los trabajadores de las empresas adheridas una suma fija mensual no remunerativa de \$600 por un plazo de hasta 12 meses, destinada a completar el sueldo de su categoría laboral, mediante el pago directo por ANSES. Hay 25.017 empleados en esta situación.

La gran mayoría de los datos de este ministerio fueron obtenidos a través de solicitudes de información enviadas al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social debido a que encontramos que no hay correspondencia en cuanto a los nombres de los Planes o Programas entre el sitio Web del Ministerio y el Presupuesto, lo cual dificulta mucho identificar los presupuestos y las metas físicas de cada uno. Por eso, creamos el cuadro 10.1, con información sacada del Presupuesto.

Como se puede ver en el cuadro, se divide en dos grandes secciones. La primera son acciones de empleo, que incluyen 5 programas, y resumen muchos de los programas presentados anteriormente en el cuadro 10. La segunda sección son las acciones de capacitación laboral, con asistencia financiera a jóvenes desocupados, lo cual es otra forma de explicar el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. En este cuadro, la cantidad de beneficios, con la cantidad de prestaciones dinerarias repartidas. Como en este trabajo estamos contando la cantidad de beneficiarios, habría que dividir el total por

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

12, ya que las personas que reciben una prestación por mes las contamos como una y no doce. Teniendo en cuenta eso, si dividimos 3.650.800 por 12, nos da 304 mil, muy similar al resultado del cuadro 10. En cualquier escenario, vemos una caída en la cantidad total de beneficiarios en el 2013 y una proyección de caída para el 2014.

Cuadro 10.1: Información Presupuestaria de Programas de Transferencia Ministerio de Trabajo

PROGRAMA	SUBPROGRAMA	2012		2013		2014	
		Beneficios	Presup	Beneficios	Presup	Beneficios	Presup
Acciones Empleo	Asistencia Técnica Proyectos Pago Único	800		800		560	
	Asistencia para la Inserción Laboral	450,000		650,000		560,000	
	Empleo Transitorio	850,000	756,708	450,000	799,148	400,000	1,279,406
	Incentivos para la Reinserción Laboral	500,000		200,000		140,000	
	Mantenimiento Empleo Privado	700,000		550,000		420,000	
Ac. Cap. Laboral	Asist Financiera a Jovenes Desocupados	1,560,000	1,027,443	1,800,000	1,128,370	1,750,000	1,176,703
Total		4,060,800	1,784,151	3,650,800	1,927,518	3,270,560	2,456,110
Variaciones % respecto al año anterior				-10.1%	8.0%	-10.4%	27.4%

Fuente: Elaboración propia en base a Ley de Presupuesto de los años 2012, 2013 y 2014

En el cuadro 10.2 podemos observar las variaciones del 2013 contra el 2012. A diferencia de cuadros en otros Ministerios, en este caso no comparamos contra el 2014, porque no tenemos dicha información.

Cuadro 10.2: Ministerio de Educación, Comparativo 2012/13 (en miles de pesos)

Planes del ANSeS	2012		2013		Variación (%)*	
	Benef	Presup	Benef	Presup	Benef	Pres Nom
Jóvenes con más y mejor trabajo	144,133	1,027,443	103,616	1,128,370	-28.1%	-12.3%
Seguro de Capacitación y Empleo	170,903	732,343	107,129	927,538	-37.3%	1.1%
Programa Jefes de Hogar	309	X		X		
Interzafra y otros programas estacionales	0	0		X		
Prog. Inserción Laboral en el Sector Privado	1,733					
Prog. Inserción Laboral en el Sector público	8,339		9,260		-8.2%	
Prog. Inserción Lab p Trabaj con Discapacidad	x					
Prog. Inserción Laboral Obra Pública Local	14					
Entrenamiento para Trabajo Sector Privado	5,999		21,058		251.0%	
Emprendimientos Productivos	10,993	756,708	7,692	799,148	-30.0%	-15.7%
Sostenimiento de Empleo	22,182		21,335			
Programa de Empleo Comunitario	7,611		9,911		30.2%	
Talleres Protegidos de Producción	1,990					
Programa de Recuperación Productiva	39,258		25,017		-36.3%	
Programa Trabajo Autogestionado	3,686		4,611		25.1%	
Total	417,150	2,516,494	309,629	2,855,056	-25.8%	-9.4%

Fuente: Elaboración propia en base a Ley de Presupuesto 2012 y 2013

*Variación real, índice de inflación elaborado por la Fundación Libertad y Progreso para el año 2013

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

❖ Planes de Ingresos regulares

En la sección anterior presentamos todos los programas que tiene el Gobierno Nacional en el cual se entrega dinero o equivalente en bienes a una persona sin contraprestación. Sin embargo, muchos pueden cuestionar que algunos de esos programas son entregas de una vez (ejemplo entrega a útiles o libros), que son adicionales a una contraprestación (las asignaciones familiares activas y pasivas) o si tiene contraprestación como algunas becas.

Por eso, creamos el siguiente cuadro, adonde resumimos todos los planes que tienen montos mensuales o montos significativos, que son los que comúnmente son considerados planes sociales. Es decir programas que dan un ingreso mensual al beneficiario o algún ingreso anual significativo. Estos son los programas que tienen impacto en las personas que lo reciben y afectan sus incentivos.

Hay algunos programas que están en el límite, como algunas becas en el Ministerio de Educación. Por un lado los montos son menores (\$ 1000 por año) y por otro son incentivos para mejorar la capacitación. Si fuesen otorgados por méritos, sin contactos y bien controlados, no entrarían en esta sección. Otro programa que estaría en duda es el de los microcréditos. Son en promedio montos de \$ 2000 anuales. Son préstamos, pero en la práctica, muchos no se devuelven y no tienen el seguimiento y control adecuado, como si tienen en otras instituciones. Por último, están los programas de vivienda. En este caso es dudoso si los debemos contabilizar o no, ya que no son montos mensuales y tampoco es claro cuántos beneficiarios tienen por cada casa.

Si miramos el cuadro, podemos ver que de los 58 programas mencionados en el trabajo, 31 entran en esta categoría. Habría 8 millones de beneficiarios, el 50% del total, pero esto abarca el 78% del presupuesto. Esto quiere decir que aquí se incluyen los programas de mayor peso presupuestario. Estos son datos del 2013, pero se ampliarían a 33 programas en el 2014, por el incremento de los dos programas nuevos PROGRESAR y el subsidio a detenidos en el último gobierno militar.

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

Listado completo de Planes con Ingresos Monetarios Regulares

	Cantidad	Beneficios	Montos mensuales	Montos x Beneficio (anuales en miles)	Presupuesto (en miles)
ANSeS	4	3,945,870		19,308,482	16,471,278
Asig. Universal por Hijo	1	3,597,014	460	16,402,384	14,096,285
Asig. por Embarazo***	1	219,044	460	998,841	
Pensiones a Ex-Combatientes	1	21,974	6,495	1,562,176	1,729,371
Seguro de desempleo	1	107,838	400	345,082	645,622
DESARROLLO SOCIAL	8	3,252,720		31,233,264	30,933,901
Pensiones no Contributivas por Vejez y Decreto	1	23,895	1,734	455,429	25,246,186
Pensiones no Contributivas por leyes especiales*	1	1,722	1,734	32,821	
Pensiones no Contributivas Madres de 7 Hijos	1	348,234	2,165	9,481,715	
Pensiones no Cont. Otorgadas por Legisladores*	1	93,795	1,734	1,787,695	
Pensiones no Contributivas por invalidez	1	822,918	1,734	15,684,488	
Seguridad Alimentaria (tarjeta magnetica)	1	1,730,489	40	830,635	830,635
Ingreso social con Trabajo (Argentina Trabaja)	1	131,667	1,750	2,765,000	4,661,598
Microcréditos	1	100,000	163	195,481	195,481
PLANIFICACIÓN FEDERAL	4	164,833		5,236,371	5,236,371
Techo Digno	1	86,083	2,603	2,688,662	2,688,662
Mejoramiento Habitacional e Infraest. Básica	1	42,963	2,461	1,268,603	1,268,603
Fortalecimiento Comunitario del Hábitat	1	16,309	2,621	512,867	512,867
Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios	1	19,478	3,278	766,239	766,239
EDUCACIÓN	6	63,484		188,200	374,162
Becas Correspondientes Becario a Leyes Especiales	1	1,500	83	1,500	19,200
Becas a Aborígenes	1	8,000	83	8,000	
Becas a Alumnos Bajo Protección Judicial	1	8,000	83	8,000	
Becas a Alumnos Universitarios de Bajos Recursos	1	10,000	417	50,000	260,242
Becas para Carreras Prioritarias	1	12,296	417	61,480	
Becas para la Formación Docente	1	23,688	208	59,220	94,720
TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL	9	289,106		1,559,420	2,855,056
Jovenes con más y mejor trabajo	1	103,616	450	559,529	1,128,370
Seguro de Capacitación y Empleo	1	107,129	225	289,248	927,538
Prog. Inserción Laboral en el Sector Privado	1	1,733	1,500	31,194	799,148
Prog. Inserción Laboral en el Sector público	1	8,339	1,162	9,690	
Entrenamiento para Trabajo Sector Privado	1	21,058	1,500	379,044	
Emprendimientos Productivos (Promover)	1	7,692	510	47,045	
Programa de Empleo Comunitario	1	9,911	150	17,841	
Programa de Recuperación Productiva	1	25,017	600	180,124	
Programa Trabajo Autogestionado	1	4,611	826	45,705	
Total	31	7,716,013		57,525,737	

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

Planes de Provincia de Buenos Aires:

Gasto Social

El Gobierno de la Provincia de Buenos Aires destinó \$101.207 millones de su presupuesto a los ministerios y organismos que otorgan Planes Sociales Provinciales en el 2013, esto representa un 72,8% de su Presupuesto de \$139,020 millones, tres puntos por encima de la Nación. Si lo comparamos con el 2012 un incremento del 22,3% en términos nominales, causando una leve caída en términos reales, del 1,53%. El porcentaje sobre el presupuesto total muestra un leve incremento, ya que el año En el Cuadro 12, se puede observar cómo aumentó, en el último año, y cuánto se destina a cada organismo.

