

LA TRAMPA DE LA
DEPENDENCIA ECONÓMICA:
UN ANÁLISIS DE LOS PLANES
SOCIALES EN ARGENTINA Y EN LA
PROVINCIA DE BUENOS AIRES.

AUTORES: MARCOS HILDING OHLSSON, AXEL JORGENSEN
Y AGUSTÍN ETCHEBARNE



AGRADECIMIENTOS

Queremos agradecer el apoyo de la Fundación Atlas, sin el cual no hubiésemos podido realizar esta investigación. A la consultora Pensamiento Lateral (Angeles Calandri y Alejandrina Chichizola) por su generoso aporte en el trabajo de campo, a través de los Focus Group y el análisis de esa información. Además, agradecemos los datos brindados por el Diputado Provincial Jorge Srodek, de la Provincia de Buenos Aires.

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. Gracias a Rodrigo Zarazaga (PhD, Centro de Investigación y Acción Social (CIAS)), Fabian Repetto (CIPPEC), Luciana Díaz Frers (CIPPEC), Gisell Cogliandro (Konrad Adenauer), Julián Obiglio (Diputado Nacional), Joaquín La Madrid (Nuevas Generaciones), Juan Pablo Paladino, Cristina Flood (ASAP), Eduardo Amadeo (Diputado Nacional). Todos ellos colaboraron de alguna manera en nuestra búsqueda de información.

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

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

ÍNDICE

Agradecimientos	3
Índice	4
Contexto de la investigación	5
Subsidios/Pensiones/Becas sociales	6
Historia de los planes sociales	7
Teoría de los planes sociales:	9
La falta de Coordinación de los planes sociales en Argentina	11
Intentos de coordinación y reestructuración	12
Metodología.....	13
Respuestas de las oficinas	15
Planes Sociales del Gobierno Nacional	17
El Gasto Público Social Nacional.....	17
ANSES	22
Asignación Universal	23
Conectar Igualdad:.....	24
Pensión a Ex-Combatientes	24
Seguro de Desempleo	25
Ministerio de Desarrollo Social.....	26
Ministerio de Planificación Federal.....	29
Ministerio de Educación.....	31
Programas Fantasma	32
Sub presupuestación de Becas:.....	32
Planes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	33
Planes de Provincia de Buenos Aires:	36
Gasto Social.....	37
Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires	39
Instituto de vivienda	41
Dirección General de Educación y Cultura	43
Instituto de Previsión Social	43
Ministerio de Trabajo	45
Qué opinan los receptores de los planes en un barrio	46
Planes vs Trabajo:.....	47
Asignación y búsqueda de trabajo	48
Conclusiones:	49
Bibliografía	53

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo combina una investigación macro y micro sobre los planes sociales en la Provincia de Buenos Aires, Argentina. Hicimos 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, del monto entregado en cada programa, del presupuesto y cuántos beneficiarios tienen. .

En primer lugar, realizamos una breve introducción sobre el Gasto Social en la Argentina y la historia de los planes sociales. Analizamos otros estudios realizados sobre el tema y los intentos por coordinar el trabajo entre distintos Ministerios y niveles de Gobierno. 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 líquidos, sin contraprestación, la cantidad de beneficiarios y montos por plan de cada Ministerio del Gobierno Nacional. Después presentamos los resultados de la Provincia de Buenos Aires de la misma manera. Con toda esta información armamos un mapa de los planes sociales que se otorgan, especialmente analizando el impacto que tienen en dicha provincia.

En tercer lugar, analizamos el resultado de entrevistas cualitativas (focus group) realizadas en un barrio de emergencia que recibe este tipo de planes de asistencia. En una segunda etapa, revisaremos el impacto que los planes sociales tienen en las personas y las familias al cambiar el sistema de incentivos positivos o negativos para buscar un trabajo privado y, también, si existe una relación entre los subsidios otorgados y el clientelismo político.

Por último, presentamos nuestras conclusiones en base a los resultados. Demostramos que a pesar de la proliferación de los programas, la falta de coordinación, de transparencia y de evaluación de los planes son algunas de las causas por las cuales no se logró impulsar a las personas a que salgan de la situación de pobreza, sino que se generó una trampa de dependencia.

Contexto de la investigación

En los últimos años aumentó el gasto público consolidado en Argentina, pasando del 31% del PIB en promedio en los 90 a 43,2% en 2009. ¹Ha 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

¹ 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%.

65% hasta la actualidad². Sin embargo, existen dudas acerca de si ese incremento se ha hecho en base a una planificación estratégica, con medición y evaluación del gasto y del impacto que tiene sobre las familias; o si ha sido el resultado de una sumatoria de distintos planes, programas y subsidios otorgados por distintos ministerios y secretarías dentro de los tres niveles de gobierno, a lo que se suman las pensiones otorgadas directamente por senadores, diputados y concejales, sin una coordinación realizada en base a un plan estratégico.

El estudio nos permite concluir con claridad que los planes llamados de “inclusión social” no han logrado su objetivo; por la sencilla razón de que año tras año ha ido creciendo la cantidad de gente que los percibe, a pesar de llevar 10 años de expansión económica (con apenas una leve recesión en 2009).

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. Consideramos que 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 los jefes de familias el hecho de alterar los incentivos naturales para trabajar y cómo cambian las relaciones intra-familiares.

Existe un trabajo muy interesante del Banco Mundial³, realizado en 2008, donde se hace un estudio integral de las políticas sociales en Argentina. Hemos encontrado trabajos que analizan algún plan en particular, en algún distrito. En ese sentido se destacan varias investigaciones de CIPPEC⁴. También, como profundizamos en la pagina 8 hay una amplia bibliografía sobre políticas sociales, el rol del Estado y la justicia social..

No hemos encontrado trabajos que muestren un mapa con los problemas sociales y de los planes sociales que pretenden compensarlos o solucionarlos, ni tampoco de su incidencia en los incentivos que provocan los beneficiarios. Por lo tanto, vemos una oportunidad para aportar al estudio de dicho tema.

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 escapan a los

² Repetto, Fabián y Potenza dal Masetto, Fernanda (2011). Páginas 13 y 14.

³ Cruces G., Moreno J.M., Ringold D., Rofman R. (2008)

⁴ En la bibliografía se puede observar los trabajos encabezados por Repetto, Diaz Langou y Potenza dal Masetto,entre otros.

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 Social⁵. 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 en 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, la jubilaciones no entran, porque hubo años de aportes por parte de trabajadores, sin embargo excluimos las jubilaciones que son otorgadas sin aportes. Por un lado es complicado de calcular y por otro podemos entrar en la discusión sobre las razones por las cuales no se aportó. 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

A lo largo de la historia ha habido un llamado a transferir recursos de las personas con mayores posibilidades hacia ⁶las personas más necesitadas de la sociedad, pero las razones, fundamentos y las formas han variado considerablemente. En el antiguo testamento hay un claro llamado a sostener a las viudas, huérfanos y a los extranjeros. Es decir, gente que por su condición no podía trabajar y no tenía familiares directos que los sostengan.

En la Argentina, con fuerte influencia española, se desarrollaron las obras de beneficencia y caridad de distintas órdenes religiosas. En 1823, el presidente Bernardino Rivadavia creó la Sociedad de Beneficencia, una entidad

⁵ Cogliandro (2011), varios trabajos de Repetto en CIPPEC.

⁶ Para ellos recomendamos leer “En defensa de los más necesitados” de Alberto Benegas Lynch y Martin Krause (1998), “Historia del trabajo social en la Argentina” de Norberto Ayalón (1980), y “La política social argentina en perspectiva” de Ernesto Aldo Isuani (2008).

estatal para hacer parte del trabajo que hacían las órdenes religiosas. Esta sociedad pasó por distintas etapas, con financiamiento público y privado.

A fines del siglo XIX, a medida que fueron llegando las olas de inmigrantes se fue construyendo una red de contención por parte de grupos familiares extendidos o por grupos de descendientes de los mismos países.

“Numerosos asilos, comedores, hospitales, colectas, casas de huérfanos y colegios, fueron construidos y administrados por particulares. Algunos de estos institutos tenían una finalidad primordialmente mutual para sus miembros. Otros, en cambio, fueron construidos y financiados para atender las necesidades de asilo, alimentación y salud de las personas pobres. Muchos de los hospitales, bibliotecas, asilos y escuelas que hoy vemos en las calles de Buenos Aires y muchas ciudades del interior son producto de donaciones particulares y de la actividad de asociaciones civiles independientes del estado. Todo esto atestigua silenciosamente que la ayuda a los pobres en un comienzo no fue, ni una creación, ni un patrimonio exclusivo de lo que después se dio en llamar el estado benefactor.”⁷

Durante el Siglo XIX los gobiernos de distintos países el Gobierno empezaron a solventar con fondos públicos servicios de salud u orfanatos, para personas que eran “merecedoras”. Sin embargo, a fines del Siglo XIX y principios del Siglo XX empezó a enfocarse en otro grupo de personas, los trabajadores, debido al aumento de los conflictos sociales.

“A partir de la segunda posguerra una tercera mirada de la política social emergió en Europa, basada en el concepto de ciudadanía. En este esquema, los servicios sociales son brindados a todos los habitantes de una sociedad determinada (son “universales”), el acceso suele ser gratuito y el financiamiento de los servicios brindados es estatal con base en el sistema impositivo vigente. El Servicio Nacional de Salud (National Health Service) del Reino Unido fue el arquetipo de esta modalidad de la política social.”⁸

Estas nuevas ideas en el mundo tuvieron su efecto en la Argentina. Antes de la década del treinta, la participación del Estado era acotada y se limitaba principalmente a solventar sociedades de beneficencia con una orientación discrecional. A partir de entonces empezó a crecer sin pausa.

“En el año 1934 con la firma del Presidente Agustín P. Justo fue presentado un proyecto de Ley sobre Asistencia y Previsión Social”⁹

En los años 30 y 40, crecieron las funciones del Estado en materia de asistencia a los más necesitados. Paralelamente, hay un cambio de ideas que se refleja en las transformaciones del lenguaje. En lugar de hablar de “beneficencia” o “caridad”, se incorpora el concepto de “justicia social”. Junto con las nuevas ideas, se fueron

⁷ Benegas Lynch y Krause (1998), “En defensa de los más necesitados”, página 107

⁸ Ernesto Aldo Isuani (2008), “La política social argentina en perspectiva”, página 170.

⁹ Norberto Ayalón (1980) Historia del trabajo social en la Argentina (Buenos Aires: Espacio Editorial, 1992) página 27.

creando nuevas oficinas, secretarías y ministerios, que ofrecen los nuevos servicios y subsidios para los más necesitados. Este crecimiento de las funciones del Estado fue desplazando paulatinamente a las organizaciones de beneficencia privadas.

En el gobierno de Perón “*Pasaron a integrar la Dirección Nacional de Asistencia Social (Secretaría de Trabajo y Previsión-STP) los siguientes organismos: la Dirección General de Asistencia Social de la STP, la Sociedad de Beneficencia de la Capital y las Sociedades y Asociaciones de igual carácter que existían en el país, cuyos bienes, muebles e inmuebles y/o de cualquier otra naturaleza se transfirieron al nuevo organismo, conjuntamente con su personal, créditos de presupuesto, cuentas especiales, derechos y obligaciones.*”¹⁰

Se crea la Fundación Eva Perón, una fundación privada pero solventada principalmente con fondos estatales y con aportes supuestamente voluntarios del sector privado; ya que muchos empresarios eran presionados a aportar. En este accionar, no se rendía cuentas por los fondos gastados y por más que gran parte de los aportes eran públicos, se entregaban en el nombre de una persona, Eva Perón. Los fondos estatales fueron utilizados para hacer política partidaria. En 1956, los bienes de la Fundación pasaron a integrar la Dirección Nacional de Asistencia Social.

