

NOTAS PARA REPENSAR LA PROTECCIÓN SOCIAL EN ARGENTINA

Por Leonardo Di Pietro Paolo

La magnitud del gasto público social (GPS) y su peso relativo en la economía de un país es un indicador tradicional del nivel de desarrollo social y humano del mismo. Esto se debe a que dentro de las partidas a financiar este tipo de gasto se incluyen aquellos fondos que van dirigidos a grupos vulnerables de la población, y por lo tanto constituyen la principal herramienta con que cuenta el sector público para redistribuir ingresos y luchar contra el hambre y la pobreza en sus distintas acepciones (por ingresos, por capacidades, por enfoque multidimensional o necesidades básicas insatisfechas).

El presente trabajo tiene por objeto presentar el estado de la ejecución presupuestaria del Presupuesto de la Administración Nacional, durante el primer semestre de 2017, poniendo especial énfasis en el gasto social y en particular en un conjunto de 56 programas sociales, seleccionados durante el 2016 por el Consejo Nacional Coordinador de Políticas Sociales (CNCPS), devenidos en 49 en el presente año, debido a modificaciones hechas por los

El autor es sociólogo

diferentes ministerios y jurisdicciones y dirigidos prioritariamente a la atención en situación de pobreza o vulnerabilidad social.

El actual dispositivo de protección social no se ha modificado sustantivamente entre lo realizado por la administración nacional anterior y la actual. En cambio, varió la cantidad de coberturas o los montos (en más) de la Asignación Universal

En términos de montos absolutos, el gasto social se concentra principalmente en la función Seguridad Social (\$554,97 mil millones; 75,2% del gasto social) y, en menor medida, en Educación y Cultura, y Salud (\$74,5 mil millones y \$40,6 mil millones; 10,1% y 5,5% respectivamente)

por Hijo (AUH) o las Asignaciones Familiares y en el nuevo programa de Salario Social Complementario, por ejemplo. Por el otro lado disminuyeron las prestaciones en el programa Progresar (ayuda a estudiantes), Conectar Igualdad, Salud Sexual y Procreación Responsables y Atención a la Madre y el Niño.

Una aclaración importante es que por la disponibilidad y acceso de la información nos estamos con-

centrando en el GPS de la Administración Nacional (sobre 49 programas), pero debe tenerse en cuenta que el GPS en nuestro país se caracteriza por su dimensión interjurisdiccional, o sea, se compone con el aporte de los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal), dando lugar al denominado Gasto Público Social Consolidado. La Nación se hace cargo en mayor medida de las políticas de tipo compensatoria, de la seguridad social y de los sistemas universitarios y de ciencias y tecnología, mientras que las jurisdicciones provinciales tienen a su cargo la gestión de los sectores sociales (salud y educación obligatoria), en los cuales la participación nacional es minoritaria.

La información sobre la que se basa este trabajo fue obtenida de la Página de Consulta al Ciudadano del Ministerio de Hacienda. Dichos datos son provisorios y corresponden a la actualización del 9 de julio de 2017.

La ejecución presupuestaria

Durante el presente ejercicio el presupuesto de la Administración Pública se incrementó en \$6.377,9 millones, lo que representa un au-

mento de sólo 0,3% con respecto al crédito para gastos corrientes y de capital previstos en la Decisión Administrativa 10/2017 de Distribución de Créditos y Recursos Presupuestarios.

El crédito destinado a financiar los servicios sociales creció en \$2.712,7 millones, lo que representa un incremento de 0,2% con respecto al inicialmente presupuestado. Las funciones sociales que más crecieron fueron Ciencia y Técnica (+4,3%), Promoción y Asistencia Social (1,8%) y Agua Potable y Alcantarillado (+0,4%). En el caso de las funciones Educación y Cultura y Seguridad Social el crecimiento del presupuesto fue más moderado (+0,2% y +0,1% respectivamente) y en el caso de Vivienda, Alcantarillado y Salud los créditos asignados sufrieron una merma de 1,5% y 0,3% respectivamente que fueron reasignados. La función Trabajo no tuvo variaciones.