Cuadro 12: Gasto Social Provincia de Buenos Aires (en millones de pesos)

ORGANISMO	Presupuesto 2012	Presupuesto 2013	Var % 2013/2012	Var Real* 2013/2012	% de Gasto social
Ministerio de Desarrollo Social	3,910	3,876	-0.86%	-20.83%	3.83%
Instituto de la Vivienda	1,016	1,210	19.06%	-4.92%	1.20%
Ministerio de Trabajo	194	222	14.40%	-8.65%	0.22%
Obligaciones Tesoro y Créditos de Emergencia	29,645	35,451	19.59%	-4.50%	35.03%
Instituto de Previsión Social	14,417	18,529	28.52%	2.63%	18.31%
Dirección General de Cultura y Educación	32,894	41,919	27.44%	1.77%	41.42%
Gasto Social	82,076	101,207	23.31%	-1.53%	100.00%
Gasto Total	113,853	139,020	22.1%	-2.5%	
Gasto Social/Gasto Total	72.09%	72.80%			

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuestos 2012 y 2013 y sitios web de Ministerios

*Variación real, índice de inflación elaborado por la Fundación Libertad y Progreso para el año 2013

Las Obligaciones del Tesoro y Créditos de Emergencia representan el 35% del Gasto Social en 2013. Sin embargo, no se publica información sobre cuál es el destino de esa erogación. La mayor parte de este monto va destinado a “Asistencia a Municipios” y el “Pago de la Deuda Pública”. A su vez, figuran algunas acciones aisladas en el Presupuesto como “Fondo de Fortalecimiento de Programas sociales” o “Fondo Municipal de Inclusión Social” pero no hay información de cuántos beneficiarios tienen ni los montos percibidos por ellos.

La Dirección de Cultura y Educación tiene un presupuesto de \$ 41,919 millones, un 35% mayor que el año anterior y representa el 41% del Gasto Social. Sin embargo, como se puede apreciar en el Cuadro 14 sólo destina un 0.12% a Planes Sociales, aunque faltan datos presupuestales de becas que otorga. Su principal gasto es la coordinación y asistencia a las Escuelas.

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

Cuadro 13: Presupuesto Planes Sociales Provincia de Buenos Aires 2013

Organismo	Presupuesto (miles de \$)	PPS* (miles de \$)	PPS/ Presupuesto
Ministerio de Desarrollo Social	3,876,453	3,602,534	92.93%
Instituto de la Vivienda	1,209,524	666,975	55.14%
Ministerio de Trabajo	222,439	22,270	10.01%
Instituto de Previsión Social	18,529,029	1,003,033	5.41%
Dirección Gen de Cultura y Educación	41,918,969	51,130	0.12%
Gasto Total	65,756,413	5,345,941	8.13%
Presupuesto Total	139,019,620	139,019,620	
Gasto en % del Presupuesto	47.30%	3.85%	

*PPS: Presupuesto Planes Sociales

Fuente: Elaboración propia en base al Presupuesto General del Ejercicio 2013

Al Instituto de Previsión Social se le asignaron \$18.529 millones para 2013, un 28.5% más que el año anterior. Este es el organismo que más aumentó entre los analizados. De ese monto, se destinarían \$ 1.003 millones a Planes Sociales, principalmente a Pensiones graciables. Esto representa un 5,4% de su presupuesto.

Una vez más, tal como ocurre a nivel Nacional, el Ministerio de Desarrollo Social es el que más porcentaje de su presupuesto asigna a los Planes Sociales, un 92,3%. En términos nominales, el presupuesto de este organismo se mantuvo prácticamente en los mismos valores, con una leve caída con respecto al año anterior; lo que representa una caída en términos reales del 24%.

El que lo sigue en cuanto al porcentaje destinados a planes sociales es el Instituto de la Vivienda, que otorga un 55,4% del total de su presupuesto. En total, de los \$52.431 millones de Gasto Social (incluyendo las Obligaciones del Tesoro) sólo un 8,13% son transferencias a personas.

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

Cuadro 13.1: Presupuesto Planes Sociales Provincia de Buenos Aires 2012

Organismo	Presupuesto (miles de \$)	PPS* (miles de \$)	PPS/ Presupuesto
Ministerio De Desarrollo Social	3,910,215	2,997,828	76.67%
Instituto de la Vivienda	1,015,872	610,704	60.12%
Ministerio de Trabajo	194,447	22,000	11.31%
Instituto de Previsión Social	14,417,262	902,582	6.26%
Dirección Gen de Cultura y Educación	32,893,645	51,140	0.16%
Gasto Total	52,431,441	4,533,114	8.65%
Presupuesto Total	113,852,514	113,852,514	
Gasto en % del Presupuesto	46.05%	3.98%	

*PPS : Presupuesto Planes Sociales

Fuente: Elaboración propia en base al Presupuesto General del Ejercicio 2012

En el Cuadro 13.1, podemos ver cómo eran los datos del 2012 respecto al presupuesto y la asignación de que cada Ministerio le hacía a los planes sociales. En el Cuadro 3.2 se compara el 2012 contra el 2013. Podemos ver que por más que en términos nominales el Gasto total de todos los organismos aumentó 25,4%, por encima de la inflación del 25,2%, los gastos en PPS solo aumentaron 17,9%, lo que significa una caída en términos reales del 5,8%. De esta manera el porcentaje de PPS sobre el presupuesto total bajo 6%, del 8,65% al 8,13%.

Cuadro 13.2: Variación Presupuesto Planes Sociales Provincia de Buenos Aires 2

Organismo	Presupuesto (var. %)	PPS* (Var. %)	PPS* (Var. %) Real	PPS/ Presupuesto
Ministerio De Desarrollo Social	-0.9%	20.2%	-4.0%	21.2%
Instituto de la Vivienda	19.1%	9.2%	-12.8%	-8.3%
Ministerio de Trabajo	14.4%	1.2%	-19.2%	-11.5%
Instituto de Previsión Social	28.5%	11.1%	-11.3%	-13.5%
Dirección Gen de Cultura y Educación	27.4%	0.0%	-20.2%	-21.5%
Gasto Total	25.4%	17.9%	-5.8%	-6.0%
Presupuesto Total	22.1%	22.1%	-2.5%	
Gasto en % del Presupuesto	2.7%			

*PPS : Presupuesto Planes Sociales

Fuente: Elaboración propia en base al Presupuesto General del Ejercicio 2012 y 2013

Variación real, índice de inflación elaborado por la Fundación Libertad y Progreso para el año 2013

Cantidad de Programas Sociales en la Provincia de Buenos Aires.

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

El Gobierno de la Provincia de Buenos Aires administra y otorga 52 Planes Sociales que brindan beneficios monetarios, 6 programas menos que la Nación. Sin embargo, hay una gran diferencia en la cantidad de beneficiarios: 3.401.704 en la Provincia frente a **16.774.393 de Nación**, (teniendo en cuenta que representa el 46% de su población). Esto se puede explicar por varias razones, una es que seguimos teniendo un Gobierno muy centralizado. Sin embargo, faltan datos de varios ministerios provinciales, por lo que el resultado es menos preciso que en la Nación, por lo que podemos estimar que la cantidad de beneficiarios en la Provincia podría ser considerablemente mayor.

Cuadro 14: Resúmenes Planes Sociales Provincia de Buenos Aires 2013

	Cantidad	Beneficiarios *	PPS en miles	PPS / Beneficiarios
Ministerio De Desarrollo Social	15	3,295,606	3,602,534	1,093
Instituto de la Vivienda	8	47,848	666,975	13,939
Ministerio de Trabajo	6	4,750	22,270	4,688
Instituto de la Previsión Social	18	53,500	1,003,033	18,748
Dirección de Educación y Cultura	5	3,000,000	51,130	17
Total	52	3,401,704	5,345,941	1,572

Elaboración propia en base al Presupuesto General 2013 y sitios web de los Ministerios.

Variación real, índice de inflación elaborado por la Fund Libertad y Progreso para el año 2013

*En el total de Beneficiarios se incluye los de educación, ya que son textos escolares

El organismo que más subsidios sociales otorga es el Instituto de Previsión Social con 18 programas con un presupuesto de \$1.033 millones. Con \$18.748 es el organismo que más presupuesto asigna por beneficiario, dejando de lado, Viviendas a nivel Nacional y Provincial.

El Ministerio de Desarrollo Social administra 15 Planes, más de 3.295 millones de beneficiarios con un presupuesto de \$3,602. Es decir, en promedio, anualmente entrega \$1,039, a cada uno. De todos modos, este número está claramente sesgado por la falta de datos de este ministerio.