Desde entonces hasta estos días, cada Gobierno ha creado nuevas oficinas, secretarías y ministerios.¹¹ En gobiernos de distinto color político, han aumentado los planes sociales, se les han cambiado los nombres, se han abierto los mismos programas en distintos niveles de gobierno, duplicando y hasta triplicando las funciones. Se han utilizado para cooptar políticamente a los beneficiarios, pero la pregunta que debe responderse es si realmente han ayudado para que la gente más necesitada logre salir de situaciones de pobreza.

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.

Teoría de los planes sociales:

Existe un amplio debate político y filosófico acerca de la ayuda social en general y de los subsidios sociales en particular. 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. Sostienen 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, darles una vivienda digna. de forma tal de compensar esa inequidad del punto de partida. En base a esta teoría, tienen derecho a recibir un ingreso por parte del Estado aún sin contraprestación. Otros pensadores, como John Rawls¹², justifican la ayuda del Estado admitiendo que las

¹⁰ Norberto Ayalón, op. cit. , p. 36.

¹¹ Se recomienda leer Benegas Lynch y Krause (1998) capítulo 4 para profundizar en el tema.

¹² Rawls, John. "A Theory of Justice" (1971). The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London, England

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 ayuda 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 pensamiento¹³, consideran que el rol del Estado no incluye 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 la ámbito privado y no público. Además, existe una imposibilidad fáctica de determinar 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 incentivos¹⁴ (premios castigos) afectan las decisiones de trabajo, inversión, ocio, pudiendo complicar y hasta anular la futura creación de riqueza.

A partir de ahí, surgen muchas dudas adicionales. ¿Debe el Estado garantizar algunos servicios mínimos? ¿Cuáles? y ¿En qué cantidad?

No es materia para este trabajo analizar las distintas posiciones acerca del rol del Estado, ni las formas en que debe cumplir ese rol. Sólo 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 necesarios para que las personas puedan sustentarse por sí mismas despegándose de la dependencia del Estado. ¿Dar un pescado o enseñar a pescar?

Hay una diferencia entre asistencialismo y desarrollo humano. La primera deviene de la palabra asistir, que es 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, es entendible y necesaria la asistencia en situaciones críticas, en casos de catástrofes naturales o personales, que ponen a las personas en un momento excepcional, en el que necesitan una ayuda específica para levantarse, pero hay que tener cuidado de no generar los incentivos para que se queden en esa situación.

El desarrollo humano pretende, en cambio, aportar herramientas de educación y de disciplina laboral necesarias para lograr la auto-suficiencia, multiplicando las oportunidades para que la gente pueda dejar de depender de la asistencia social.

“La protección social [es] el conjunto de políticas que ayudan a los individuos y hogares a administrar los riesgos sociales, hacer frente al impacto que dichos riesgos generan y superar situaciones de pobreza

¹³ Escuela Austríaca de economía, con autores como Menger, Hayek, Von Mises.

¹⁴ Public Choice o Teoría Pública, autores como, Kenneth Arrow, Mancur Olson, Anthony Downs, o James Buchamon.

estructural. Entre sus objetivos se destacan la generación de oportunidades de empleo y la reducción de la volatilidad del consumo. Los riesgos cubiertos incluyen pérdida de empleo, problemas de salud, nacimientos, vejez, sequías e inundaciones, entre otros.”¹⁵

En este sentido, es interesante evaluar la percepción que los ciudadanos tienen de los planes sociales en general. Para eso analizamos los resultados de la encuesta presentada en el trabajo del Banco Mundial (2008)¹⁶. Solamente los planes más conocidos (en ese momento los “Planes jefes y jefas de hogar” y el “Plan Trabajar”) tienen amplio conocimiento, mientras que la mayoría de los otros programas no son conocidos por los potenciales beneficiarios. Debemos recordar que la Asignación Universal por Hijo (AUH) se comenzó a implementar a partir de 2009.

En este estudio, se puede observar que 58% de los encuestados no estaba de acuerdo con el sistema de planes sociales. Un 88% de la gente creía que los planes sociales eran utilizados políticamente. Mientras que un 83% de la gente dijo que los planes sociales deberían apuntar a capacitar y generar empleo. Estos resultados muestran que, al menos en ese momento, había serios cuestionamientos a los planes sociales.

La falta de Coordinación de los planes sociales en la Argentina

Al observar la cantidad de planes distintos distribuidos en tantas oficinas, nos preguntamos cuáles son las razones para que esto suceda. 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 podría ampliar no solo la cobertura sino también la gama de necesidades. Pero 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, 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.

¹⁵ Dena Ringold y Rafael Rofman (2008), Argentina: políticas de transferencia de ingresos hacia el Bicentenario pagina 26, Banco Mundial.

¹⁶ Estudio realizado entre mediados de junio y mediados de agosto de 2007 por Equipos MORI Argentina y el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata (CEDLAS) en el marco del proyecto “Política de Ingresos en Argentina” de la Unidad de Protección Social para América Latina y el Caribe del Banco Mundial. El estudio consistió en una encuesta de opinión de 2.500 casos, con una muestra representativa de hogares a nivel nacional, regional y urbano-rural. (Guillermo Cruces y Helena Rovner ,2008, “Los programas sociales en la opinión pública” pag. 49. capítulo 2)

Rodrigo Zarazaga¹⁷ sostuvo que “una de las razones de que existan tantos planes es que cada nivel del poder ejecutivo tienen sus incentivos para armar sus propios planes. Los planes son una de las maneras con que controlan el territorio. Entonces hay planes nacionales, provinciales y municipales. Los planes existentes ya tienen “dueños” y es difícil y costoso suprimirlos. Incluso planes que supuestamente no existen siguen teniendo beneficiarios que cobran mensualmente. Pero 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

Vista la vasta lista de distintos planes y de distintos ministerios, secretarías, subsecretarías que se encargan de distribuirlos, ejecutarlos, controlarlos, tanto a nivel nacional, provincial y municipal, han surgido muchas críticas a la falta de coordinación e información sobre dichos planes. Debido a esto, ha 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.

Hace varios años que distintos actores buscaron mecanismos para ordenar y organizar la proliferación de planes y programas sociales. Por eso en los 90 se crearon distintas oficinas:

“Componen la estructura del CNCPS diferentes organismos: el Consejo Nacional de las Mujeres; la Comisión Nacional Asesora para la Integración de Personas Discapacitadas (CONADIS); el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC); el sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) y el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS)”¹⁸

Todos apuntan a coordinar el trabajo a nivel nacional. Gala Díaz Langou et al (2010) destaca la intención de la reforma en el Gobierno de De La Rúa:

“Así, se proponía reducir los 69 programas existentes a 18, distribuidos en 7 áreas: Alimentación; Capacitación, Empleo y Desarrollo Productivo; Educación; Atención a la Salud; Integración Social y Desarrollo Comunitario; Vivienda e Infraestructura Social y Subsidios al Ingreso. No obstante, en medio de tensiones políticas de un gobierno debilitado y con el alejamiento del Jefe de Gabinete, la propuesta quedó estancada.”¹⁹

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.

¹⁷Rodrigo Zarazaga, (PhD, University of California, Berkeley) es Director del Centro de Investigación y Acción Social (CIAS), Realizó su Doctorado estudiando cual es el rol que cumplen los punteros en los barrios de emergencia en el conurbano de Buenos Aires. Realizamos una entrevista con él el 17 de mayo del 2012.

¹⁸ 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, página 8.

¹⁹ Díaz Langou, G; Potenza Dal Masetto, F; Forteza, P (2010) ; op., página 19.

“En el ámbito del CNCPS existe un Consejo Consultivo Nacional de Políticas Sociales (CCNPS), creado en enero de 2005 (Decreto 15/05, reglamentado a través de la Resolución del CNCPS 408/06). Su funcionamiento tiene como antecedente la conformación del Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEyC) del programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (Decreto 565/02).”²⁰

“Durante los últimos veinte años, en la Argentina se han ensayado diferentes fórmulas, entre las que destacan cuatro alternativas: a) Planes Sociales amplios como “mecanismo paraguas” para mantener la oferta vigente, sobre todo de programas frente a la pobreza (son los casos de los planes anunciados en 1993 y 1995); b) propuestas de Consolidación de Programas Sociales Focalizados, que apuntaban a reducir a pocas líneas de intervención el conjunto de programas vigentes (esta experiencia se repitió en 1996 y en 2000); 3) creación de organismos de nivel central con responsabilidad programática (tales los casos de la Secretaría de Desarrollo Social en 1995 y el Ministerio de Seguridad Social en 2001); y 4) creación de instancias con algún grado más o menos difuso de responsabilidad sobre la oferta del nivel central en materia de políticas contra la pobreza, con pretensión declarativa de articular toda la oferta social (como el caso del Gabinete Social, creado en 1997)”²¹

Lo que estos autores muestran es que ya hace varios años que se ve la necesidad de reformar el sistema de planes sociales, se abrieron oficinas de control, de cruzar información y hubo varios intentos de simplificar la cantidad de planes. Pero la realidad muestra que cada vez hay más cantidad de oficinas que otorgan los planes, mayor diversidad de planes y no se logra coordinar mejor el esfuerzo.

Sumado a esto, no hay indicadores de control, precisos y continuados en el tiempo para medir el impacto, la eficiencia y eficacia de los planes, realizados de forma académica y no arbitraria. De esta manera, tanto cuando se elogia como cuando se critica algún plan en particular, faltan herramientas para poder evaluar su eventual éxito o bajo que parámetros se logró el objetivo buscado.

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. En primer lugar definimos y acotamos el área de investigación. Para eso 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?

²⁰ Díaz Langou, G; Potenza Dal Masetto, F; Forteza, P (2010) ; op., pagina 15.

²¹ Repetto 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. Pagina 17.

En segundo lugar estudiamos 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 Cogliandro²² sobre el “Gasto Público Social y su distribución a las Provincias en el Presupuesto Nacional 2012, el estudio sobre *“Los principales programas nacionales de protección social”*”²³ y *“Los principales programas de protección social en la provincia de Buenos Aires”*”²⁴ del CIPPEC. Además, tuvimos el privilegio de reunirnos con distintos expertos en el área²⁵, quienes nos aconsejaron, recomendaron fuentes de información y desafíos de nuestro trabajo.

En una tercera instancia, 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 disponible. En base principalmente a la información de las páginas web de cada oficina, de las entrevistas y nuestra investigación, describimos los principales programas en los resultados presentados entre las páginas 17 y 47 de este trabajo. Comenzamos investigando las páginas de los distintos Ministerios nacionales que administran algún plan y a la par, la Ley de Presupuesto Nacional ubicada en el sitio Web del Ministerio de economía.

Nuestro primer obstáculo fue encontrarnos con que los nombres de los Planes o Programas sociales que publicaban los Ministerios no correspondían con aquellos que figuran en la Ley de Presupuesto 2012. 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 de una administración discrecional de los gastos.