De acuerdo con los datos provisorios de ejecución presupuestaria al primer semestre de 2017 el Presupuesto Nacional se ha ejecutado en un 48,6%. Los Servicios Sociales son la segunda finalidad con mayor ejecución (48,7%), seguida por Servicios Económicos con el 48,5%, Defensa y Seguridad con el 43,5% y Administración Gubernamental (40,4%). La finalidad de mayor ejecución fue la correspondiente a los intereses de la Deuda Pública (55,4%).

Ejecución por finalidad social

Los servicios sociales utilizaron el 48,7% del presupuesto vigente al 30/6/2017 de \$1.515.358,8 millones. Las funciones con nivel de ejecución más elevado son Trabajo (55,2%), Vivienda y Urbanismo (53,8%), Promoción y Asistencia

Social (52,5%), Agua Potable y Alcantarillado (50,3%).

En términos de montos absolutos, el gasto social se concentra princi-

palmente en la función Seguridad Social (\$554,97 mil millones; 75,2% del gasto social) y, en menor medida, en Educación y Cultura, y Sa-

Cuadro 1. Modificaciones presupuestarias durante el primer semestre de 2017 por finalidades y funciones del área social
En millones de pesos

Finalidad-Función	Crédito inicial 2017	Crédito vigente	Variación (\$)	Variación (%)
ADMINISTRACION GUBERNAMENTAL	137.686,5	149.844,1	12.157,7	8,8%
SERVICIOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD	126.309,3	127.021,1	711,8	0,6%
SERVICIOS SOCIALES	1.512.646,1	1.515.358,8	2.712,7	0,2%
Salud	87.022,6	86.723,5	-299,0	-0,3%
Promoción y Asistencia Social	44.429,4	45.218,2	788,8	1,8%
Seguridad Social	1.132.005,5	1.132.890,4	884,9	0,1%
Educación y Cultura	160.159,2	160.506,1	346,9	0,2%
Ciencia y Técnica	31.728,2	33.093,7	1.365,5	4,3%
Trabajo	8.607,9	8.607,9	—	0,0%
Vivienda y Urbanismo	30.046,1	29.591,6	-454,5	-1,5%
Agua Potable y Alcantarillado	18.647,2	18.727,3	80,2	0,4%
SERVICIOS ECONOMICOS	339.384,9	330.180,7	-9.204,2	-2,7%
DEUDA PUBLICA	247.632,0	247.632,0	—	0,0%
TOTAL	2.363.658,9	2.370.036,8	6.377,9	0,3%

Fuente: elaboración propia en base a la página web del Ministerio de Hacienda. Actualización 9/7/2017

Cuadro 2. Ejecución presupuestaria durante el primer semestre de 2017 por finalidades del gasto
En millones de pesos

Finalidad-Función	Crédito inicial 2017	Crédito vigente	Devengado	% Devengado
ADMINISTRACION GUBERNAMENTAL	137.686,5	149.844,1	60.577,6	40,4%
SERVICIOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD	126.309,3	127.021,1	55.271,0	43,5%
SERVICIOS SOCIALES	1.512.646,1	1.515.358,8	738.110,7	48,7%
SERVICIOS ECONOMICOS	339.384,9	330.180,7	160.135,6	48,5%
DEUDA PUBLICA	247.632,0	247.632,0	137.100,6	55,4%
TOTAL	2.363.658,9	2.370.036,8	1.151.195,6	48,6%

Fuente: elaboración propia en base a la página web del Ministerio de Hacienda. Actualización 9/7/2017

Cuadro 3. Ejecución presupuestaria durante el primer semestre de 2017 por funciones del área social
En millones de pesos

Finalidad-Función	Crédito inicial 2017	Crédito vigente	Devengado	% Devengado
SERVICIOS SOCIALES	1.512.646,1	1.515.358,8	738.110,7	48,7%
Salud	87.022,6	86.723,5	40.567,7	46,8%
Promoción y Asistencia Social	44.429,4	45.218,2	23.719,9	52,5%
Seguridad Social	1.132.005,5	1.132.890,4	554.969,2	49,0%
Educación y Cultura	160.159,2	160.506,1	74.495,9	46,4%
Ciencia y Técnica	31.728,2	33.093,7	14.273,5	43,1%
Trabajo	8.607,9	8.607,9	4.749,3	55,2%
Vivienda y Urbanismo	30.046,1	29.591,6	15.915,4	53,8%
Agua Potable y Alcantarillado	18.647,2	18.727,3	9.419,9	50,3%
TOTAL	1.512.646,1	1.515.358,8	738.110,7	48,7%