El Ministerio de Trabajo es el que menos dinero invierte en subsidios sociales, con tan solo \$22.270.000. A la vez, es el que menor cantidad de personas asiste financieramente.

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

Cuadro 14.1: Resumen Planes Sociales Provincia de Buenos Aires 2012

	Cantidad	Beneficiarios *	PPS en miles	PPS / Beneficiarios
Ministerio De Desarrollo Social	17	2,554,645	2,997,828	1,173
Instituto de la Vivienda	8	37,642	610,704	16,224
Ministerio de Trabajo	6	6,051	22,000	3,636
Instituto de Previsión Social	16	53,300	902,582	16,934
Dirección de Educación y Cultura	5	3,000,000	51,140	17
Total	52	2,651,638	4,584,254	1,729

Elaboración propia en base al Presupuesto General 2012 y sitios web de los Ministerios.

*En el total de Beneficiarios se incluye los de educación, ya que son textos escolares

En el cuadro 14.1 podemos ver cuántos planes sociales otorgaba cada organismo en el 2012. El cuadro 14.2 compara el 2012 con el 2013. Es interesante destacar que mientras se mantiene el número total de planes, en 52, hay variaciones en algunos ministerios. Podemos ver que en el Ministerio de Desarrollo Social hay dos programas menos que en el 2012, mientras que en el Instituto de Previsión Social hay dos programas más. Como habíamos mencionado el PPS en términos reales cayó cerca del 6%, pero sumado a esto hay un 28% más de beneficiarios, por lo que el valor promedio de cada programa se redujo en 9% en términos nominales y un 27% en términos reales.

Cuadro 14.2: Variación 2012/13 en Planes Sociales Provincia de Buenos Aires

	Cantidad	Beneficiarios	PPS en miles	PPS / Beneficiarios	PPS / Beneficiarios (en términos reales)
Ministerio De Desarrollo Social	-2	29%	20%	-7%	-26%
Instituto de la Vivienda	0	27%	9%	-14%	-31%
Ministerio de Trabajo	0	-22%	1%	29%	3%
Instituto de Previsión Social	2	0%	11%	11%	-12%
Dirección de Educación y Cultura	0	0%	0%	0%	-20%
Total	0	28%	17%	-9%	-27%

Elaboración propia en base al Pres 2012 y 2013 y sitios web de los Ministerios.

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

❖ Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires

El Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires otorga \$ 3,6 mil millones en planes sociales a través de 15 programas distintos. Sin embargo, hay poca información disponible y respuestas vagas respecto a la cantidad de beneficiarios y los beneficios recibidos, así que es difícil evaluar la relación entre el presupuesto y las metas físicas.

En el cuadro 15 se puede observar cada programa, de cuáles tenemos datos y cuáles no tuvimos respuesta y cuáles tenemos datos de años anteriores. En el sitio Web del Ministerio de Economía se encuentra un listado detallado de cada Programa de cada organismo y las metas físicas de los mismos. Hay muchos datos que no figuran en el cuadro debido a que no están disponibles en el Presupuesto de la Provincia ni en los sitios Web ni hemos tenido respuesta como corresponde. Hemos enviado una solicitud al Ministerio pidiendo información más detallada pero a la fecha las respuestas no fueron suficientes y ya se ha vencido por varios meses el plazo de 10 días que estipula el Decreto 1172/2003 de acceso a la información pública. En el Anexo, se puede ver el pedido de informes detallado y la respuesta que obtuvimos.

Cuadro 15: Planes del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires

Ministerio de Desarrollo Social	Beneficiarios 2013 (1)	Monto Mensual (en \$) (2)	Monto x Beneficiario anual miles (3)=(1).(2).12	Presupuesto en miles	% del Presupuesto Total
Plan Más Vida	1,040,000	80 a 100	1,248,000	1,327,600	36.9%
Servicio alimentario escolar	2,180,656	Alimentos	1,376,524		
Unidad de Desarrollo Infantil	40,216	X	42,000	1,649,484	45.8%
Apoyos Alimentarios	17,454	150 y leche			
Prevención Social y Prom Per. Disc.	X	X	X	53,400	1.5%
Ser. Sociosanitario Tercera Edad SATE	16,000	300			
Hogares de Ancianos	980	500	X	70,350	2.0%
Casas de Día	300	350			
Barrios Bonaerenses	X	X	X	182,400	5.1%
Asistencia Crítica	X	X	X		
Asistencia Directa	X	X	X	63,490	1.8%
Prestaciones económicas excepcionales	X	X	X		
Asis. Int. a Personas en Situación de Calle	X	X	X	3,800	0.1%
Prevención y asistencia de adicciones	X	X	X		
Envío Oportunidad de Futuro	X	X	X	252,010	7.0%
Total	3,295,606			3,602,534	100%

Fuente: Elaboración propia en base al Presupuesto General del Ejercicio 2013

Los Planes que vale la pena destacar debido a su nivel de presupuesto y a la cantidad de Beneficiarios son los siguientes:

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

Las **Becas de Niñez y Adolescencia** ofrecen ayuda económica directa a niños/niñas o adolescentes. Es percibida por sus grupos familiares o cuidadores y va desde los \$426 a los \$2.464 mensuales.

Dentro del Programa de **Seguridad Alimentaria** se encuentra el **Plan Más Vida**. Como se puede observar este un programa muy relevante dentro del Ministerio. Cuenta con un presupuesto de \$1.327 millones para realizarlo y tiene 1.049.000 mil beneficiarios. La prestación del Plan Más Vida se efectiviza a través de dos vías:

- Una tarjeta de débito que permite acceder a un monto fijo que el Ministerio de Desarrollo Social acredita mensualmente a cada beneficiario, según su número de hijos. Ese dinero se destina para la compra de alimentos. El monto es de \$80 para familias con un hijo y de \$100 para más hijos.
- La entrega diaria de leche y canasta de alimentos a las familias.

Hay tres programas que se abocan a dar apoyo en las escuelas, la **Unidad de desarrollo infantil**, servicio alimentario escolar y apoyos alimentarios. Entre los tres programas tienen un presupuesto de \$ 1.649 millones, un 21% más alto que en el 2012, lo que muestra una caída en términos reales del 4%. El primero de estos programas brinda atención integral a niños de 0 a 14 años. Las acciones fundamentales son: prestación alimentaria, estimulación temprana, apoyo preescolar y escolar y promoción familiar. El servicio alimentario escolar se encarga de brindarles una comida a los alumnos en la escuela.

El Plan “**Barrios Bonaerenses**” tiene como objetivo mejorar la empleabilidad y el ingreso familiar a través de la transferencia de ingresos (\$150 mensuales) a personas que participan del proyecto. Este programa tiene destinado un presupuesto de \$182.400.000, pero no tuvimos respuestas de la cantidad de beneficiarios.

El plan “**Asistencia Crítica y Directa**” no tiene una asignación específica. Apunta a la atención en forma personalizada frente a la emergencia climática, alimentaria y a cualquier otro tipo de situación crítica que requiera atención. Sin embargo, no figura en ningún sitio el número de personas a las que asiste o qué montos trasfiere de los \$63.490.000. Esto es una caída del 6% respecto al año anterior y un 26% en términos reales. Aunque es razonable tener fondos para emergencias, es indispensable rendir cuentas de esos gastos. De otra forma, puede dar lugar a sospechas de manejo discrecional.

El “**Plan Oportunidades**” busca generar la transferencia directa de un ingreso no remunerativo fijo de \$600 en forma mensual para cubrir viáticos y gastos mínimos, a cada joven y a cada adulto que integre Proyectos de Capacitación y Formación para el trabajo. Este programa figura en el sitio Web del Ministerio de Desarrollo Social pero

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

no así en el Presupuesto Provincial, únicamente lo mencionamos por el nivel del monto que otorga.

Cuadro 15.1: Ministerio de Desarrollo Social, comparativo 2012/2013

	2012		2013		Variación (%)		
	Benef	Pres	Benef	Pres	Benef	Presupuesto	
						Nominal	Real*
Becas de Niñez y Adolescencia	6,250	32,000	X	X	X	X	X
Plan Más Vida	1,049,000	1,215,404	1,040,000	1,327,600	-1%	9%	-13%
Servicio alimentario escolar	1,499,440*	1,056,808	2,180,656		45%		
Unidad de Desarrollo Infantil	s/d	298,368	40,216	1,649,484	X	21%	-4%
Apoyos Alimentarios	3,992*	12,019	17,454		X		
Prevención Social y Prom Per. Disc.	4,691	52,600	X	53,400	X	2%	-19%
Ser. Sociosanitario Tercera Edad SATE	X	26,100	16,000		X		
Hogares de Ancianos	512	4,680	980	70,350	91%	129%	83%
Casas de Día	760		300		-61%		
Urbanismo Social	X	223	X	X	X	X	x
Barrios Bonaerenses	X	154,500	X	182,400	X	18%	-6%
Asistencia Crítica	X	600	X		X		
Asistencia Directa	X	65,700	X	63,490	X	-7%	-26%
Prestaciones económicas excepcionales	X	1,900	X		X		
Asis. Int. a Personas en Situación de Calle	X	2,000	X	3,800	X	-27%	-42%
Prevención y asistencia de adicciones	X	3,226	X		X		
Envío Oportunidad de Futuro	40,000	71,700	X	252,010	X	251%	181%
Total	1,101,213	2,997,828	3,295,606	3,602,534	199%	20%	-4%

Fuente: Elaboración propia en base a Ley de Presupuesto 2012 y 2013

*Variación real, índice de inflación elaborado por la Fundación Libertad y Progreso para el año 2013

El “**Plan Envión**” es muy similar al Plan Nacional “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”. Asiste a 40.000 jóvenes, de 13 a 20 años, que no trabajan ni estudian, con el fin de entregarles un incentivo para que se capaciten. Se percibe un monto de \$350 o de \$250 mensuales en caso de estar recibiendo la Asignación Universal. Este programa tuvo un marcado incremento en el 2013 respecto del 2012, pasando de un presupuesto de \$ 71,7 millones a uno de \$ 252 millones, una suba de 251%. Este programa tuvo varias críticas, porque puede llegar a generar incentivos para que los jóvenes abandonen la escuela, para poder percibir este ingreso y la capacitación a la que deben asistir como contrapartida tiene menos carga horaria que la escuela. Por otro lado, hay municipios - los encargados de distribuir estos fondos- que no están alineados con el Gobierno Nacional, que se quejan del atraso en los pagos y que consecuentemente se tienen que hacer cargo de solventar esta asistencia, desde sus arcas.