Con la intención de solucionar esto, 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. 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 sucedió que 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.

²² Cogliandro (2011)

²³ 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.

²⁴ 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.

²⁵ Ver agradecimientos, en introducción.

Respuestas de las oficinas

Cuadro 1: Respuestas por Ministerios del Gobierno Nacional

Ministerio	Respuesta	En Tiempo	Beneficiarios	Montos	Presupuesto
TRABAJO	SI	No	SI	NO	SI
EDUCACIÓN	SI	No	EN PARTE	NO	EN PARTE
ECONOMÍA	SI	Si	X	X	EN PARTE
DESARROLLO SOCIAL	SI	Si	SI	SI	SI
PLANIFICACIÓN	NO	No	NO	NO	NO
SIEMPRO	SI	No	X	X	X

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las Respuestas de los distintos Organismos
x: no solicitamos esta información

Realizamos un cuadro con las respuestas de los distintos organismos para mostrar de forma simplificada la calidad de respuesta de cada uno a nuestras solicitudes de información.

A nivel nacional enviamos solicitudes a 6 organismos distintos. La Primera columna refleja si el consultado respondió o no a la solicitud. En este caso el único que no cumplió fue el Ministerio de Planificación Federal. Nos comunicamos con ellos para investigar el motivo pero no pudieron darnos ninguna justificación para no responder los pedidos, en el marco del decreto 1172/03 de acceso a la información pública.

El Ministerio de Trabajo respondió a nuestra solicitud de forma tardía, es decir en un plazo superior a los diez días hábiles estipulados en el Decreto 1172/2003 de Acceso a la Información Pública que indica que “El sujeto requerido está obligado a permitir el acceso a la información en el momento que le sea solicitado o proveerla en un plazo no mayor de DIEZ (10) días. El plazo puede ser prorrogado en forma excepcional por otros DIEZ (10) días, de mediar circunstancias que hagan difícil reunir la información solicitada.”²⁶

Bajo este concepto, sólo 1/3 de los organismos respondieron dentro del plazo estipulado o recurrieron a la prórroga por motivos excepcionales. El resto de los organismos respondió fuera del plazo sin solicitar prórroga.

Las últimas tres columnas reflejan el contenido de las respuestas. Nuestras solicitudes eran simples y concretas, buscábamos saber qué Planes o Programas sociales brindaban, a cuántos beneficiarios alcanzaban, qué monto recibían y qué presupuesto tenían asignado a cada uno. Como se puede apreciar, ninguno respondió a todas las consultas. Las respuestas más completas fueron de parte del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y el Ministerio de Educación. En cuanto al resto de los Ministerios, brindaron respuestas vagas y amplias, como en el caso del Ministerio de Desarrollo Social, el cual respondió lo siguiente:

²⁶ Decreto 1172/2003 de acceso a información pública: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90763/norma.htm>

“Para conocer toda información relacionada a los programas sociales que se encuentra implementando el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, puede acceder a través de nuestra página Web <http://www.desarrollosocial.gob.ar>, y para conocer la relacionada a los presupuestos, puede acceder a través del sitio Web del Ministerio de Economía – Secretaría de Hacienda, en el link <http://www.mecon.gov.ar>.”

El Ministerio de Economía nos brindó información desactualizada del 2009. En el caso particular del SIEMPRO y el CNCPS, los cuales se encuentran en la misma oficina, les solicitamos que nos brinden una entrevista para conocer en mayor profundidad el trabajo que realizan. Su respuesta fue que no disponían de tiempo para esto ya que el equipo “estaba con mucho trabajo”, el último informe que publicaron fue en el 2007.

PLANES SOCIALES DEL GOBIERNO NACIONAL

El Gasto Público Social Nacional

El Gobierno Nacional tiene un presupuesto destinado a cumplir varios fines. Se ejecuta a través de cuatro ministerios y de la ANSES.²⁷ En el cuadro 2 se puede observar el gasto público social para el año 2011 y 2012 de aquellas jurisdicciones o entidades que transfieren o tienen en sus programas la transferencia de dinero a personas tal como figuran en la Ley de Presupuesto de cada año. Estos son el Ministerio de Desarrollo social, el Ministerio de Trabajo, empleo y seguridad social, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Planificación Federal y la Administración Nacional de Seguridad Social.

En 2011, la suma de los presupuestos de estos Ministerios y Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) fue de \$259,250 millones, un 69% del presupuesto total, que ese año estaba programado en \$374,549 millones. De un año a otro se puede apreciar un aumento del 34% en el nivel de presupuesto de los organismos que otorgan planes y un aumento del 35% en el Gasto Total, por lo que se mantiene la proporción del 69%.

Cuadro 2: Gasto Social Gobierno Nacional (en millones de \$)

Organismo	LP 2011 en millones	LP 2012 en millones	LP2012/ LP2011
Ministerio de Trabajo (Sin ANSeS)	2.569	3.197	24%
Ministerio de Educación	19.962	27.386	37%
Ministerio de Desarrollo Social	19.790	27.341	38%
Ministerio de Planificación federal.	55.980	71.648	28%
ANSeS	160.949	218.058	35%
Sub total	259.250	347.629	34%
Gasto total	374.549	506.576	35%
Sub total/ Gasto total	69%	69%	

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Presupuesto 2011 y 2012

Según el INDEC, la inflación de 2011 fue del 9,5%, pero según cálculos privados se estima que fue de 25,2%²⁸. Esto implica que en términos reales, el Gasto Social de estos organismos aumentó un 7,1% y el Gasto total un 8% con los datos privados; y 22,5% y 23,5% respectivamente con los datos del INDEC.

²⁷ Para profundizar en un estudio sobre el Gasto Social en Argentina, recomendamos leer el trabajo de Gisela Cogliardo (2011) "Gasto Público Social y su distribución a las provincias en el presupuesto nacional 2012",

²⁸ Datos a Noviembre de 2012, según el índice elaborado por el Congreso, en base a estimaciones privadas y el índice elaborado por la Fundación Libertad y Progreso.

El organismo estatal que mayor presupuesto manejó en 2011 y 2012 es la Administración Nacional de Seguridad Social, principalmente debido al Sistema Integral Previsional Argentino, que representa un 43% del Presupuesto Nacional. El que le sigue es el Ministerio de Planificación Federal con un presupuesto de \$56,000 millones y \$71,000 millones en 2011 y 2012 respectivamente, aunque como veremos más adelante, únicamente una pequeña parte es destinada a subsidios sociales.

El organismo que presenta el mayor aumento en el presupuesto de 2011 a 2012 es el Ministerio de Desarrollo Social con un aumento nominal del 38% seguido por el Ministerio de Educación con 37%.

En el cuadro 3 se puede ver cual es el presupuesto destinado efectivamente a planes sociales, es decir, la cantidad de dinero que es transferida a personas a través de los distintos programas. Luego se los compara con el Gasto Social y el Gasto Total.

Cuadro 3: Presupuesto Planes sociales (en millones de \$)

Organismo	Presupuesto en millones	PPS en millones	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%		

Fuene: Elaboración propia en base a la Ley de Presupuesto 2012

Se puede observar que el organismo que más dinero transfiere en subsidios sociales es el ANSeS, con \$30,856 millones, debido principalmente a las Asignaciones Familiares y la Asignación Universal por Hijo (AUH) y por embarazo y, en menor medida, al programa Conectar Igualdad. Sin embargo, este monto sólo representa el 14.15% 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.

En materia de nivel de gasto social, a la ANSES le sigue el Ministerio de Desarrollo Social que destina a planes asistenciales \$25,343 millones, y es quien mayor proporción de su presupuesto destina a los mismos, 92,69%. El Ministerio de Trabajo también tiene un alto porcentaje invertido en Planes Sociales, 79.89%.

En contraste, el Ministerio de Educación gasta únicamente 1,63% de su presupuesto en subsidios sociales, específicamente en becas. Lo mismo sucede con el Ministerio de Planificación cuyo gasto social es del 7.29% del total, aunque el monto que invierte es dos veces el del Ministerio de Trabajo.

Todos los Planes Sociales Nacionales

El Gobierno Nacional Argentino maneja 58 Planes Sociales distintos que otorgan transferencias monetarias sin contraprestación. Estos programas prevén alcanzar un total de **18.517.219 planes otorgados y un presupuesto de \$64.427.841.000 para el 2012**. Según el último Censo poblacional, en la Argentina habitan 40.117.096 personas. La cantidad de planes que se proyectan entregar en 2012 permitiría que el 44% de la población reciba uno. Sin embargo, luego veremos que muchas personas pueden ser beneficiarias de más de un programa a la vez, por lo que este número se reduciría.

Cuadro 4: Programas por Ministerio

Organismo	Cantidad	Beneficios	PPS en miles	PPS/Persona
Ministerio de Trabajo	13	518.697	2.554.146	4924
Ministerio de Desarrollo Social	12	4.988.606	25.343.343	5.080
Ministerio de Educación	11	257.500	447.355	1.737
Ministerio de Planificación Federal	5	195.280	5.226.653	26.765
ANSeS	17	12.557.136	30.856.343	2.457
Totales	58	18.517.219	64.427.841	3.479

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

La institución pública que más planes otorga es la ANSeS²⁹, 17 en total, destinados a 12.557.647 beneficiarios, con un presupuesto de \$ 30,8 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 y la asignación por Cónyuge).

El Ministerio de Trabajo administra 13 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 12 planes a 3,8 millones de beneficiarios con un presupuesto de \$25,3 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 \$ 1316 por mes.

El Ministerio de Educación tiene 11 planes y es uno de los Ministerios que menos beneficiarios tiene, 250.955.

²⁹ Cada asignación será considerada como un plan por separado ya que cada uno tiene condiciones y requisitos distintos.

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 o 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 5 se puede observar un resumen de todos los planes sociales que se otorgan a nivel Nacional, que iremos desglosando en la próxima sección. Incluimos en este cuadro al “Monotributo Social”, porque en el presupuesto se contabiliza en conjunto con el programa Proyectos Socio-productivos “Manos a la Obra”, por lo que era imposible distinguir qué fondos van a cada programa.