Fuente: elaboración propia en base a la página web del Ministerio de Hacienda. Actualización 9/7/2017

Cuadro 4. Participaciones en el gasto social por funciones Primer semestre de 2017
En millones de pesos

Finalidad-Función	Devengado	% Devengado
SERVICIOS SOCIALES		
Seguridad Social	554.969,2	75,2%
Educación y Cultura	74.495,9	10,1%
Salud	40.567,7	5,5%
Promoción y Asistencia Social	23.719,9	3,2%
Vivienda y Urbanismo	15.915,4	2,2%
Ciencia y Técnica	14.273,5	1,9%
Agua Potable y Alcantarillado	9.419,9	1,3%
Trabajo	4.749,3	0,6%
TOTAL	738.110,7	100,0%

Fuente: elaboración propia en base a la página web del Ministerio de Hacienda. Actualización 9/7/2017

Cuadro 5. Primer semestre de 2017. Ejecución presupuestaria de los 49 programas sociales

En millones de pesos

Finalidad-Función	Presupuestado	Devengado	% Devengado
Servicio: 114 - Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social	\$883,68	\$413,98	46,85%
Servicio: 118 - Instituto Nacional de Asuntos Indígenas	\$148,40,5	\$4,883	36,98%
Servicio: 303 - SEDRONAR	\$745,95	\$281,62	37,8%
Servicio: 310 - Ministerio de Salud	\$25.815,96	\$11.308,56	43,80%
Servicio: 311 - Ministerio de Desarrollo Social	\$124.067,62	\$62.063,31	50,02%
Servicio: 325 - Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (Gastos Propios)	\$24.309,34	\$15.242,01	62,70%
Servicio: 330 - Ministerio de Educación y Deportes	\$21.346,55	\$6.898,93	32,32%
Servicio: 341 - Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia	\$3.216,65	\$652,41	20,28%
Servicio: 345 - Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales	\$586,331	\$271,62	46,33%
Servicio: 350 - Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	\$6.444,97	\$3.818,85	59,25%
Servicio: 613 - Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento	\$1.805,31	\$1.303,94	72,23%
Servicio: 850 - Administración Nacional de la Seguridad Social	\$71.655,235	\$33.900,95	47,31%
	\$281.025,97	\$136.211,07	48,47%

Fuente: elaboración propia en base a la página web del Ministerio de Hacienda. Actualización 9/7/2017

lud (\$74,5 mil millones y \$40,6 mil millones; 10,1% y 5,5% respectivamente).

Ejecución por situación de pobreza y vulnerabilidad

Como ya hemos mencionado, el conjunto de 49 programas presupuestarios seleccionados, que contienen los recursos y erogaciones previstas para las distintas políticas

de atención a la población en situación de pobreza o de vulnerabilidad social (desde niños y embarazadas a desempleados, comunidades indígenas y enfermos de Chagas, etc.), incluyen intervenciones públicas en los distintos sectores sociales: educación, salud, trabajo, promoción y asistencia social, vivienda y alcantarillado, vivienda y urbanismo y seguridad social.

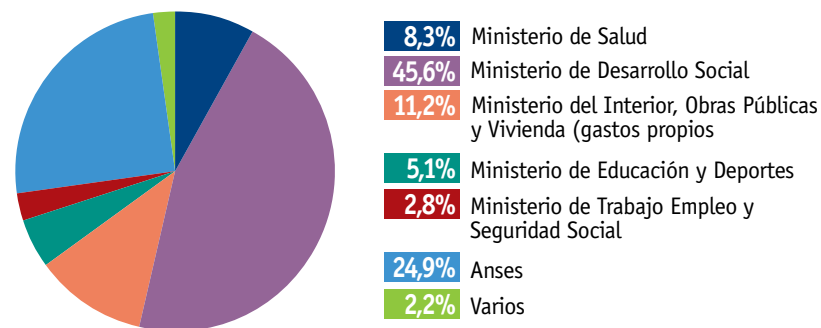
El presupuesto inicial dirigido a fi-

nanciar estas políticas rondaba los \$281,6 mil millones al sancionarse la Decisión Administrativa (DA) 12/2017 en el mes de enero pasado, y a lo largo del semestre, a través de distintas medidas administrativas, fue modificándose hasta alcanzar los \$281,0 mil millones que conforman el crédito vigente al finalizar el primer semestre.