En el cuadro 15.1, podemos comparar los datos disponibles del 2013 contra el 2012. Como en este caso tenemos pocos datos sobre los beneficiarios (es más varios datos del 2013 los tomamos del 2012), nos enfocamos en las variaciones en el presupuesto. Vemos que no hubo grandes cambios en general, con un incremento en términos nominales del 20%.

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

En el cuadro 15.1 incluimos 2 programas que no pertenecen al Ministerio, por un lado están las becas para niñez y adolescencia, que son de la secretaria de niñez y adolescencia. Es un organismo con presupuesto propio de 600 millones de pesos, aunque no está especificado cuánto va para este programa en particular. Lo mismo sucede con el programa de Urbanismo, pertenece a la secretaria de espacio público.

❖ Instituto de vivienda

La mayoría de los programas de vivienda que se realizan en la Provincia de Buenos Aires son programas nacionales y, por lo tanto, son financiados en parte por el Gobierno Nacional, aunque no está claro en qué porcentaje. En algunos casos aportan también los municipios. Hemos enviado solicitudes de información tanto al Ministerio de Planificación de la Nación como al Instituto de Vivienda de la Provincia y no hemos recibido respuesta. Para 2012, en Buenos Aires, se planeaban dar apoyo a 47.848 beneficiarios e invertir un presupuesto de \$666.974.335.

Cuadro 16: Planes del Instituto de Vivienda de la Provincia de Buenos Aires

Instituto de Vivienda	Beneficiarios	Beneficio	Presupuesto en miles de \$ anuales	% del Presupuesto Total
Mejoramiento de Barrios	26,450	Viviendas	70,044	10.5%
Plan Federal de reconstrucción de viviendas	6,766	Viviendas	121,572	18.2%
Plan Federal de mejoramiento de viviendas	x	Completamiento, ampliación y refacción	145,510	21.8%
Asistencia Financiera	296	Dinero y/o materiales	9,262	1.4%
Compartir	1,345	Préstamo	68,485	10.3%
Mejoramiento de Vivienda y Habitat	3,829	Préstamo	23,628	3.5%
Plan Federal Plurianual de Construcción de Viviendas Fideicomiso Financiero IVBA - BAPRO	5,848	Viviendas	64,100	9.6%
Solidaridad	3,314	Préstamos y asesoramiento	164,373	24.6%
Total	47,848		666,975	100.0%

Fuente: Elaboración propia en base al Presupuesto General del Ejercicio 2013

Las excepciones son el “**Programa Compartir**” y “**Solidaridad**”, exclusivos de la Provincia de Buenos Aires. Tienen como principal objetivo la construcción de viviendas y otras obras complementarias que buscan mejorar la calidad de vida de los habitantes. En el caso del Programa Solidaridad, los beneficiarios reintegran el aporte del Instituto de la Vivienda, en cuotas trimestrales, en un plazo de 15 años. Mientras que en *Compartir*, los beneficiarios reintegran el crédito a los municipios hasta en 300

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

cuotas mensuales y consecutivas, con una tasa de interés anual del 50 por ciento de la estipulada para préstamos hipotecarios del Banco Provincia y estos restituyen al Instituto de la Vivienda el porcentaje aportado.

En el sitio Web del Instituto de Vivienda figura un programa más, el “Buenos Aires Hogar”. No lo incluimos porque no figura en el Presupuesto de la Provincia y, por lo tanto, no tenemos montos ni de cantidad de viviendas previstas. Únicamente se sabe que los beneficiarios reintegran el crédito hasta 240 meses, a través de cuotas mensuales.

Decidimos incluir estos programas por más de que los beneficiarios paguen por las viviendas ya que consideramos que reciben un crédito subsidiado debido a los plazos de pago y la tasa de interés.

En el cuadro 16.1, podemos comparar el presupuesto y los beneficiarios por programa entre los años 2012 y 2013. Los programas de asistencia financiera y de mejoramiento de vivienda y hábitat son programas que más aumentaron con 363% y 2705% respectivamente, pero cómo representan un porcentaje menor del presupuesto del Ministerio, no tienen un gran impacto en el total.

Cuadro 16.1: Instituto de la Vivienda, comparativo 2012/2013

	2012		2013		Variación (%)		
	Benef	Pres	Benef	Pres	Benef	Presupuesto	
						Nominal	Real*
Mejoramiento de Barrios	24,037	52,068	26,450	70,044	10.0%	34.5%	7.4%
Plan Federal de reconstrucción de viviendas	6,085	124,766	6,766	121,572	11.2%	-2.6%	-22.2%
Plan Federal de mejoramiento de viviendas	X	163,720	x	145,510		-11.1%	-29.0%
Asistencia Financiera	296	2,000	296	9,262	0.0%	363.1%	269.8%
Compartir	864	43,002	1,345	68,485	55.7%	59.3%	27.2%
Mejoramiento de Vivienda y Habitat	1,698	842	3,829	23,628	125.5%	2705.1%	2140.0%
Plan Fed Plur de Const. Viviendas	2,653	128,507	5,848	64,100	120.4%	-50.1%	-60.2%
Solidaridad	2,009	95,800	3,314	164,373	65.0%	71.6%	37.0%
Total	37,642	610,704	47,848	666,975	27.1%	9.2%	-12.8%

Fuente: Elaboración propia en base a Ley de Presupuesto 2012 y 2013

*Variación real, índice de inflación elaborado por la Fundación Libertad y Progreso para el año 2013

❖ Dirección General de Educación y Cultura

Desde que se implementó la AUH se eliminaron varios programas de becas ya que consideraban que la asignación era suficiente para cubrir los gastos de la escolaridad. Se permitieron únicamente que continúen 4 de estos beneficios. La Gestión de Becas de este organismo se redefine como una acción complementaria a la Asignación Universal por Hijo, esto significa que se puede percibir ambas al mismo tiempo. Las becas

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

escolares provinciales otorgan lo mismo que la Nación, \$1.000 anuales y tal como la Nación, otorgan textos escolares.

Cuadro 17: Planes Dirección General de Cultura y Educación de Provincia de Buenos Aires

Dirección General de Cultura y Educación	Beneficiarios	Monto (en \$)	Monto por Beneficiario anual	Presupuesto en miles
Becas alumnas embarazadas y/o padres/madres	x	1,000	x	x
Becas alumnos bajo protección judicial	x		x	x
Becas alumnos pertenecientes pueblos originarios	x		x	x
Becas alumnos comprendidos en becas ley	x		x	x
Textos escolares para todos	3,000,000			51,130
Total	3,000,000	x	x	51,130

Fuente: Elaboración propia en base al Presupuesto General del Ejercicio 2013

Incluimos estas becas porque figuran en el sitio Web de la Dirección General de Educación y Cultura como un programa del Gobierno. Sin embargo, no encontramos correspondencia de este Programa en el Presupuesto 2012, por lo tanto no se sabe cuántas Becas otorgan ni el Presupuesto que se prevé destinar. En cuanto al presupuesto, se mantuvo en los \$ 51 millones, al igual que en el 2012.

❖ Instituto de Previsión Social

A través del Instituto de Previsión Social se otorgan una serie de pensiones no contributivas, similares a las otorgadas por la Nación. Se las conocen como “pensiones sociales”, que en el Presupuesto provincial 2013 no se encuentran por separado sino todas juntas bajo el título de “Pensiones Graciables”.