Cuadro 5: Listado completo de Planes

	Beneficios (1)	Monto mensuales en \$ (2)	Monto Total anual en \$ (3)=(1).(2).12	Presupuesto en miles de \$	% sobre el Total
ANSES	12.557.136			30.856.343	47,9%
Asignación Prenatal	83.618	270/204/136	288.482		
Asignación por Adopción	496	3.600	1.786		
Asignación por Hijo	3.340.100	270/204/136	11.523.345		
Asignación por Hijo Discapacitado	76.918	1080/816/540	772.564	12.020.657	18,7%
Asignación por Maternidad	95.519	Salario Bruto	X		
Asignación por Matrimonio	66.992	900	60.293		
Asignación por Nacimiento	218.693	600	131.216		
Ayuda Escolar Anual	2.677.580	170	455.189		
Asignación por Cónyuge	692.291	41	340.607		
Asignación por Hijo	202.366	270/204/136	495.999	1.994.972	3,1%
Asignación por Hijo Discapacitado	83.641	1080/816/540	840.090		
Ayuda Escolar Anual	126.302	170	21.471		
Asignación Universal por Hijo	3.667.950	270	12.654.428	11.691.671	18,1%
Asignación por Embarazo	95.637	270	329.948		
Programa Conectar Igualdad.com.ar	1.000.000	2.794	2.794.000	3.223.194	5,0%
Pensiones a Ex-Combatientes	21.796	5.061	1.323.715	1.277.879	2,0%
Seguro de desempleo	107.237	400	343.158	647.970	1,0%
Desarrollo Social	4.988.606			25.343.343	39,3%
Pensiones no Contributivas por Vejez y Decreto	34.877	1.316	550.778		
Pensiones no Contributivas por leyes especiales	1.779	X	28.094		
Pensiones no Contributivas Madres de 7 Hijos	340.811	1.687	6.899.378	17.492.072	27,1%
Pensiones no Cont. Otorgadas por Legisladores	95.111	X	1.501.993		
Pensiones no Contributivas por invalidez	666.994	1.316	10.533.169		
Seguridad Alimentaria (tarjeta magnetica)	1.730.489	40	830.635	1.440.622	2,2%
Modulos alimentarios	2.800.000	CA*	X		
Comedores escolares y comunitarios	12.950	X	X	605.710	0,9%
Ingreso social con Trabajo (Argentina Trabaja)	194.445	1.200	2.800.008	5.020.955	7,8%
Microcréditos	100.000	X	X	194.533	0,3%
Proyectos Socioproductivos "Manos a la Obra"	1.200	X	X	76.693	0,1%
Monotributo*	578.378	X	X		
Acciones de Promoción y Protección social	92.000	X	X	512.759	0,8%
Planificación Federal	195.280			5.226.653	8,1%
Techo Digno	132.156	Vivienda	X	2.509.057	3,9%
Mejoramiento Habitacional e Infraest. Básica	38.000	Vivienda	X	1.093.074	1,7%
Fortalecimiento Comunitario del Hábitat	15.192	Vivienda	X	512.867	0,8%
Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios	9.932	Vivienda	X	764.966	1,2%
Mi Tv Digital	X	Antena		346.689	0,5%
Educación	257.500			447.355	0,7%
Becas Correspondientes Becario a Leyes Especiales	1.500	1.000	1.500		
Becas a Aborígenes	20.000	1.000	20.000	37.430	0,1%
Becas a Alumnos bajo Protección Judicial	10.000	1.000	10.000		
Becas p la Formación Profesional de Jóvenes y adultos	23.000	1.000	23.000		
Estímulo Económico a Alumnos de Buen Rendimiento	6.000	X	X		
Provisión Libros para Alumnos Primaria y Secundaria	5.232.012 lib.	libros	X	204.488	0,3%
Provisión de Útiles Escolares	3.600 escuelas	útiles	X		
Reconocimiento a Alumnos	120.000	X	X		
Becas a Alumnos Universitarios de Bajos Recursos	13.000	5.000	65.000	176.600	0,3%
Becas para Carreras Prioritarias	26.635	5.000	133.175		
Becas Para la Formación docente	20.365	2.500	50.913	28.837	0,0%
Trabajo, Empleo y Seguridad Social	518.697			2.554.146	4,0%
Jovenes con más y mejor trabajo	159.186	525	1.002.872	1.027.443	1,6%
Seguro de Capacitación y Empleo	202.451	225	546.618	732.343	1,1%
Programa Jefes de Hogar	533	150	959	X	
Interzafra y otros programas estacionales	37.201	600	22.321	37.652	0,1%
Prog. Inserción Laboral en el Sector Privado	1.733	arreglo emp	X		
Prog. Inserción Laboral en el Sector público	8.339	arreglo emp	X		
Prog. Inserción Laboral Obra Pública Local	14	arreglo emp	X		
Entrenamiento para Trabajo Sector Privado	7.445	1.000	89.340		
Emprendimientos Productivos	19.286	450 mensual	26.036	756.708	1,2%
Programa de Empleo Comunitario	31.059	150	55.906		
Talleres Protegidos de Producción	1.990	300	7.164		
Programa de Recuperación Productiva	42.054	600	302.789		
Programa Trabajo Autogestionado	7.406	No especificado	X		
Total	18.321.939			64.427.841	100,0%

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

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 y Ganancias, 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 el que más aporta tanto en presupuesto como en cantidad de planes sociales. En el cuadro 6, puede observarse un resumen de todos los planes otorgados por dicho organismo.

Relevando información presupuestaria encontramos que el presupuesto del ANSES, tal como figura en la Ley de Presupuesto 2012, no aparece desglosado por cada Asignación. 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.

Cuadro 6: Planes Administración Nacional de la Seguridad Social

Planes del ANSeS	Beneficios (1)	Monto Ene-Sep (2)	Monto Oct- Dic (2b)	Monto x beneficios anual en miles (3)= (1)x((2).9 + (2b).3)	Presupuesto en miles de \$	% sobre Sub Totales
Prenatal***	83.618	36	60/90	288.482	12.020.657	39,0%
Adopción*	496	3.600	3.600	1.786		
Asignación por Hijo	3.340.100	36	60/90	11.523.345		
Discapacitado	76.918	540	600	772.564		
Asig. por Maternidad*	95.519	Salario Bruto	Salario Bruto			
Asig. por Matrimonio*	66.992	900	900	60.293		
Asig. por Nacimiento*	218.693	600	600	131.216		
Ayuda Escolar Anual**	2.677.580	170	170	455.189		
Asignación por Cónyuge*	692.291	41	41	340.607	1.994.972	6,5%
Asignación por Hijo	202.366	36	60/90	495.999		
Discapacitado	83.641	540	600	840.090		
Ayuda Escolar Anual**	126.302	170	170	21.471		
Asig. Universal por Hijo	3.667.950	270	340	12.654.428	11.691.671	37,9%
Asig. por Embarazo***	95.637	270	340	329.948		
Programa Conectar Igualdad.com.ar	1.000.000	2.794	2.794	2.794.000	3.223.194	10,4%
Pensiones a Ex-Combatientes	21.796	5.061	5.061	1.323.715	1.277.879	4,1%
Seguro de desempleo	107.237	400	400	343.158	647.970	2,1%
Total	12.557.136				30.856.343	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Presupuesto y el Decreto

*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.

Las transferencias monetarias sin contraprestación que otorgó este organismo se pueden dividir en 4 categorías: las 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 que no entra en las activas y pasivas, principalmente a la gente que no tiene empleo o esta 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, los que no cumple con ciertos 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 2012 los niveles de ingreso han sido categorizados en los siguientes grupos: De \$200 a \$3200, de \$3201 a \$4400, de \$4401 a \$6000 y de \$6000 a \$14000³⁰. No se otorga a aquellas familias donde uno de los dos miembros cobre más de \$7000. En el caso de un hijo con discapacidad el monto varía de acuerdo a los siguientes niveles de ingreso: de \$0 a \$3200, de \$3201 a \$4400 y de \$4401 en adelante.

Asignación Universal

La Asignación Universal por Hijo (AUH) alcanza a 3.667.950 niños en edad escolar y a 95.637 mujeres embarazadas. En septiembre de 2012, el monto de la Asignación ha aumentado de \$270 a \$340. Sin embargo, tal como aparece en el siguiente cuadro, si tomamos al monto de la asignación como de 270 para todo el año existe una clara subestimación de presupuesto de más de \$400 millones. En el cuadro calculamos el monto total, utilizando los valores más altos.

Cuadro 6.1: Planes del ANSeS

Planes del ANSeS	Beneficios	Monto	Monto x beneficios anual en miles	Presupuesto en miles
Asignación Universal por Hijo Asignación por Embarazo	3.667.950 95.637	270	12.030.483	11.691.671
Asignación Universal por Hijo Asignación por Embarazo	3.667.950 95.637	270 ene-sep 340 oct-dic	12.984.375	11.691.671

Como este año se incrementó el monto asignado, la diferencia aumenta a \$1.300 millones. Sin embargo, para esto el gobierno saca una resolución donde modifica la Ley de Presupuesto.

³⁰ A mayor nivel de ingreso menor beneficio. Todos estos datos se obtuvieron del sitio Web del ANSeS.

Conectar Igualdad:

En 2011 este programa alcanzó a 1.771.680 alumnos con un presupuesto de \$2.199 millones y para 2012 se pretende alcanzar a 1.000.000 más. Para conseguirlo se destinó un presupuesto de \$3.223 millones de los cuales \$2.794 millones van destinados a Bienes de Uso, es decir, a la compra de las computadoras, mientras que en 2011 se destinaron \$2.100 millones.

Cuadro 6.2 Programa Conectar Igualdad

	2011	2012	2012/2011
Presupuesto en millones de \$	2.199	3.223	47%
Bienes de uso en millones de \$*	2100	2794	33%
Computadoras entregadas	1.771	1.000	-44%
Precio aproximado de computadora	1.186	2.794	136%

*Gasto en Maquinaria y equipos

Como se observa en el cuadro 6.2, calculamos aproximadamente cuál fue el costo por computadora en el 2011 y cual en el 2012. Se puede ver cómo el precio aumentó de \$1.186 a \$2.794, es decir un aumento del 136%.

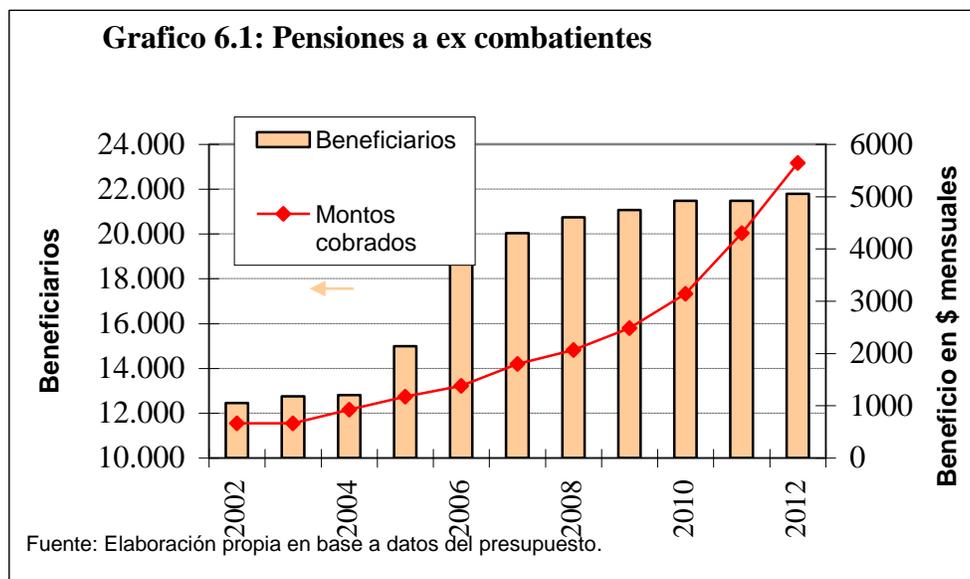
Pensión a Ex-Combatientes

Otro programa a destacar es la Pensión a Ex-combatientes. Este beneficio se otorga a todos aquellos ex soldados conscriptos que hayan participado en acciones bélicas desarrolladas en el Atlántico Sur entre el 2/4/82 y el 14/6/82. Esta Pensión honorífica ha generado controversia debido a la falta de transparencia en su administración. Muchas son las investigaciones de situaciones irregulares en la asignación. Entre ellas el otorgamiento de la pensión a individuos cuyo DNI empieza con 23 millones, es decir, que tendrían 11 años durante la guerra. En total ya se han descubierto y dado de baja más de 700 casos irregulares. Lo que más sorprende es el aumento en la cantidad de hombres que participaron en las acciones bélicas. El Circulo Militar determinó en 1992 que había 14.020 ex-combatientes. Sin embargo, en los padrones figuran más de 23.000 hombres.