El nivel de ejecución de este conjunto de programas, agrupados por jurisdicción responsable y según los datos disponibles, ascendió al 48,47% (\$136,2 mil millones).

Desde el punto de vista institucional el 45,6% de la ejecución de estos fondos durante el primer semestre se realizó a través del Ministerio de Desarrollo Social (\$62,1 mil millones), el 24,9% estuvo a cargo de Anses (\$33,9 mil millones), el 11,2% a través del Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda (\$15,2 mil millones),

Participación en el gast social dirigido a la población vulnerable Primer semestre 2017 (en % del total)



Cuadro 6. Primer semestre de 2017. Ejecución presupuestaria de los 49 programas sociales seleccionados

En millones de pesos

Programa	Ejecutor	Devengado	Participación	Participación acumulada
23 - Pensiones no Contributivas	MDS	\$48.144,3	35,3%	35,3%
19 - Asignaciones Familiares-AUH	ANSeS	\$28.786,4	21,1%	56,5%
38 - Apoyo al Empleo	MDS	\$8.382,3	6,2%	62,6%
38 - Acciones de Vivienda y Desarrollo Urbano	Interior	\$9.352,1	6,9%	69,5%
36 - At. Médica a los Beneficiarios de Pensiones no Contributivas	Salud	\$6.104,4	4,5%	74,0%
37 - Acciones del Programa "Habitat Nacion"	Interior	\$5.075,9	3,7%	77,7%
29 - PROGRESAR	ANSeS	\$3.010,3	2,2%	79,9%
16 - Acciones de Empleo	Trabajo	\$2.844,2	2,1%	82,0%
26 - Políticas Alimentarias	MDS	\$3.179,2	2,3%	84,3%
Subtotal		\$114.879,2	84,3%	
Otros programas	Varios	\$21.331,86	15,7%	
Total		\$136.211,1		100,0%

Fuente: elaboración propia en base a la página web del Ministerio de Hacienda. Actualización 9/7/2017

andar

Su salud, nuestro compromiso.

PLANES DE SALUD

Empleados en Relación
de Dependencia,
Monotributistas
y Particulares

0810-345-0184

ASESORAMIENTO COMERCIAL

0800-345-26327

CALL 24 HS.

Obra Social de Viajantes Vendedores de la República Argentina

 www.andar.org.ar



[andarobrasocial](#)



[Mundo Viajante](#)

el 8,3% a cargo del Ministerio de Salud (\$11,3 mil millones), el 5,1% a través del Ministerio de Educación y Deportes (\$6,9 mil millones), el 2,8% a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (\$ 3,8 mil millones) y el 2,2% restante se canalizó a través de seis organismos públicos diferentes, incluyendo el Sedronar, SENNAF (Secretaría de Niñez e Infancia), Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, ENOHSA, el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social y el Instituto de Asuntos Indígenas.


En términos de la composición del gasto realizado durante los primeros seis meses de 2017, nueve programas concentraron el 84,3% del gasto devengado por estos programas seleccionados, mientras que en los otros 40 programas se concentró el 15,7% de la inversión social restante.

El detalle de los programas seleccionados se expone en el cuadro 7.

Consideraciones finales

Esta foto sobre la ejecución presupuestaria nos permite observar en números el dispositivo central de la protección social desde el nivel nacional. De aquí se desprende cómo el foco está puesto en la cuestión de la pobreza, vulnerabilidad y protección de la informalidad laboral, utilizando de manera sustantiva el esquema de “transferencias monetarias condicionadas”. Su resultado se manifiesta en términos de contención social y en general en una reducción de la tasa de indigencia. Sin embargo, las políticas sociales de la anterior administración y la actual no tienen la capacidad de sacar a los hogares de la situación de pobreza (como lo muestran los índices del 2015, 2016 y 2017), por lo que sus efectos sobre la integración social son modestos.