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

Cuadro 18: Planes del Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires

Instituto de Previsión Social	Beneficiarios (1)	Monto en \$ mensuales (2)	Monto x beneficiarios anual miles \$ (3) = (1).(2).13	Presupuesto en miles	% del Presupuesto total
Pensiones Graciables					
Por Vejez Por Invalidez Madre sola c/ hijos menores Menores discapacitados Menores desamparados	39,200	620/852/1084*	337,120	169,000	16.85%
Pensiones por Leyes Especiales					
Pensión para Exdetenidos Pensión Islas Malvinas Pensión Ex combatientes Pensiones Religiosas Pensión Fusilados del 56 Pensión a Escritores Pensión Retiro Especial ESEBA Pensión Convenios Internacionales Pensión a Bomberos Voluntarios Pensión a Gobernadores y Leg. Pensión Ley CONINTES Subsidio Manzaneras	14,300	Ley 14.042 Ley 12.006 Ley 14.486 Ley 9.273/79 Ley 13.350 Ley 10.727/28 Ley 11.945 X Ley 7.904/72 Ley 5.675/51 Ley 13.807 Ley 14.245	X	766,833	76.45%
Asignaciones Familiares y Subsidios	X	340	X	67,200.00	6.70%
Total	53,500		1,046,759	1,003,033	100.00%

Fuente: Elaboración propia en base al Presupuesto General del Ejercicio 2013 y sitio web del Instituto de Previsión Social

* Varía acorde al haber mínimo del IPSPBA, representa el 70%

Las pensiones sociales son: por Vejez, por Invalidez, madre sola con hijos, menores discapacitados y menores desamparados. El beneficio que otorgan las pensiones es el 70% del haber mínimo, que pasó de \$ 886 a principio del año a \$ 1.217 en septiembre a \$ 1.548 en diciembre. Es decir que los montos a cobrar pasaron de \$ 620 a \$ 1.084 mensuales⁴¹. Para marzo de 2014 se espera que el haber mínimo pase a \$ 1.879,7, por lo que las pensiones pasan a ser de \$ 1.315,8. Estas pensiones prevén alcanzar a 39.200 personas con un presupuesto de \$169.000.000. Una vez más se puede apreciar que esta cifra no cierra con el presupuesto, dado que el monto del beneficio multiplicado por el número de gente que lo percibe daría un total de \$337 millones anualizado; que equivale al doble de la cifra presupuestada.

Las pensiones por Leyes Especiales se pueden dividir en 10. No entraremos a analizarlas en detalle pero se logra ver en el cuadro que los montos que otorgan varían para cada pensión y en la gran mayoría son un porcentaje del salario de distintos puestos jerárquicos del Estatuto y escalafón para el personal de la Administración Pública el cual se encuentra disponible en la Ley 10.430. Por ejemplo, la Pensión para Ex

⁴¹ El dato fue obtenido de la Ley 10.205

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

Detenidos fija un monto equivalente al nivel de remuneración del personal superior, categoría 24, de la Ley 10.430 y sus modificatorias.

Si comparamos la información contra los mismos datos del 2012, podemos observar que la cantidad de beneficiarios se mantiene prácticamente constante, mientras que hay un aumento de 12% en el presupuesto. Si tenemos en cuenta la inflación, vemos que hay una caída en términos reales del 11,6%. Esto muestra que el Instituto tiene menos fondos, por el incremento de la inflación.

Cuadro 18.1: Instituto de Previsión Social, comparativo 2012/2013

	2012		2013		Variación (%)		
	Benef	Pres	Benef	Pres	Benef	Presupuesto	
						Nominal	Real*
Pensiones Graciables	38,300	175,335	39,200	169,000	2.3%	-3.6%	-24.0%
Pensiones por Leyes Especiales	15,000	650,987	14,300	766,833	-4.7%	17.8%	-7.1%
Asignaciones Familiares y Subsidios	X	76,260	X	67,200	X	-11.9%	-30.5%
Total	106,600	1,728,904	107,000	1,938,865	0.4%	12.1%	-11.6%

Fuente: Elaboración propia en base a Ley de Presupuesto 2012 y 2013

*Variación real, índice de inflación elaborado por la Fundación Libertad y Progreso para el año 2013

❖ Ministerio de Trabajo

La finalidad de los Programas y planes del Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires son de generar y mantener el empleo registrado. Se intenta lograr a través de 4 acciones: La inclusión y registración de trabajadores al mercado laboral y la preservación y la promoción de puestos de trabajo. Estas cuatro acciones brindan como beneficio, el 50% del salario mínimo, el cual a principios de 2013 era de \$2.850 y a fines de ese año aumentó a \$3.330, por lo tanto, los aportes eran de \$1.425 y \$1.665, respectivamente. Este beneficio se destina a completar la remuneración básica correspondiente por un plazo que varía según cada programa. En el anexo de este trabajo podrá ver más especificaciones sobre estos planes.

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

Cuadro 19: Planes del Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires

Ministerio de Trabajo	Beneficiarios	Monto	Monto anual por Programa en miles de \$	Presupuesto en miles
Incluir	3,500	50% Salario mínimo	63,735	22,270
Registrar	200	50% Salario mínimo	3,642	
Preservar	650	50% Salario mínimo	11,837	
Generar	170	50% Salario mínimo	3,096	
Capacitación	50	30% Salario mínimo	546	
Igualdad Oportunidades	180	50% Salario mínimo	3,278	
Total	4,750		86,133	22,270

Fuente: Elaboración propia en base al Presupuesto General del Ejercicio 2013

Cuadro 19.1: Planes del Ministerio de Trabajo de la PBA 2012 y 2013

	2012		2013		Variación (%)		
	Benef	Pres	Benef	Pres	Benef	Presupuesto	
						Nominal	Real*
Incluir	3,600		3,500		-2.8%		
Registrar	600		200		-66.7%		
Preservar	801	22,000	650	22,270	-18.9%	1.2%	-20.2%
Generar	250		170		-32.0%		
Capacitación	500		50		-90.0%		
Igualdad Oport.	300		180		-40.0%		
Total	6,051	22,000	4,750	22,270	-21.5%	1.2%	-20.2%

Fuente: Elaboración propia en base a Ley de Presupuesto 2012 y 2013

*Variación real, índice de inflación elaborado por la Fundación Libertad y Progreso para el año 2013

Por otro lado, el programa de Capacitación busca fomentar prácticas dentro de empresas. Brinda un beneficio del 30% del salario mínimo a aquellos que participen de ella, por un plazo de hasta 6 meses.

Por último, el programa “Igualdad de Oportunidades” está destinado a personas discapacitadas que quieran ingresar a trabajar al ámbito público Municipal. Se les otorga un beneficio de \$600 que se destina a completar la remuneración básica correspondiente, durante 13 meses.

En total el Ministerio de Trabajo, a través de estos programas, beneficia a 4.750 personas y prevé un costo total de \$22.270.000. Sin embargo, realizando algunos cálculos se obtiene que, dada la cantidad de beneficiarios y los montos que otorga cada

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

programa, se va a gastar más de \$86.000.000 en el pago de los beneficios si cumple con todos los beneficiarios, es decir más de tres veces la cantidad prevista.

Aquí nuevamente se ve una inconsistencia. Se puede ver cómo en la Provincia de Buenos Aires también sub presupuestan los programas o no otorgan todos los planes que dicen otorgar.

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

¿Qué dicen los potenciales beneficiarios?

Para ver como perciben los planes sociales los beneficiarios o potenciales beneficiarios de dichos planes estuvimos recorriendo distintas villas y asentamientos del conurbano bonaerense. Hablamos con varios referentes sociales, con personas que trabajan en el tercer sector e iglesias e hicimos reuniones de *focus group* con personas de bajos ingresos. Esto no fue un estudio probabilístico, sino rondas de conversaciones para escuchar y entender cómo las personas perciben los planes.

Estuvimos en 10 barrios, en distintos distritos: Lanús, La Matanza, Pilar, Morón, San Isidro, Ituzaingó, San Fernando, Moreno. En cada reunión, había entre seis y diez personas, generalmente en una casa, o en algún salón de una iglesia u ONG. Para llegar a ellos, fueron de fundamental ayuda los pastores evangélicos que nos abrían las puertas y convocaron a la gente, aunque no todos ellos eran practicantes religiosos. Cada persona es un mundo, así que al recorrer cada barrio y pasar varias horas conversando con gente uno aprende y al mismo tiempo disfruta y sufre con cada experiencia, sus luchas y sus historias. Aunque encontramos algunos hilos conductores, cada barrio y cada comunidad tiene su particularidad.

Algunos conceptos generales fueron que en la mayoría de los casos había un gran desconocimiento de todos los programas y planes sociales existentes. En general, sólo podían nombrar 2 o 3 programas y de los que más les afectaban a ellos. Muchas veces en un mismo grupo cuando uno nombraba un programa, los otros se sorprendían o mostraban desconocimiento. También, muchos sabían qué recibían, pero no siempre sabían el nombre del programa o quien lo entregaba, si era nacional, provincial o municipal. También sorprendió que hubiera cierta reserva entre las personas, en general no les gustaba contar qué planes recibían o decían que de esas cosas no se hablaba en el barrio.

Muchos de los beneficiarios se quejaron de la **injusticia** en la entrega de los planes, que no los reciben los que más lo necesitan, sino los que tienen más contactos. Además, como no hay transparencia en la entrega, genera mucho recelo y tensión, ya que se generan rumores sobre cuánto es lo que realmente reciben otras personas y como es que lo reciben.

Al preguntarle qué opinan de los planes, varios coinciden que en la situación de necesidad es de gran ayuda recibir ingreso de alguna manera. Sin embargo, varios afirmaron que con esos planes no mejoraban las perspectivas futuras de salir de la pobreza. Además, se quejaban de que con la creciente inflación ya no les alcanzaba para vivir bien. En general apoyaban los planes que incentivan el estudio, como por ejemplo el plan “ellas hacen” que se otorga en la Matanza.

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

Cuestionaron mucho que los programas no los dejaban trabajar en blanco. Si trabajan en blanco pierden casi todos los beneficios. Incluso la AUH, que es universal, si se dan de baja para volver a anotarse pueden tardar hasta más de 3 meses en volver a recibirlo.

También cuestionaron la discrecionalidad de los planes.