“Los primeros beneficiados por la ley 23.848 sancionada en 1990 fueron los conscriptos que participaron en efectivas acciones bélicas de combate y los civiles que cumplieron funciones en las islas. Para entonces la pensión era de 145 pesos. Seis años después se sumaron todos los colimbas que entraron en combate en el TOAS. En 1997 se agregaron los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Armadas y de Seguridad retirados o de baja que combatieron y que no cobraban otra jubilación.

“Ya en la era Kirchner las pensiones se incrementaron en forma notable al decretarse que equivalían a tres jubilaciones mínimas y al mismo tiempo se incluyó a los oficiales y suboficiales retirados aunque ya recibieran una jubilación. La siguiente modificación fue en 2005, cuando se incluyó a oficiales y

suboficiales en situación de baja obligatoria o voluntaria. Ese polémico decreto -el 886- levantó polvareda entre los veteranos.”³¹



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 beneficio monetario del seguro de desempleo no se ha ajustado con la misma periodicidad que el resto de las asistencias. La última actualización se realizó en 2006, mientras que las pensiones y asignaciones se actualizan una vez por año. El monto se definió a principio de los años 90, cuando el salario mínimo era \$ 400. Pero como se puede observar en el cuadro 6.3, a pesar de la inflación y el aumento en los salarios, los montos quedaron muy retrasados. En dicho cuadro se puede ver la evolución en el número de beneficiarios, el beneficio y el Presupuesto. Como hemos mencionado se observa cómo el beneficio ha sido modificado una sola vez en todo este periodo.

Cuadro 6.3: Seguro de Desempleo

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nº Beneficiarios	227.235	115.457	109.255	74.915	79.549	89.529	90.905	140.673	143.118	105.883	107.237
Monto (\$ mensuales)	150-300	150-300	150-300	150-300	250-400	250-400	250-400	250-400	250-400	250-400	250-400
Presupuesto	517	290,8	268,6	224,3	344,9	515,4	735,8	541,4	746,9	716,9	648

Fuente: Elaboración propia en base a los Presupuestos Plurianuales

34 Cita obtenida de <http://www1.rionegro.com.ar/diario/2008/06/14/imprimir.20086v14s02.php>

Ministerio de Desarrollo Social

El ministerio de Desarrollo Social debería ser el organismo que administre y ejecute todos los planes sociales nacionales. 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 12 programas a 3,8 millones de beneficiarios con un presupuesto de \$25,3 mil 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 12 programas.

Cuadro 7: Planes Ministerio de Desarrollo Social

	Beneficiarios (1)	Monto mensual en \$ (2)	Monto total anual en miles de \$ (3)=(1).(2).12	Presupuesto (miles \$)	% sobre Subsidios Totales
Pensiones no Contributivas por Vejez y Decreto	34.877	1.316	550.778		
Pensiones no Contributivas por leyes especiales	1.779	X	28.094		
Pensiones no Contributivas Madres de 7 Hijos	340.811	1.687	6.899.378	17.492.072	69,0%
Pensiones no Cont. Otorgadas por Legisladores	95.111	X	1.501.993		
Pensiones no Contributivas por invalidez	666.994	1.316	10.533.169		
Total Pensiones no Contributivas	1.139.572		19.513.412	17.492.072	69,0%
Seguridad Alimentaria (tarjeta magnetica)	1.730.489	40	830.635		
Modulos alimentarios	2.800.000	CA*	X	1.440.622	5,7%
Comedores escolares y comunitarios	12.950	X	X	605.710	2,4%
Ingreso social con Trabajo (Argentina Trabaja)	194.445	1.200	2.800.008	5.020.955	19,8%
Microcréditos	100.000	X	X	194.533	0,8%
Proyectos Socioproductivos "Manos a la Obra"	1.200	X	X	76.693	0,3%
Monotributo**	578.378	X	X		
Acciones de Promoción y Protección social	92.000	X	X	512.759	2,0%
Total	4.988.606		0	25.343.343	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Presupuesto 2012 y web del Ministerio de Desarrollo Social

*Canasta de Alimentos, que puede variar

**Este programa lo incluimos en el cuadro, pero no lo contabilizamos como un plan social

Las **pensiones no contributivas** se pueden dividir en tres grupos: Las asistenciales, las graciabes 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.³² A su vez son pensiones vitalicias.

La pensión que más personas reciben es la pensión por invalidez (666,994 beneficiarios), dirigida a quienes presentan un 76% o más de invalidez o discapacidad. Otorga un beneficio de \$1.316 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 principios de 2012 estaba en \$1,687. Este programa es similar a la Asignación Universal por Hijo y no son compatibles. Por último, dentro de las pensiones asistenciales se encuentran las Pensiones por Vejez que reciben 34.877 personas y son otorgadas a mayores de 70 años, que no reciben jubilación, con un beneficio de \$1.316.

Las pensiones graciables 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 graciables.³³ 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 2012, había únicamente 1.779 de estas pensiones y el beneficio también es variable.

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 el Municipio de San Isidro el monto 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 2012, se estima que se entregarán 2.800.000 módulos. Esta cifra no fue contabilizada en la suma total ya que no se sabe con exactitud a cuanta gente se les otorga el módulo.

³² Descripción obtenida del siguientes sitio: <http://www.atepensiones.org.ar/spip.php?article204>

³³ Ver artículo de La Nación: <http://www.lanacion.com.ar/1452765-los-legisladores-ya-no-podran-dar-pensiones>

El programa **Ingreso Social con Trabajo** o mejor conocido como el "**Argentina Trabaja**" beneficia a 194.445 personas y otorga un beneficio mensual de \$1.200, según un pedido de informes al Ministerio de Desarrollo Social. Este programa ha sido sometido a varias críticas.

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"³⁴ 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.

Hay numerosos informes y artículos que tratan este tema, aquí mencionaremos únicamente algunos. Angélica De Sena y Florencia Chahbenderian³⁵ realizaron un estudio, donde a través de una serie de entrevistas a destinatarias del Plan, intentaron estudiar tres cualidades del programa: la inclusión, el trabajo y el cooperativismo. Casi la totalidad de las mujeres entrevistadas afirmó que para recibir el Plan tienen que tener un contacto que las anote, que deben entregarle la mitad de su salario a esta persona y a cambio no tienen que ir a trabajar. En algunos casos hasta mencionan que se les asignó la tarea de realizar pancartas para campañas político partidarias y asistir a manifestaciones. Un miembro de una Cooperativa en Laferrere (La Matanza) nos dijo: "Tengo que ir a hacer trabajos políticos (pintadas) para la Presidente. Y yo ni siquiera la voté".

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, haciendo unos cálculos básicos, dado el nivel de presupuesto se puede estimar que el Préstamo promedio es de \$2.000 aproximadamente.

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 2012, se estimaba que habría 1.200 proyectos. No se logró obtener el presupuesto específico a este programa pero junto con el Monotributo social tiene un presupuesto de \$76 millones.

³⁴ Gustavo Bertolini (2010), "Cooperativas sin cooperativismo"

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

³⁵ Angélica De Sena y Florencia Chahbenderian (2009): "Argentina, ¿trabaja? Algunas reflexiones y miradas del Plan "Ingreso Social con Trabajo" UBACYT E014.<http://polis.revues.org/2136>

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 \$512.758.834 y 92.000 beneficiarios (\$5600 en promedio x persona). 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.

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 2012. 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.

Cuadro 8: Planes del Ministerio de Planificación Federal

	Beneficiarios	Monto	Presupuesto en miles	% sobre Subsidios Totales
Techo Digno	132.156	Vivienda	2.509.057	48,0%
Mejoramiento Habitacional e Infraest. Básica	38.000	Vivienda	1.093.074	20,9%
Fortalecimiento Comunitario del Hábitat	15.192	Vivienda	512.867	9,8%
Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios	9.932	Vivienda	764.966	14,6%
Mi Tv Digital	X	Antena	346.689	6,6%
Total	195.280		5.226.653	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Presupuesto 2012 y web del Min. Planificación Federal

El propósito del programa **Desarrollo de la Infraestructura Habitacional Techo Digno**³⁶ 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.

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 (120.000 Viviendas) y Plurianual; Construcción de Viviendas en Municipios Etapa I y Plurianual; y Terminación de Viviendas. Cuenta con un presupuesto de \$2.509 millones y la construcción de 132.156 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 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 \$1.093 millones se busca construir 38.000 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 15.192 viviendas y soluciones habitacionales.

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 \$736 millones y se proyecta la construcción de 9.932 viviendas y soluciones habitacionales.

Encontramos varias anomalías dentro de estos programas. Puntualmente, notamos que hay planes federales de vivienda que figuran en el sitio Web³⁷ 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.

³⁶ 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/>

³⁷ <http://www.vivienda.gov.ar/programas.php>

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 del 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	37.430	8,4%
Becas a Aborígenes	20.000	1.000	20.000		
Becas a Alumnos bajo Protección Judicial	10.000	1.000	10.000		
Becas p la Formación Profesional de Jóvenes y adultos	23.000	1.000	23.000		
Estímulo Económico a Alumnos de Buen Rendimiento	6.000	X	X	204.488	45,7%
Provisión Libros para Alumnos Primaria y Secundaria	5.232.012 lib.	libros	X		
Provisión de Útiles Escolares	3.600 escuelas	útiles	X		
Reconocimiento a Alumnos	120.000	X	X	176.600	39,5%
Becas a Alumnos Universitarios de Bajos Recursos	13.000	5.000	65.000		
Becas para Carreras Prioritarias	26.635	5.000	133.175		
Becas Para la Formación docente	20.365	2.500	50.913	28.837	6,4%
Total	257.500		105.413	447.355	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a Ley del Presupuesto, web del Ministerio de Educación y solicitudes de información.

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 36.000 becas anuales de \$1.000.

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 programa realizará la provisión de aproximadamente 5.232.000 materiales de estudio (libros de texto, lectura y manual) para alumnos de primaria y secundaria y, a partir de 2012, otorgará becas para la formación profesional de 23.000 jóvenes y adultos, entre otras cosas, de acuerdo a las metas físicas establecidas en la LPN 2012.³⁸ 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 de 39.635 alumnos. El monto de la beca es aproximadamente \$5.000 anuales, aumentando hasta \$7.000 en algunos casos

³⁸ Cita de un estudio de la Ley de Presupuesto de Gisell Cogliardo

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 \$28.837.001 a las 20.365 becas de \$2.500 anuales.

Programas Fantasmas

Dentro de las Acciones Compensatorias en Educación se encuentran los Programas "Estímulo Económico a Alumnos de Buen Rendimiento Educativo" y "Reconocimiento a alumnos" que, según la Ley de Presupuesto 2012, benefician a 126.000 personas. Cuando consultamos al Ministerio de Educación por los montos que otorgan respondieron que estos programas no existen. No se sabe con exactitud los presupuestos específicos a estas acciones ya que el Presupuesto del Ministerio de Educación no se encuentra desagregado. Otra discrepancia que encontramos con la respuesta del Ministerio fue en el número de beneficiarios de ciertas becas, que se reflejan en el cuadro 8.1.