Por eso los desafíos sobre la protección social en nuestro país implican una reflexión desapasionada en busca de un modelo superador, donde las variables macro sociales

y macro económicas se verifiquen en políticas públicas conjuntas, en el marco de un país federal y un acuerdo intersectorial de metas sustentables. 

Cuadro 7. Ejecución presupuestaria primer semestre 2017 49 programas sociales

En millones de pesos

Programa	Presupuesto inicial	Presupuesto vigente	Devengado	% Devengado
Servicio: 114 - Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social				
16 - Asistencia a la Actividad Cooperativa y Mutual	\$ 883,68	\$ 883,68	\$ 413,98	46,8%
Servicio: 118 - Instituto Nacional de Asuntos Indígenas				
16 - Atención y Desarrollo de Poblaciones Indígenas	\$ 148,40	\$ 148,40	\$ 54,88	37,0%
Servicio: 303 - Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y Lucha Contra el Narcotráfico				
16 - Prevención, Asistencia, Control y Lucha Contra la Drogadicción	\$ 370,34	\$ 566,53	\$ 194,41	34,3%
17 - Diseño, Monitoreo y Abordaje Territorial	\$ 218,04	\$ 179,42	\$ 87,21	48,6%
Servicio: 310 - Ministerio de Salud				
16 - Apoyo al Desarrollo de la Atención Médica	\$ 239,37	\$ 239,37	\$ 44,06	18,4%
17 - Atención de la Madre y el Niño	\$ 2.046,27	\$ 2.016,15	\$ 344,69	17,1%
20 - Prevención y Control de Enfermedades Inmunoprevenibles	\$ 4.877,10	\$ 4.859,24	\$ 2.088,23	43,0%
22 - Lucha Contra el SIDA y Enfermedades de Transmisión Sexual	\$ 2.199,02	\$ 2.200,37	\$ 946,34	43,0%
24 - Detección y Tratamiento de Enfermedades Crónicas y Factores de	\$ 927,14	\$ 944,05	\$ 58,53	6,2%
25 - Desarrollo de la Salud Sexual y la Procreación Responsable	\$ 189,63	\$ 241,29	\$ 113,84	47,2%
26 - Cobertura de Emergencias Sanitarias	\$ 32,11	\$ 32,11	\$ 11,52	35,9%
29 - Reforma del Sector Salud (BID 1903/OC-AR y 2788/OC-AR)	\$ 1.523,71	\$ 1.523,71	\$ 246,34	16,2%
36 - At. Médica a los Beneficiarios de Pensiones no Contributivas	\$ 11.297,32	\$ 11.297,32	\$ 6.104,43	54,0%
37 - Prevención y Control de Enfermedades Endémicas	\$ 280,70	\$ 280,70	\$ 79,29	28,2%
40 - Sanidad Escolar	\$ 39,82	\$ 20,91	\$ 2,39	11,4%
41 - Atención Sanitaria en el Territorio	\$ 258,10	\$ 250,64	\$ 55,02	22,0%
42 - Detección Temprana y Tratamiento de Patologías Específicas	\$ 79,88	\$ 84,32	\$ 1,27	1,5%
45 - Prevención y Control de Enfermedades Crónicas y Riesgos para la Salud	\$ 277,62	\$ 277,62	\$ 45,57	16,4%
47 - Desarrollo de Seguros Públicos de Salud (BIRF N° 8062-AR y 8516-AR)	\$ 1.548,15	\$ 1.548,15	\$ 1.167,03	75,4%
Servicio: 311 - Ministerio de Desarrollo Social				
20 - Abordaje Territorial	\$ 3.348,61	\$ 3.418,61	\$ 1.570,47	45,9%
23 - Pensiones no Contributivas	\$ 97.192,40	\$ 97.192,40	\$ 48.144,28	49,5%
24 - Economía Social	\$ 900,87	\$ 830,87	\$ 348,06	41,9%
26 - Políticas Alimentarias	\$ 7.381,75	\$ 7.381,75	\$ 3.179,22	43,1%
38 - Apoyo al Empleo	\$ 15.076,00	\$ 14.673,00	\$ 8.382,32	57,1%