Una particularidad fue un barrio donde estuvimos hablando con un grupo de gitanos. En general son poblaciones que son nómades, por más que muchos vivían en el mismo barrio hace 20 años. No están muy insertados en la sociedad, ya que en general no mandan a sus hijos al colegio, no participan con otra gente y no tienen contactos políticos. Por ello, el principal programa que reciben es la pensión por 7 hijos, ya que casi todas las familias tenían más hijos que eso.

Algunas citas de lo escuchado en los barrios:

Sebastián, 35 años, casado, trabaja en un taller y no recibe ningún plan:

- *“Me da bronca ver que hay gente que no merece los planes y se pasan el día tirados sin hacer nada”*
- *“Cada persona es un diamante en bruto, pero algunos te la hacen muy difícil sacar tu potencial”*
- *“Para hacerme Monotributista, me piden hasta el certificado de nacimiento de mi abuela, sigo en negro”.*
- *“Pensé que no me importaba el dólar, pero fui a comprar herramientas y no tenían precios”*
- *“A mí no me dejan entrar en las reuniones, porque cuando fui dije lo que pensaba y no les gustó. Ahí no puedes decir lo que pensás o no recibís nada”*
- *“Como soy de Formosa y no tengo contactos, no recibo nada”.*

Nélida, señora mayor, con 4 hijos y un marido discapacitado:

- *“Yo no recibo ayuda, para atender a mi marido”.*
- *“Un momento me anoté en un curso, pero era lejos y difícil de llegar, ni vale la pena”.*
- *“Deberían buscar apoyar a la gente que se tiene que quedar en su casa, así pueden trabajar”.*

Sergio, 18 años:

- *“No sé si los otros chicos reciben otros planes, de esos temas no se habla”.*

José, 42 años, líder de célula:

- *“Hay que buscar fomentar que la gente haga negocios, trabaje, que aprendan, que se capaciten, no que les paguen por no hacer nada”.*

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

Daniela 34 años, 4 hijos y marido en rehabilitación, recibe el plan ahí:

- *“Está bueno recibir un apoyo para estudiar, pero con \$ 2000 no me alcanza. No puedo conseguir un trabajo en blanco, porque me sacan el plan, así que hago changas”.*

Carlos, 38 años, gitano, 8 hijos y comerciante (su mujer recibe la pensión por 7 hijos).

- *“A nosotros no nos dan nada, nos discriminan, los políticos solo vienen en campaña. Nuestra principal preocupación es la inseguridad”*

Oscar, 61 años, tiene muletas pero sigue trabajando:

- *“Los punteros entregaban las casas a sus familiares o amigos”*
- *“El problema es la corrupción, algunos punteros te piden que le devuelvas algo de plata o te sacan el plan”.*
- *“Te dan un sándwich por un voto”*
- *“Fomentan la vagancia”*

David, 41 años, trabaja de administrativo en un hospital público:

- *“El problema de los planes es que se acostumbran a no trabajar, si les dan algunos pesos, pero si les exigen trabajar sería otra cosa”*
- *“Deberían ser más estrictos en los controles, es culpa de los encargados”.*
- *“Si todos los que cobran cumplen con su trabajo, por lo menos el barrio estaría limpio”.*
- *“Sería importante que se pueda complementar el plan con un trabajo en la fábrica, que mitad la pague la fabrica y mitad sea un plan”.*

Mariela, 38 años, tiene una pizzería:

- *“Hay gente que se siente más viva, porque cobra y no trabaja, solo porque tiene contactos”.*
- *“Si mi hermana la hacían ir a los actos del intendente, de la presidente, ahí si te controlan”.*

¿Qué pasaría si se sacan los planes de una?:

“Sería un desastre, porque se quedarían sin ingresos” Dice David

“No, saldrían a laburar como el resto” le contesta Oscar

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

Conclusiones y Propuestas:

- 1) Los programas sociales no reducen la pobreza.
- 2) Hay demasiados planes, que se superponen.
- 3) No hay control, indicadores, medición objetiva, ni medidas correctivas.
- 4) Existe un evidente clientelismo y uso político de los planes.
- 5) Desincentivan el trabajo en blanco.
- 6) No son justos, no incentivan el ascenso económico/social.
- 7) ¿El problema es solo la implementación o es el sistema asistencialista?

Nuestra primera conclusión es que el Gobierno argentino sigue profundizando el modelo de más planes asistenciales y de aumentar los montos y fondos destinados a los planes sociales, pero que fracasan en el objetivo de reducir la pobreza.

En la Provincia de Buenos Aires, hay 112 programas distintos, 60 a nivel Nacional y 52 a nivel Provincial, con más de 22 millones beneficios repartidos (una persona puede ser beneficiario de varios planes). La falta de control, evaluación, información pública y coordinación entre organismos de los programas sociales son parte de la razones por las que no lograr el impacto esperado.

Se observó un evidente clientelismo y uso político de los planes según confiesan los propios interesados. Esto hace que el sistema de planes sociales no incentive el trabajo en blanco y por lo tanto no es tomado por parte de los beneficiarios como un mecanismo de ascenso social y económico. Esto nos lleva a cuestionar fuertemente la implementación de los planes sociales en Argentina. Pero además, nos lleva a un cuestionamiento más profundo sobre la política asistencial en general.

No se reduce la pobreza:

La economía Argentina creció 41% desde 2007 a 2013 en términos reales según el Ministerio de Economía mientras que según consultoras privadas creció cerca del 24%⁴². Según el Observatorio Social de la UCA, la gente viviendo bajo la línea de pobreza se mantuvo en torno al 25 %, entre el 2007 y el 2012⁴³. Según el INDEC, la pobreza bajo de 23,4% al 4,7% en el primer semestre del 2013, pero estos datos son poco creíbles, ya que utilizan un índice de precios completamente distorsionado. Según el INDEC, solamente 1,4% de la población vive bajo la pobreza extrema, pero es dato no es creíble. Esto demuestra que a pesar de la proliferación de planes sociales, no se ha logrado reducir la pobreza ni siquiera en un contexto de crecimiento económico.

⁴² Según la consultora Orlando Ferreres, en su indicador de crecimiento económico IGA.

⁴³ Observatorio Social de la UCA: Documento de trabajo Pobreza EDSA- INDEC 2006 2011.

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

Con la aceleración de la inflación a fines del 2013 y a principios del 2014, empujados por la devaluación se pueden empeorar las cosas. Es más, según un comunicado de la CGT, en enero 2014 debido a la inflación hay 500.000 nuevos pobres. Por más que podemos discutir cuál es el monto mínimo sobre el cual se determina que una persona o una familia deja de ser pobre, los datos revelan que a pesar del crecimiento, no hubo una fuerte reducción de la pobreza. Lo que es peor, si observamos los últimos 30 años, y analizamos el crecimiento de las Villas y la movilidad social, resulta evidente que no se está superando la pobreza sino por el contrario esta se ha incrementado.

En el 2013 el Gobierno Nacional ejecutó 58 programas de asistencia social a través de los cuales entregó fondos a más de 16,5 millones de beneficiarios sin contraprestación. En noviembre de 2013, se creó una pensión graciable para detenidos durante el gobierno militar y en enero del 2014 Cristina Fernández de Kirchner anunció un nuevo programa llamado PROGRESAR. En el 2014 habrá entonces, 60 programas en funcionamiento.

El nuevo programa PROGRESAR busca beneficiar a 1,5 millones de personas que recibirán 600 pesos mensuales. Con lo cual, el costo del mismo es de 10,8 mil millones de pesos anuales que representa un 1,3% del total del presupuesto 2014 y representa un 10,3% de lo destinado a planes sociales. El reciente incremento aumenta el monto total de los planes sociales a 120.573 millones de pesos (13,3% del Presupuesto Total).

Si a esto le sumamos los innumerables programas y fondos destinados por gobiernos provinciales y municipales, que solo en la provincia de Buenos Aires suman 52 tipos de transferencias diferentes, es notoria una intrincada maraña de planes y recursos. No hay bases únicas de beneficiarios, no están coordinados y articulados. Esto muestra una clara **falta de coordinación**.

A lo largo de toda la investigación (que incluyó recorridas por oficinas públicas, control del presupuesto, entrevistas) nos hemos topado con **la falta de información precisa que hay en estos temas**. Es más, mucha de la información vertida por diversas fuentes, contradecía a otras fuentes también oficiales. No hay correlación entre el presupuesto, lo que se publica en las páginas oficiales, los discursos oficiales y, las respuestas que obtuvimos de los ministerios. Pedimos información según lo que correspondía en cada caso y las secretarías y ministerios no cumplieron con el decreto de acceso a la información pública al no brindar respuestas precisas o no brindar respuesta alguna. Esto **desincentiva el control ciudadano** de la función pública.

Si analizamos cada plan o programa por separado, **no hay medición** de objetivos o resultados. Al presentar un programa, se debería proponer un objetivo concreto medible, cuantificable. Presentar datos antes del plan, medir el impacto y luego evaluar si fue exitoso o no, y por qué. Buscar las formas de aprovechar mejor los recursos para evaluar si se está cumpliendo con el objetivo propuesto. Si ni siquiera hay información certera o precisa publicada, no hay objetivos concretos y evaluación de resultados, no se puede diferenciar cuáles son los programas exitosos y cuáles no. Muchas evaluaciones

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

se hacen en base a estimaciones u opiniones, pero es preocupante ver que no se busca medir, controlar, evaluar, para mejorar. Otro de los problemas con los constantes cambios en los programas y planes, es que es muy difícil **evaluarlos en el tiempo**.