Cuadro 8.1: Discrepancias entre Presupuesto y Ministerio de Educación

	Beneficiarios según Ministerio	Beneficiarios según Presupuesto
Otorgamiento de Becas Correspondientes Becario a Leyes Especiales	1.800	1.500
Otorgamiento de Becas a Aborígenes	10.847	20.000
Otorgamiento de Becas a Alumnos bajo Protección Judicial	6.308	10.000

Fuentes: Ministerio de Educación y Presupuesto

Por un lado, hay un faltante de becas a Aborígenes y por leyes especiales, casi 10.000 becas y 300 respectivamente. Por otro lado hay un exceso de becas a alumnos bajo protección judicial por causas sociales o judiciales de 3.700 becas.

Sub-presupuestación de Becas:

En la Ley de Presupuesto 2012 se prevén 20.365 becas, que otorgan un estímulo económico de \$2.500 anuales a estudiantes de formación docente. Se puede apreciar en el cuadro una brecha importante entre el presupuesto de este programa y la cantidad de becados.

No es el único programa sub-presupuestado. También lo están las Becas Escolares, que en total suman a 54.500, de \$1000 anuales. De los \$410 millones de todo el programa de "acciones compensatorias en educación" solo \$37.429.575 están destinados a becas. Dejando una vez más, una brecha, en este caso de más de \$25 millones.

Una explicación para este nivel de sub estimación es que el Gobierno lo utiliza como mecanismo para luego utilizar fondos de forma discrecional. La falta de detalle en el Presupuesto en general también apunta a la misma conclusión.

Planes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

Debido a que la información disponible en la Ley de Presupuesto del Ministerio de Trabajo no estaba lo suficientemente detallada y abierta por programas decidimos utilizar los datos obtenidos de una solicitud de información enviada al Ministerio. 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.

Cuadro 10: Planes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

	Beneficiarios (1)	Monto mensual en \$ (2)	Monto total anual en miles de \$ (3)= (1).(2).12	Presupuesto en miles	% sobre Subsidios Totales
Jóvenes con más y mejor trabajo	159.186	525	1.002.872	1.027.443	40,2%
Seguro de Capacitación y Empleo	202.451	225	546.618	732.343	28,7%
Programa Jefes de Hogar	533	150	959	X	
Interzafra y otros programas estacionales	37.201	600	22.321	37.652	1,5%
Prog. Inserción Laboral en el Sector Privado	1.733	arreglo emp	X		
Prog. Inserción Laboral en el Sector público	8.339	arreglo emp	X		
Prog. Inserción Laboral Obra Pública Local	14	arreglo emp	X		
Entrenamiento para Trabajo Sector Privado	7.445	1.000	89.340		
Emprendimientos Productivos	19.286	450 mensual**	26.036	756.708	29,6%
Programa de Empleo Comunitario	31.059	150	55.906		
Talleres Protegidos de Producción	1.990	300	7.164		
Programa de Recuperación Productiva	42.054	600*	302.789		
Programa Trabajo Autogestionado	7.406	No especificado	X		
Total	518.697		0	2.554.146	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a Ley del Presupuesto, sitio web del Ministerio Trabajo y solicitudes de información.

*Paga 600 pesos por empleado a empresas en crisis para que no los hechen **y 15.000 de financiación

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.

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, a la fecha todavía hay 533 personas que

perciben este Plan³⁹ (la gran mayoría hizo el traspaso a la Asignación Universal). Otra curiosidad es que el Plan no figura en ninguna parte de la Ley de Presupuesto 2012. Se estima que este plan dispone de \$1.000.000 y aunque este monto pueda parecer insignificante comparado con los otros programas, sigue siendo responsabilidad y obligación de la Administración Pública Nacional informar este dato.

El **Programa Interzafra** está dirigido principalmente a los trabajadores de temporada que se encuentren registrados en el ministerio. Tiene como objetivo ayudar al ciudadano y trabajador argentino a través de la entrega de manera directa y personal, de \$600 mensuales.

El Programa de **Acciones de Empleo** cuenta con un presupuesto de \$756.707.840 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. Participan de este programa 1.733 personas.

- **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. Tiene la participación de 8.339 beneficiarios.

- **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 participan únicamente **14 personas**.

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 7.445 personas.

Este programa en particular, generó dudas acerca de si debía ser incluido en este trabajo o no, ya que los beneficiarios realizan una contra prestación. 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.

³⁹ Dato obtenido de una solicitud de información del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

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. En el País hay 19.286 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. **El programa Talleres Protegidos de Producción** diseñado para personas con discapacidad, entrega \$300 mensuales por persona y participan 1.990 beneficiarios.

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 42.054 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.

PLANES DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES:

Cuadro 11: Planes y Programas Sociales asistenciales de la Provincia de Buenos Aires

	Beneficiarios (1)	Monto Mensual en \$ (2)	Total anual (3)=(1).(2).12	Presupuesto
Desarrollo Social	1.095.250		1.511.175.000	2.997.827.634
Becas de Niñez y Adolescencia	6.250	426 a 2464	108.375.000	32.000.000
Plan Más Vida	1.049.000	80 a 100	1.258.800.000	1.215.404.000
Servicio alimentario escolar	s/d	Alimentos	X	1.056.808.000
Unidad de Desarrollo Infantil	s/d	estimulación temprana	X	298.368.000
Apoyos Alimentarios	s/d	\$46 y leche especial	X	12.019.007
Prevención social y Promoción de la Personas con Discapacidad	X	apoyo económico	X	52.600.000
Servicio sociosanitario para la tercera edad SATE	X	X	X	26.100.000
Apoyatura económica a hogares de ancianos y casas de día	X	X	X	4.680.000
Urbanismo Social	X	Agua, luz para villas	X	223.000
Barrios Bonaerenses	X	200	X	154.500.000
Asistencia Crítica	X	X	X	600.000
Asistencia Directa	X	X	X	65.700.000
Asistencia integral para personas en situación de Calle	X	X	X	2.000.000
Prestaciones económicas excepcionales	X	X	X	1.900.000
Prevención y asistencia de adicciones	X	X	X	3.225.627
Envío Oportunidad de Futuro	40.000	350 sin AUH 250 con.	144.000.000	71.700.000
Instituto de Vivienda	37.642			610.704.334
Mejoramiento de Barrios	24.037	Vivienda y agua potable	X	52.068.000
Plan federal de construcción de viviendas	6.085	Viviendas	X	124.765.942
Plan federal de mejoramiento de viviendas	X	Ampliación y refacción	X	163.719.700
Asistencia Financiera	296	Dinero y/o materiales	X	2.000.000
Compartir	864	Viviendas	X	43.001.896
Mejoramiento de viviendas y habitat	1.698	Préstamo	X	842.323
Plan Federal Plurianual de Constr. de Viviendas	2.653	Viviendas	X	128.506.700
Solidaridad	2.009	Viviendas y Comp.	X	95.799.773
Dirección General de Educación y Cultura	3.000.000			51.140.000
Becas a Alumnas Embarazadas y/o alumnos/as padres/madres.	X			X
Becas a Alumnos bajo protección judicial.	X	1000		X
Becas a Alumnos pertenecientes a pueblos originarios.	X			X
Becas a Alumnos comprendidos en correspondiente a becas ley.	X			X
Textos Escolares Para todos	3.000.000	X		51.140.000
Instituto Previsión Social	53.300			902.582.000
Pensiones Graciables: Por Vejez, Invalidez, Madre sola c/hijos menores, menores discapacitados y desamparados	38.300	1.208	555.196.800	175.335.000
Pensiones por Leyes Especiales				
Pensión para Exdetenidos		ley 14.042		
Pensión Islas Malvinas		ley 12.006		
Pensiones Religiosas		jubilatorio mínimo		
Pensión Fusilados del 56		ley 13.350		
Pensión a Escritores	15.000	ley 10.727	X	650.987.000
Pensión a Retiro Especial de ESEBA		ley 11.945		
Pensión a Convenios Internacionales		X		
Pensión a Bomberos Voluntarios		113		
Pensión a Gobernadores y Legisladores		50% del importe		
Pensión Ley CONINTES		ley 13807		
Asignaciones Familiares y Subsidios	X	260		76.260.000
Ministerio de Trabajo	6.051		22.000.000	78.457.800
Incluir	3.600	50% Salario mínimo		49.680.000
Registrar	600	50% Salario mínimo		8.280.000
Preservar	801	50% Salario mínimo	22.000.000	11.053.800
Promover	250	50% Salario mínimo		3.450.000
Capacitación	500	30% Salario mínimo		3.834.000
Igualdad de Oportunidades	300	600		2.160.000
Total	4.192.243	0	1.533.175.000	4.640.711.768

Fuente: Elaboración propia en base a información recopilada de los ministerios.

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: 1.192.243 en la Provincia frente a **18.517.219 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 12: Resumen Planes Sociales Provincia de Buenos Aires

	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.

El organismo que más subsidios sociales otorga es el Ministerio de Desarrollo Social con 17 Planes, más de un millón de beneficiarios y casi \$2.997 millones de presupuesto. Es decir, en promedio, anualmente entrega \$2.737, a cada uno. De todos modos, este número está claramente sesgado por la falta de datos de este ministerio.

El Instituto de Previsión Social administra 16 programas con un presupuesto de \$902.582.000. Curiosamente, otorga más pensiones que el Gobierno Nacional y con \$16.934 es el organismo que más presupuesto asigna por beneficiario, dejando de lado, Viviendas a nivel Nacional y Provincial.

El Ministerio de Trabajo es el que menos dinero invierte en subsidios sociales, con tan solo \$22.000.000. A la vez, es el que menor cantidad de personas asiste financieramente.

Gasto Social

El Gobierno de la Provincia de Buenos Aires destina \$82.076 millones de su presupuesto a los ministerios y organismos que otorgan Planes Sociales Provinciales, esto representa un 72% de su Presupuesto, tres puntos por encima de la Nación. En el Cuadro 13, se puede observar cómo aumentó, en el último año, y cuánto se destina a cada organismo. Sin embargo, solamente un 4% del presupuesto total es destinado a planes sociales.

Cuadro 13: Gasto Social Provincia de Buenos Aires

ORGANISMO	Presupuesto 2011 (miles de \$)	Presupuesto 2012 (miles de \$)	2012/2011	% de Gasto social
Ministerio De Desarrollo Social	3.159.788	3.910.215	24%	4,76%
Instituto de la Vivienda	1.158.047	1.015.872	-12%	1,24%
Ministerio de Trabajo	162.356	194.447	20%	0,24%
Obligaciones Tesoro y Créditos de emergencia	18.893.937	29.644.603	57%	36,12%
Instituto de Previsión Social	10.907.190	14.417.262	32%	17,57%
Dirección General de Cultura y Educación	24.325.422	32.893.645	35%	40,08%
Gasto Social	58.606.739	82.076.044	40%	100%
Gasto Total	83.318.935	113.852.514	37%	
Gasto Social/Gasto Total	70%	72%		

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuestos 2011 y 2012 y sitios web de Ministerios

Las Obligaciones del Tesoro y Créditos de Emergencia representan el 36% del Gasto Social en 2012. Sin embargo, no existe información detallada disponible de 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 descripción disponible de ellos. Este organismo presenta un aumento del 57% en sus recursos en el 2012 respecto al 2011.