43 - Fortalecimiento de Acciones Juveniles	\$ 168,00	\$ 168,00	\$ 66,34	39,5%
50 - Proyectos Productivos Comunitarios	\$ 0,00	\$ 403,00	\$ 372,61	92,5%
Servicio: 325 - Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda				
37 - Acciones del Programa "Habitat Nación"	\$ 7.348,27	\$ 7.036,41	\$ 5.075,95	72,1%
38 - Acciones de Vivienda y Desarrollo Urbano	\$ 16.023,92	\$ 15.329,81	\$ 9.352,11	61,0%
86 - Apoyo para el Desarrollo de Infraestructura Urbana en Munic	\$ 283,68	\$ 255,62	\$ 142,37	55,7%
87 - Apoyo para el Desarrollo de la Infraestructura Educativa (BID N°	\$ 63,95	\$ 1.687,51	\$ 671,58	39,8%
Servicio: 330 - Ministerio de Educación y Deportes				
17 - Desarrollo del Deporte Social y del Alto Rendimiento Deportivo	\$ 1.015,76	\$ 1.037,07	\$ 498,96	48,1%
29 - Gestión Educativa y Políticas Socioeducativas	\$ 5.215,56	\$ 5.121,48	\$ 1.847,91	36,1%
37 - Infraestructura y Equipamiento	\$ 3.595,51	\$ 3.595,51	\$ 1.560,59	43,4%
46 - Fortalecimiento Edificio de Jardines Infantiles	\$ 5.601,60	\$ 5.592,48	\$ 1.294,73	23,2%
47 - Implementación del Plan Nacional de Educación Digital	\$ 7.200,00	\$ 6.000,00	\$ 1.696,74	28,3%
Servicio: 341 - Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia				
44 - Acciones para la Promoción y Protección Integral de los Derechos de	\$ 686,62	\$ 688,72	\$ 302,74	44,0%
45 - Políticas Federales para la Promoción de los Derechos de Niños y	\$ 350,14	\$ 361,59	\$ 153,06	42,3%
46 - Promoción y Protección de los Derechos de Adultos Mayores	\$ 282,10	\$ 282,15	\$ 84,03	29,8%
47 - Promoción y Asistencia a los Centros de Desarrollo Infantil	\$ 1.904,10	\$ 1.884,20	\$ 112,58	6,0%
Servicio: 345 - Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales				
17 - Formulación e Implementación de Políticas Públicas de la Mujer	\$ 96,50	\$ 162,81	\$ 57,28	35,2%
21 - Asistencia y Coordinación de Políticas Sociales	\$ 411,16	\$ 423,52	\$ 214,34	50,6%
Servicio: 350 - Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social				
16 - Acciones de Empleo	\$ 3.770,33	\$ 4.353,72	\$ 2.844,19	65,3%
23 - Acciones de Capacitación Laboral	\$ 2.319,03	\$ 1.718,79	\$ 813,43	47,3%
24 - Sistema Federal de Empleo	\$ 325,81	\$ 372,46	\$ 161,23	43,3%
Servicio: 613 - Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento				
20 - Asistencia Técnico - Financiera y Desarrollo de Infraestructura para el	\$ 1.720,24	\$ 1.805,31	\$ 1.303,94	72,2%
Servicio: 850 - Administración Nacional de la Seguridad Social				
18 - Seguro de Desempleo	\$ 2.454,97	\$ 2.454,97	\$ 1.597,26	65,1%
19 - Asignaciones Familiares- AUH	\$ 60.834,47	\$ 60.834,47	\$ 28.786,38	47,3%
29 - Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina - PROGRESAR	\$ 5.519,94	\$ 5.519,94	\$ 3.010,32	54,5%
30 - Pension Universal para el Adulto Mayor	\$ 3.045,86	\$ 2.845,86	\$ 506,99	17,8%
	\$ 281.573,53	\$ 281.025,97	\$ 136.211,07	48,5%

Fuente: elaboración propia en base a la página web del Ministerio de Hacienda. Actualización 9/7/2017