En este sentido, la carencia de información y evaluación, hace que **persista el clientelismo y el uso discrecional**. Hay mucho espacio para el uso arbitrario y político del dinero destinado a la “inclusión social”: direccionamiento de los programas hacia distritos de cierto color político y clientelismo. Hay un uso directo, cuando a cambio de recibir algún plan social inducen a la gente a participar de actos políticos o participar activamente en las campañas electorales (pintadas, pegar carteles, acompañar manifestaciones, etc.). Pero también hay un uso indirecto, cuando se da la señal de que es el político el que entrega el subsidio, como si fuese su dinero y dando a entender de que si votan a otro no lo van a recibir más. Esto lo podemos comprobar en el excelente trabajo que realizaron Gallo y Dinatale (2013) y en las investigaciones de Rodrigo Zarazaga, que coinciden con las entrevistas que tuvimos en las distintas villas del conurbano de Buenos Aires.

El sistema asistencial tiene otro problema fundamental, es que **no incentiva el empleo en blanco**. Las reuniones de *focus group* que tuvimos, nos muestran que muchos beneficiarios de los planes sociales no quieren tener un empleo formal, porque corren el riesgo de que si lo pierden en primer lugar no puedan recuperar los planes que reciben (como el plan Argentina Trabaja, o el Ellas Hacen). Pero incluso un plan universal, como la Asignación Universal por Hijo, se deja de recibir cuando se obtiene un trabajo formal (porque empiezan a recibir las asignaciones familiares), pero si pierden el trabajo después pueden tardar más de tres meses en volver a recibirlo. Las empresas rotan mucho el personal, porque si no están más de 3 meses se reducen los costos de despidos, por lo tanto muchos de los empleos que las personas pueden conseguir no son estables. Esto lleva, a que personas beneficiarias de más de un plan, prefieren permanecer en el mercado informal. Además, muchas veces la suma del plan asistencial más los ingresos que pueden recibir por changas, supera el ingreso en mano del empleo formal.

Al analizar los datos históricos, podemos ver que en los últimos años a pesar del crecimiento económico, han aumentado la cantidad de planes sociales otorgados. Esto por un lado, muestra el fracaso de la política asistencial, ya que en lugar de lograr que la gente que los recibe, luego de un tiempo, deje de necesitarlos, genera dependencia permanente. Un plan asistencial, que apunta a asistir a ciudadanos en un momento de apremio debería considerarse exitoso cuando su beneficiario sale de su situación de emergencia y por lo tanto deja de necesitar ayuda; por el contrario, aquí podemos ver una creciente demanda y dependencia.

Un programa asistencial puede servir en un momento determinado de emergencia, ya sea un desastre natural o alguna crisis económica nacional o crisis personal; o también

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

puede servir para apoyar a personas que por alguna situación particular (discapacidad física o mental, o circunstancia familiar) no puedan trabajar.

La experiencia de los últimos 10 años evidencia que la solución no radica en la entrega de más cantidad de planes y transferencias de dinero en efectivo. Al contrario, es necesario generar condiciones de trabajo para que las personas ganen su sustento en base a su propio esfuerzo. **Una dádiva no le permite a un individuo abandonar la pobreza ni estimula la movilidad social, aún si es útil para aliviar una situación en un momento determinado.**

Tal vez hay que dejar de ver a las personas excluidas y en condición de pobreza, exclusivamente como bocas para alimentar, o sujetos receptores de ayuda social. Por el contrario cada persona tiene capacidad creadora y tiene potencialidades a desarrollar, capacidades para producir y ambiciones de vivir mejor.

Hay que comenzar a pensar programas que impulsen a este sector de la sociedad a trabajar y ascender, para que tras un plazo determinado de tiempo no necesiten de más asistencia y puedan ayudar a otros. De este modo, podrán vivir del fruto de su trabajo y de sus esfuerzos logrados a partir de la educación y la capacitación.

El mejor plan social es un buen trabajo. La mejor forma para que una persona pueda dejar la pobreza es entrando en el mercado laboral, a través de la capacitación en hábitos laborales, con educación y con los incentivos necesarios.

La mejor forma de reducir la pobreza es con más trabajo, no es con mega planes o ayudas estatales, sino haciendo negocios.

Esto nos lleva a cuestionar no solo la implementación del sistema asistencial sino también cuestionar la idea de que cómo reducir la pobreza. Estamos convencidos de que se puede corregir y mejorar la implementación de las políticas asistenciales, reduciendo la arbitrariedad, buscando incentivar el empleo, buscando llegar a los que realmente lo necesitan. Pero también estamos convencidos de que hay que cambiar el enfoque, a ver como cada persona puede explotar ese diamante en bruto que es, para desarrollar todas sus capacidades y beneficiarse tanto él como la comunidad.

Propuestas para reducir la pobreza:

Concentrarse en los más necesitados: No es posible regalar un buen nivel de vida a un tercio de la población, pero sí es posible ayudar a los más necesitados, brindando a todos un piso básico al que deben acceder todos los argentinos: 1) Preservar el cerebro dentro del primer año de vida. 2) Educar ese cerebro con cariño (programas de educación maternal, educación nutricional, educación para la salud, lactancia materna, jardín maternal, estimulación temprana, jardín infantil, ropero familiar.) 3) Cloacas. 4)

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

Agua corriente fría y caliente. 5) Luz eléctrica. Es decir, lo primero sería apoyar los programas integrales de Eliminación de la Desnutrición Infantil (como el de la Fundación CONIN). Luego es indispensable mantener la salud.

Acceso a los mercados formales: Mejorar las instituciones para los más pobres. Que sea más fácil abrir un negocio, menos burocracia, menos permisos, menos impuestos para un negocio chico o que recién arranca. Formalizar la propiedad de la tierra para tener acceso no sólo a la vivienda sino al derecho jurídico sobre la misma, de modo que sean útiles como garantías para créditos. Seguridad física y jurídica.

Incentivar el empleo: Flexibilizar las normas laborales con el objeto de reducir costos laborales, especialmente para jóvenes. Fijar un salario mínimo produce desempleo o incrementa el trabajo informal. Reducir impuestos al trabajo, cargas sociales y aporte jubilatorios obligatorios, especialmente para primeros empleos. Habilitar pasantías.

Eliminar la inflación: Tener una moneda sana es decir que el gobierno no se pueda financiar con emisión. No es el objetivo de este trabajo discutir si la mejor opción es un Banco Central independiente con metas de inflación, competencia de monedas, dolarización u alguna otra medida. Pero sí es indispensable impedir que se utilice la emisión monetaria como mecanismo de cubrir el déficit fiscal. El ahorro sigue siendo la base de la fortuna.

Incentivar la inversión. Esto se logra mejorando la calidad institucional del país, respetar la Constitución Nacional, la propiedad privada, reglas de juego claras, reducir la burocracia y los impuestos. Apertura de la economía para reinsertarse en los mercados internacionales a través de tratados de paz, libre comercio y amistad con todas las naciones.

Sanear el Ambiente: Educar para tener basura cero fuera de los contenedores de residuos.

Educación y formación: Una de las claves para reducir la pobreza, la dependencia y el abuso político de los planes sociales es incentivar la educación. Desde Libertad y Progreso incentivamos el sistema de financiamiento de la demanda, para que los padres recuperen la libertad de elegir la mejor escuela para sus hijos, diversificando la oferta y mejorando las opciones. Son necesarias más escuelas de artes y oficios, programas de educación agraria, escuelas técnicas, lecto-escritura para analfabetos, escuelas para padres, combate al alcoholismo y otras adicciones. Considerando también que la educación no es sinónimo de escolaridad, y que también se educa con los incentivos, con el ejemplo, con las instituciones y con la práctica en el trabajo.

Micro créditos: Programas que fomenten las instituciones de micro-crédito, que no solo presten dinero sino que acompañen emprendimientos y den capacitación. Proyectos gestionados desde el tercer sector y no por agentes políticos.

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

Unificar planes sociales: En lugar de seguir anunciando nuevos planes, se deben evaluar los existentes y armar una base única de beneficiarios reduciendo los 60 programas vigentes a 5 o 6 y eliminar el clientelismo en la política social.

Planes pro empleo en blanco, no anti empleo: Planes que no se pierdan si alguien consigue un empleo formal, sino que se pueda ir descontando si pasan algún monto fijado. (Por ejemplo, pueden funcionar como un impuesto a la renta que es negativo hasta determinado monto y luego se reduce hasta que por fin empieza a tributar como el resto de los trabajadores).

Planes de tiempo determinado: que los programas sean por un tiempo determinado y que se vayan reduciendo gradualmente, acompañados con capacitación.

Transparencia: todos los planes y sus beneficiarios deben ser publicados en Internet, y lo que se publica debe ser totalmente consistente con lo presupuestado y con los discursos oficiales.

Investigación: La investigación es una herramienta indispensable que luego debe complementarse con la planificación, medición de impacto de cada plan, para luego controlar y retroalimentar con correctivos.

Planes controlados por la sociedad civil: Que los planes sean controlados y revisados por entidades sociales independientes, que tengan que mostrar con listas públicas beneficiarios y cómo evolucionan.

Evaluación y control de los planes: Debe evaluarse cada plan en particular para ver si es eficiente y si logra sus objetivos. También es necesario introducir un mecanismo de corrección de errores, desde el costo burocrático de cada plan, la eficiencia en la entrega, el impacto en las personas y si se logra el objetivo buscado.