La Dirección de Cultura y Educación tiene un presupuesto de 32.893 millones, un 35% mayor que el año anterior y representa el 40% del Gasto Social. Sin embargo, como se puede apreciar en el Cuadro 14 sólo destina un 0.16% a Planes Sociales, aunque faltan datos presupuestales de ciertas becas que otorga. Su principal gasto es la coordinación y asistencia a las Escuelas.

Cuadro 14: Presupuesto Planes sociales Provincia de Buenos Aires

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

Al Instituto de Previsión Social se le asignaron \$14.417 millones para 2012, un 32% más que el año anterior. De ese monto, se destinarían \$902 millones a Planes Sociales, principalmente a Pensiones gratificables. Esto representa un 6,26% 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 76%. En términos nominales, el presupuesto de este organismo aumentó un 24%, con respecto al año anterior. A su vez, es el que más dinero destina a subsidios sociales, representando un 66% del total que se asigna a planes sociales. En total, de los \$52.431 millones de Gasto Social (sin incluir las Obligaciones del Tesoro) sólo un 8.65% son transferencias a personas.

Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires

El Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires otorga \$ 3 mil millones en planes sociales a través de 17 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 cuales tenemos datos y cuales no tuvimos respuesta y cuales 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 XX, 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

DESARROLLO SOCIAL	Beneficiarios 2012 (1)	Monto Mensuales (en \$) (2)	Monto x Beneficiario anual miles (3)=(1).(2).12	Presupuesto en miles	% del Pres total
Becas de Niñez y Adolescencia	6.250	426 a 2464	108.375	32.000	1,1%
Plan Más Vida	1.049.000	80 a 100	1.258.800	1.215.404	40,5%
Servicio alimentario escolar	1,499,440*	Alimentos	X	1.056.808	35,3%
Unidad de Desarrollo Infantil	s/d	estimulación temprana	X	298.368	10,0%
Apoyos Alimentarios	3,992*	\$46 y leche	X	12.019	0,4%
Prevencion social y Prom Per. Discapacidad	4.691	275	15.480	52.600	1,8%
Servicio sociosanitario tercera edad SATE	X	X	X	26.100	0,9%
Hogares de Ancianos	512	1.250	7.680	4.680	0,2%
Casas de Dia	760	750	6.840		
Urbanismo Social	X	Agua, luz p villas	X	223	0,0%
Barrios Bonaerenses	X	150	X	154.500	5,2%
Asistencia Critica	X	X	X	600	0,0%
Asistencia Directa	X	X	X	65.700	2,2%
Asistencia integral personas situación de Calle	X	X	X	2.000	0,1%
Prestaciones económicas excepcionales	X	X	X	1.900	0,1%
Prevención y asistencia de adicciones	X	X	X	3.226	0,1%
Envion Oportunidad de Futuro	40.000	350 / 250 *	144.000	71.700	2,4%
Total	2.554.645			2.997.828	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base al Presupuesto General del Ejercicio 2012 y el sitio web del Ministerio de

*350 para los que no cobran AUH, 250 para los que si lo cobran

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

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. En total, cuenta con un presupuesto de \$32.000.000.

Dentro del Programa de **Seguridad Alimentaria** se encuentra el **Plan Más Vida**. Como se puede observar este es el programa más importante dentro del Ministerio y el que más beneficiarios tiene. Del total de beneficiarios del Ministerio, este Plan cubre al 95% y cuenta con un presupuesto de \$1,000 millones para realizarlo. 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.

La **Unidad de desarrollo infantil** brinda atención integral a niños de 0 a 14 años. Las acciones fundamentales son: prestación alimentaria, estimulación temprana, apoyo pre- escolar y escolar y promoción familiar.

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 \$154.500.000, 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 \$66.300.000. 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 no así en el Presupuesto Provincial, únicamente lo mencionamos por el nivel del monto que otorga.

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 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.

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 construir un total de 37.642 viviendas e invertir un presupuesto de \$610.704.334. En relación a lo previsto a nivel nacional esto representaría un 17,5% de las viviendas (no incluimos a los programas puramente provinciales) y un 9% del Presupuesto.

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

	Beneficiarios	Beneficio	Presupuesto en miles de \$ anuales	% del Presupuesto total
Mejoramiento de Barrios	24.037	Viviendas	52.068	8,53%
Plan federal de construcción de viviendas	6.085	Viviendas	124.766	20,43%
Plan federal de mejoramiento de viviendas	X	Completamiento, ampliación y refacción	163.720	26,81%
Asistencia Financiera	296	Dinero y/o materiales	2.000	0,33%
Compartir	864	Viviendas	43.002	7,04%
Mejoramiento de viviendas y habitat	1.698	Préstamo	842	0,14%
Plan Federal Plurianual de Constr de Viv, Fideicomiso Financiero IVBA - BAPRO	2.653	Viviendas	128.507	21,04%
Solidaridad	2.009	Viviendas y Completamiento	95.800	15,69%
Total	37.642		610.704	100,00%

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

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 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.

Dirección General de Educación y Cultura

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

	Beneficiarios	Monto (en \$)	Monto x Beneficiario anual	Presupuesto en miles
Becas alumnas embarazadas y/o padres/madres	X	1000	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	X	X	51.140
Total	3.000.000			51.140

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

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

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 cuantas Becas otorgan ni el Presupuesto que se prevé destinar.

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 2012 no se encuentran por separado sino todas juntas bajo el título de “Pensiones Graciables”.

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

	Beneficiarios (1)	Monto en \$ mensuales (2)	Monto x beneficiarios anual miles \$ (3) = (1).(2).12	Presupuesto en miles	% del Presupuesto total
Pensiones Graciables					
Por Vejez					
Por Invalidez					
Madre sola c/ hijos menores	38.300	1.208	555.197	175.335	19,43%
Menores discapacitados					
Menores desamparados					
Pensiones por Leyes Especiales					
Pensión para Exdetenidos		Ley 14.042			
Pensión Islas Malvinas		Ley 12.006			
Pensiones Religiosas		jub mínima			
Pensión Fusilados del 56		Ley 13.350			
Pensión a Escritores		Ley 10.727			
Pensión Retiro Especial ESEBA	15.000	Ley 11.945	X	650.987	72,12%
Pensión Convenios Internacionales		X			
Pensión a Bomberos Voluntarios		113			
Pensión a Gobernadores y Legisladores		50% del importe			
Pensión Ley CONINTES		Ley 13807			
Asignaciones Familiares y Subsidios	X	260		76.260	8,45%
Total	53.300			902.582	100%

Fuente: Elaboración propia en base al Presupuesto General del Ejercicio 2012, sitio web del Instituto de Previsión Social y la Legislatura de la Provincia

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 jubilatorio mínimo, es decir un total de \$1.208 mensuales⁴⁰. Estas pensiones prevén alcanzar a 38.300 personas con un presupuesto de \$175.335.000. 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 \$555.196.800 anualizado; que equivale a tres veces 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 Detenidos fija un monto equivalente al nivel de remuneración del personal superior, categoría 24, de la Ley 10.430 y sus modificatorias.

⁴⁰ Corresponde a principios de 2012. El dato fue obtenido de la Ley 10.205

Ministerio de Trabajo

La finalidad de los Programas y planes del Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires es 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 2012 era de \$2.300 y a fines de ese año aumentó a \$2.610, por lo tanto, los aportes eran de \$1.150 y \$1.305, 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.

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

	Beneficiarios	Monto	Monto anual por Programa en miles de \$	Presupuesto en miles
Incluir	3.600	50% Salario mínimo	49.680	22.000
Registrar	600	50% Salario mínimo	8.280	
Preservar	801	50% Salario mínimo	11.054	
Promover	250	50% Salario mínimo	3.450	
Capacitación	500	30% Salario mínimo	3.834	
Igualdad Oportunidades	300	600	2.160	
Total	6.051		78.458	22.000

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

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 6.051 personas y prevé un costo total de \$22.000.000. Sin embargo, realizando algunos cálculos se obtiene que, dada la cantidad de beneficiarios y los montos que otorga cada programa, se va a gastar más de \$70.000.000 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 subpresupuestan los programas o no otorgan todos los planes que dicen otorgar.

FOCUS GROUP: ¿QUÉ OPINAN LOS RECEPTORES DE PLANES SOCIALES EN LA CAVA?⁴¹

En conjunto con la Consultora Pensamiento Lateral⁴², se realizaron una serie de encuentros grupales con vecinos de un barrio carenciado de San Isidro con el fin de conocer sus opiniones sobre diversos temas contemporáneos tales como su percepción sobre la inflación, los partidos políticos y los planes sociales, entre otros. La base de este trabajo será utilizada para realizar una encuesta cuantitativa en la próxima etapa.

En este sentido es interesante analizar el trabajo realizado por el Banco Mundial⁴³ en el 2008, con una encuesta de la percepción de los planes sociales. Sin embargo, ese estudio estaba dirigido al público en general. Nosotros buscamos analizar cuál es la percepción que tienen sobre los planes sociales las personas que viven en barrios de emergencia, y que, consecuentemente, son receptores potenciales de esos programas. En este trabajo realizamos encuestas cualitativas, pero esperamos avanzar en una segunda etapas con encuestas cuantitativas.

Se realizaron 4 grupos focales, con vecinos de distintas edades y sexos, del barrio La Cava, en San Isidro, Provincia de Buenos Aires. En los grupos participaron personas que reciben planes sociales y personas que no. A partir de una breve encuesta de clasificación, que brindo información socioeconómica de los participantes se diagramaron la composición de los grupos. La convocatoria fue a través de llamados telefónicos a cada uno de los vecinos. Todos estos encuentros se llevaron a cabo en el mismo barrio. A continuación, citamos las principales respuestas.

Al preguntar sobre el conocimiento de los planes sociales, el programa conocido por todos los grupos es la Asignación Universal por Hijo. Algunas mujeres nombraron espontáneamente otros planes pero con muy poco conocimiento sobre su alcance: “Plan Envión” (Provincial), “Plan Más Vida” (Provincial) y “Tarjeta Azul” (Seguridad Alimentaria Nacional).

Los hombres tienen un gran desconocimiento respecto de los planes sociales en general. Sólo están al tanto del programa Asignación Universal por Hijo, pero sin poder enunciar detalles de él. Aun cuando en muchas de sus familias se percibe dicho plan.

⁴¹ El siguiente resumen de los resultados es elaboración de la consultora Pensamiento Lateral.

⁴² Pensamiento Lateral es una consultora dedicada a la investigación de mercado, opinión pública y asesoramiento estratégico en imagen y posicionamiento. Más información en www.pensamientolateral.com.ar

⁴³ Cruces G., Moreno J.M., Ringold D., Rofman R. (2008), “Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario, Visiones y perspectivas” Banco Mundial

La opinión sobre los planes está dividida entre aquellos que los perciben y aquellos que no los perciben y que creen que están acabando con la cultura del trabajo.

Al preguntar sobre la evaluación que cada uno hace sobre la “Asignación Universal por Hijo”, hubo un reclamo general y es que al igual que sucedía con el plan “Jefas y Jefes”, haya una oportunidad de cumplir con alguna contraprestación, con horas de trabajo.

Reclaman que otra de las contraprestaciones del plan sea la capacitación en oficios para quien lo recibe. Que sea obligatorio realizar cursos, programas donde se den capacitaciones, se enseñe a usar máquinas de coser, a cocinar, entre otras labores.

Los participantes de Focus Group también señalaron como necesaria la apertura de **guarderías** para que las madres que buscan trabajo, están actualmente empleadas o se quieren capacitar puedan dejar a los hijos durante el horario laboral.

Hay un pensamiento común respecto a los planes y es que incentiva a las chicas a tener más hijos, a pesar que ellas mencionan que el plan no alcanza ni siquiera para mantener a un menor.

Planes vs Trabajo:

El sistema actual tiende a generar rehenes de la informalidad laboral. La percepción del plan es incompatible con un trabajo en blanco para cualquiera de los padres; por lo tanto, frente a la inestabilidad laboral les resulta más conveniente mantenerse en un trabajo informal pero continuar percibiendo el plan, ya que, darse de baja y luego perder el trabajo los dejaría sin el ingreso de ese dinero por meses hasta que la ANSeS pueda darlos de alta nuevamente en el sistema.

Si bien los entrevistados reconocieron los beneficios de la obra social que brinda el empleo en blanco (no así de la jubilación) son las mujeres las que piden a sus maridos que no acepten un trabajo en blanco.

Algunas citas⁴⁴:

“Tener un hijo es sinónimo de asignación”, comentario de Marta, de 52 años, con varios hijos y nietos.

“Los planes son una adicción en la gente.” (Jorge, de 37 años, albanil, soltero, 2 hijos)

“Solo pueden trabajar en negro porque si tenés trabajo en blanco te sacan la asignación, lo mismo a los maridos” (Yanina, 26 años, 3 hijos)

⁴⁴ Los nombres no son los verdaderos, para respetar la privacidad de las personas tal como se les aclaró al invitarlos a participar de las entrevistas.

“En un trabajo en blanco tenés obra social, a mi me vendría al pelo tener trabajo en blanco, además de lo que cobro.” (Susana, 43 años, 5 hijos, empleada doméstica)

“A los que quieren trabajar en blanco se les hace cada vez más difícil, las empresas los toman por tres meses y después no los efectivizan, por lo tanto pierden la asignación o plan y después la ANSES tarda mucho en darte el alta y comenzar a pagar nuevamente.” (Marta, de 32 años, desempleada, que debe mantener a 6 hijos)

“Asignación es para los vagos. Antes con el plan Jefas y Jefes, estaban obligados a trabajar cuatro horas. Ahora sólo exigen certificado de vacunas y escolaridad” (Carlos, de 52)

“Hay gente que no usa la asignación para los hijos: se compran ropa, alcohol o drogas.” Verónica, 29 años, empleadas domestica, 4 hijos.

Asignación y búsqueda de trabajo

Se supone que aquellos que reciben la Asignación Universal por Hijo (AUH) no dejarán de recibir el beneficio monetario si consiguen un trabajo en blanco ya que pasarían a recibir la Asignación Familiar, que es para gente con niveles bajos de ingreso. Sería el mismo monto. Por lo tanto, uno pensaría que la AUH no genera desincentivos a la búsqueda o formalización del trabajo en blanco. Sin embargo, en la práctica sucede que muchos de los que consiguen trabajo en blanco, difícilmente llegan a crear un contrato con la empresa que lo emplea ya que a esta le conviene contratarlos por 6 meses y luego despedirlos (esto sucede especialmente con el trabajo no calificado). La percepción es que la ANSeS rápidamente puede dar de baja a un individuo de la AUH pero tarda más tiempo en darlo de alta en la Asignación familiar (entre dos a tres meses). Lo mismo sucede cuando debe volver a cambiarse a la AUH porque rescindió su contrato laboral. Esto termina desincentivando a los individuos a formalizarse o a buscar un trabajo en blanco.

CONCLUSIONES

Nuestra primera conclusión es que a pesar de la proliferación de programas de transferencias monetarias no se ha logrado el objetivo de reducir considerablemente la pobreza. En la Provincia de Buenos Aires, hay 110 programas distintos, 58 a nivel Nacional y 52 a nivel Provincial, con más de 22 millones beneficiarios (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 las razones por las que no lograr el impacto esperado.

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 no lo necesita más; por el contrario, aquí podemos ver una creciente demanda y dependencia.

La falta de mecanismos transparentes han generado un sistema clientelar financiado con fondos públicos, donde las personas quedan atrapadas en la pobreza y se vuelven dependientes perennes de la ayuda social. En ese sentido, los programas sociales pierden su razón de ser. En lugar de ser una ayuda para que las personas dejen la pobreza o puedan enfrentar mejor alguna desgracia, el fin pasa a ser mantener a la gente en la pobreza y en la dependencia de los políticos de turno.

La economía Argentina creció 28,9% desde 2007 a 2011 en términos reales según el INDEC, mientras que según consultoras privadas creció cerca del 20%⁴⁵. En ese mismo período el Presupuesto en Servicios Sociales del Gobierno Nacional (abierto por finalidad), según el Ministerio de Economía pasó de \$ 88 MM a \$ 260 MM⁴⁶, un incremento de 194% en 5 años. Según el Observatorio Social de la UCA, la gente viviendo bajo la línea de pobreza solo cayó de 25,9%, en 2007, a 21,9%, en 2011⁴⁷. Según el INDEC, la pobreza bajo de 22% a 7,4%, pero estos datos son poco creíbles, ya que utilizan el índice de precios oficial según cual la inflación fue en promedio 8,7 %, mientras que las consultoras privadas estiman la inflación promedio cercana al 23%. Esto demuestra que a pesar de la proliferación de planes sociales, no se ha logrado reducir sustancialmente la pobreza en un contexto de crecimiento económico.

Si tomamos otras variables, para amortiguar el efecto de la inflación, tampoco se ven considerables mejoras en este aspecto. Como bien muestra el trabajo realizado por el Observatorio Social de la

⁴⁵ Según la consultora Orlando Ferreres, en su indicador de crecimiento económico IGA.

⁴⁶ <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/>

⁴⁷ Observatorio Social de la UCA: Documento de trabajo Pobreza EDSA- INDEC 2006 2011.

UCA⁴⁸ las personas que sufrían inseguridad alimentaria, en 2007, eran el 11,3% de la población y, en el 2011, 11,2%⁴⁹. Además, hay más gente afectada por cortes o falta de agua, pasó de 35,3%, en el 2007, al 36,3%, en 2011⁵⁰. La cantidad de personas que no hacen aportes previsionales sigue siendo muy alta. Era de 46,6%, en el 2007, y de 45,9%, en 2011⁵¹.

Creemos necesario destacar que a lo largo de toda la investigación (que incluyó recorridos 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 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. De modo que o bien existe una decisión política de no publicar la información como corresponde o bien a hay una completa ineficiencia de la burocracia estatal, a pesar, o tal vez agravada, por sus más de 3.250.000 empleados públicos.

Por supuesto, todas estas trabas dificultaron y demoraron muchísimo nuestro trabajo. Pero más lamentable aún, es el desincentivo que genera al control ciudadano de la función pública y la subestimación que hay, a nivel oficial, por los mecanismos e instituciones de la Democracia.

Como analizamos en el principio, hubo ciertos intentos de reestructurar los planes sociales, armonizarlos, reducirlos en cantidad, coordinar entre los distintos niveles, pero fracasaron. Hoy en la Provincia de Buenos Aires, hay más de 110 planes distintos, sin contar con otros programas municipales. 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. 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 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**.

⁴⁸ Salvia, A, et al “ASIMETRÍAS EN EL DESARROLLO HUMANO Y SOCIAL (2007/2010-2011)

Progresos económicos en un contexto de vulnerabilidad persistente”

⁴⁹ Idem, página 281.

⁵⁰ Idem, Página 286

⁵¹ Idem, Página 297

En este sentido, la carencia de información y evaluación, está muy relacionada con la **falta de control**. Algunos planes apuntan a ser universales, como la Asignación Universal por Hijo, pero la gran mayoría no lo son. 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.

Algunos programas son más propensos a ser utilizados de forma clientelar que otros. Aunque en este trabajo no analizamos cada programa en particular, sí se puede ver una tendencia, que cuanto mayor es la cantidad de planes diferentes y específicos, más fácil es dirigirlos discrecionalmente.

Además de una falta de evaluación sobre cada programa particular, falta un estudio **profundo sobre el sistema en su conjunto**. ¿Cuál es el impacto de los planes sociales en los niveles de pobreza? ¿Cómo se mide, evalúa y corrige el gasto social? Hace falta estudiar los casos de personas que dejan la pobreza y ya no dependen de la ayuda estatal y ver cómo lo logran.

En el Anexo 1⁵², realizamos unas estimaciones de cuantos planes y que monto de dinero puede cobrar una familia tipo, en tres escenarios distintos. En cualquiera de los tres escenarios es más que el salario mínimo, mostrando que puede generar incentivos en las personas para no encontrar empleo formal.

Nuestro próximo paso es investigar el impacto de los planes sociales en los potenciales receptores. En este sentido, al haber tantos planes distintos, habría que evaluar cuál es el acceso real a esos planes de las personas. En cuáles de esos programas, se necesitan intermediarios y cuáles no. ¿Cómo hace un ciudadano de a pie para acceder a ellos? ¿Cuánto tiempo tarda? ¿Cuánto le cuesta? Los que están en situaciones más vulnerables, ¿tienen toda la información para acceder a las ayudas estatales?

¿Cuál es el impacto de los planes sociales en las personas, en sus incentivos para trabajar, en sus familias, en su autoestima, en sus valores, sus prioridades, en su capacitación? ¿Cuál es el impacto en la educación de sus hijos, en su proyección de futuro? ¿Por qué generan dependencia?

Un factor para destacar del trabajo es que los fondos asignados a planes sociales representan un 13,25% del presupuesto Nacional y un 4% del presupuesto provincial es destinado a transferencias monetarias. Por ejemplo, la Asignación Universal por Hijo representa un 2,5% del presupuesto Nacional..

Un último punto que nos mencionaron varios funcionarios, es el impacto de la inflación. Con niveles de inflación superando el 20% anual en los últimos 5 años, es muy difícil mantener el valor de los planes sociales, especialmente si tenemos en cuenta que la inflación en alimentos es más alta

⁵² Ver Pagina 61 de este trabajo.

que la del resto de los productos de la canasta básica y los beneficiarios de estos planes generalmente consumen prácticamente todos sus ingresos. Por lo tanto, por más que el presupuesto crece año tras año, va detrás de la inflación.

Es necesario acordar políticas de Estado que permitan superar los siguientes puntos:

- a) El peligro de generar una red de planes que, en conjunto, terminen causando un desincentivo a buscar trabajo formal.
- b) Los planes sociales que son otorgados discrecionalmente pueden ser utilizados políticamente generando clientelismo.
- c) Es fundamental ser transparentes con el gasto público, poner objetivos claros, medibles y cuantificables, y rendir cuentas de los gastos.
- d) 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.
- e) Además, es fundamental evaluar el acceso a los planes y mecanismos transparentes de adjudicación.

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

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

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 (2004); “*El Misterio del Capital*”. 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.

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*”

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.

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

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.

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)

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

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”.

Oficina Nacional de Presupuesto (2011). Ley de Presupuesto Nacional 2011. Ley N°26.546.
Disponible en: <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presutexto/proy2011/mensadosonce.html>

Oficina Nacional de Presupuesto (2012), Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2012.
Disponible en: <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presutexto/proy2012/mensadosdoce.html#titulo>

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,

Argentinos que pelearon en Malvinas:

<http://www1.rionegro.com.ar/diario/2008/06/14/imprimir.20086v14s02.php>