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

Bibliografía

Auyero, Javier (1997): “*Favores por votos*”, Buenos Aires, Losada (1997)

Ayalón, Norberto (1980): “*Historia del trabajo social en la Argentina*” (Buenos Aires: Espacio Editorial.

Barbeito, A., N. Giosa Zuazua y C. Rodríguez Enríquez (2003): “*La cuestión social en la Argentina y el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*”. Buenos Aires: Proyecto de cooperación técnica OIT – Gobierno Argentino (MTESS): Enfrentando los retos al trabajo decente en la crisis argentina. ***

Benegas Lynch, A. y Krause, M (1998): “*En defensa de los más necesitados*” Editorial Atlantida

Campos, L.; Faur, E. y Pautassi, L. (2007). “*Programa Familias por la Inclusión Social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial*”. Centro de Estudios Legales y Sociales, CELS. Colección Investigación y Análisis N° 4, Buenos Aires.***

CELS (2003). “*Plan Jefes y Jefas: ¿derecho social o beneficio sin derechos?*”. Buenos Aires, Mimeo.

Cogliandro, Gisell y Melamud, A. (2011), “*El gasto público social en el Presupuesto de Prórroga 2011: programas sociales y criterios de distribución a las provincias*” Documentos de Trabajo N° 3. Disponible en: http://www.kas.de/wf/doc/kas_22599-1522-4-30.pdf?110509163700 (visitado el 17/05/2011).

Cogliandro, Gisell (2012), “*Gasto Público Social y su distribución a las Provincias en el Presupuesto Nacional 2012*”. Fundación Konrad Adenauer. Documentos de Trabajo N°8, Mayo

Cogliandro, Gisell (2013), “*Gasto Público Social y su distribución a las Provincias en el Presupuesto Nacional 2013*”. Fundación Konrad Adenauer. Documentos de Trabajo N°12, Mayo 2103.

Cravino, María Cristina (2008): “*Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*” ; Ed. Dpto. Publicaciones UNGS, Buenos Aires, Diciembre 2008.

Cruces G., Moreno J.M., Ringold D., Rofman R. (2008), “*Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario, Visiones y perspectivas*” Banco Mundial

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

De Sena, Angelica y Chahbenderian, Florencia “Argentina, ¿trabaja? Algunas reflexiones y miradas del Plan “Ingreso Social con Trabajo” UBACYT (2009) E014.<http://polis.revues.org/2136>

De Soto, Hernando (2001); “*El Misterio del Capital Por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo*”. Editorial Planeta.

Díaz Langou, G; Potenza Dal Masetto, F; Forteza, P (2010) ; “*Los principales programas nacionales de protección social. Estudio sobre los efectos de las variables político-institucionales en la gestión*” CIPPEC, programa de protección social, Documento de trabajo N 45, julio 2010.

Díaz Langou, G; Fernández, J.P; Forteza, P. y Potenza Dal Masetto, M.F; “*Los principales programas de protección social en la provincia de Buenos Aires*” CIPPEC, julio 2011.

Dinatale, Martin y Gallo, Alejandra (2013): “*Pobreza y Negocios, el festival debe continuar*”. Konrad Adenauer Stiftung.

Duncan, Greg J. y Brooks-Gunn, Jeane (1997): “The effects of poverty on children” Princeton University.

Isuani, Ernesto Aldo (2008) “*La política social argentina en perspectiva*” capítulo 5 de “*Los planes sociales en Argentina*”, Banco Mundial.

FIEL (1995): “*El Sistema de Seguridad Social*”

Hilding Ohlsson, Marcos, Etchebarne, Agustin y Jorgensen, Axel (2013): “La trampa de la dependencia económica: un estudio sobre los planes sociales en Argentina y en la provincia de Buenos Aires”. Fundación Libertad y Progreso.

Kaufmann, F.X. (1986) “*The Relationship between Guidance, Control and Evaluation*”, en Kaufmann, F.X., Majone, G. y Ostrom, V. (eds.), *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, de Gruyter, Berlín.

Krause, Martin, y Hilding Ohlsson, Marcos (2009): “La Provisión de bienes públicos en ausencia del Estado”. ESEADE.

Mazzola, Roxana, (2012) "Nuevo paradigma. La asignación universal por hijo en la Argentina", Ed. Prometeo

Moles Ricardo R. (1962), “*Historia de la previsión social en Hispanoamérica*” Buenos Aires: Ediciones De Palm.

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

Norberg, Johan (2001) "En Defensa del Capitalismo Global" (Timbro).

Pereyra Iraola Victoria (2010): "*Rendición de cuentas y programas sociales: los programas de transferencias condicionadas en América Latina*" CIPPEC.

UCA, Observatorio Social de la UCA "*Seria ODSA de tasas de indigencia y pobreza, período: 2006-2011. Totales urbanos*" 2011 link:
"http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/Pobreza_EDSA_INDEC_2006_a_2011_04.pdf

Rawls, John. "*A Theory of Justice*" (1971). The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London, England

Repetto, Fabián y María Fernanda Potenza Dal Masetto (2003): "*Problemáticas institucionales de la política social argentina: más allá de la descentralización*", VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003

Repetto, F. (2009) "*Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas*", CIPPEC.

Repetto, Fabián, Carlos Acuña, Marisa Miodosky y Fernanda Potenza Dal Masetto (2001): "*Análisis político - institucional sobre la gestión social del Estado nacional: hacia una propuesta de reforma de la lucha frente a la pobreza*", Observatorio UNESCO - MOST / SIEMPRO, mimeo.

Repetto, Fabián, Daniela Dborkin y Gala Díaz Langou (2009): "*Informe Final: Cómo alcanzar mejores Sistemas de Protección Social en la región: un análisis de sus retos de coordinación*", septiembre de 2009, CIPPEC.

Repetto, Fabián; Díaz Langou, Gala y Marazzi, Vanesa (2009): "*¿Hacia un sistema de protección social integral? El ingreso para la niñez es sólo la punta del ovillo*", Documento de Políticas Públicas/Análisis N°67, CIPPEC, octubre de 2009.

Repetto, Fabián y Potenza dal Masetto, Fernanda (2011): "*Protección Social en Argentina*", Abril 2011, CEPAL.

Rojas, Mauricio (1999): "The rise and fall of the swedish model", Timbro.

Sala-i-Martin, Xavier y Pinkovskiy, Maxim (2009) "Parametric estimations of the worlds distribution of income" National Bureau of Economic Resrearch (NBER), working paper 15433, October 2009.

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

Salvia, Agustin; Adaszko, Dan; Donza, Eduardo; Moreno, Carolina; Rodríguez Espinola, Solange y otros “*Asimetrías en el desarrollo humano y social (2007/2010-2011) Progresos económicos en un contexto de vulnerabilidad persistente*”; BARÓMETRO DE LA DEUDA SOCIAL ARGENTINA Serie del Bicentenario (2010-2016) / Año II, UCA (2012)

Salvia, Agustin; Adaszko, Dan; Donza, Eduardo; Moreno, Carolina; Rodríguez Espinola, Solange y otros: “*Deudas y progresos sociales en un país que hace frente a su bicentenario. Argentina 2004 - 2010.*” Observatorio Social de la UCA, (2011)

Schmidtz, David y Goodwin, Robert E. “Social Welfare and Individual Responsibility” (Cambridge University Press) 1998

Sen, A. (2000) “*Development as Freedom*”, Anchor Books, Nueva York.

Von Mises, Ludwig, “Planning for liberty” (1952-1962-1974) Libertarian Press.

Artículos:

Gustavo Bertolini (2010), “Cooperativas sin cooperativismo” La Fundación CIESO
<http://www.fundacioncieso.org.ar/%C2%BFcooperativas-sin-cooperativismo-por-gustavo-bertolini/>

Arroyo, Daniel (2010): “La Asignación Universal por Hijo acelera el ingreso de los más pobres al sistema bancario”, en Buenos Aires Económico , 31/05/2010.

Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (2011). “Presupuesto Consolidado Del Sector Público Nacional 2012”.

Nota publicada en diario *Ámbito Financiero* el 29 de noviembre 2013.
(<http://www.ambito.com/noticia.asp?id=718342>)

Oficina Nacional de Presupuesto.

2011: <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presutexto/proy2011/mensadosonce.html>

2012: <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presutexto/proy2012/mensadosdoce.html>

2013: <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presutexto/proy2013/mensadostrece.html>

2014: <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presutexto/proy2014/mensadoscatorce.html>

Libertad / y Progreso

Análisis de los Planes Sociales

Páginas Web:

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), <http://www.iadb.org/>, visitada el 5/4/2010.

Banco Mundial, <http://www.worldbank.org/>.

Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad, www.cenoc.gov.ar/.

Dirección Nacional del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales, www.siempro.gov.ar,

Ministerio de Desarrollo Social, <http://www.desarrollosocial.gov.ar/>

Ministerio de Educación de la Nación, http://www.me.gov.ar.

Ministerio de Planificación Federal: <http://www.vivienda.gov.ar/programas.php>

Ministerio de Salud de la Nación, http://www.msal.gov.ar.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, <http://www.trabajo.gob.ar/>

Oficina Nacional de Presupuesto, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía de la Nación, <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/> .

Ministerio de Economía:

http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/serie_gasto.html

Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social, www.sintys.gov.ar,