



Los programas sociales en Argentina

Análisis de los cambios ocurridos desde 2015

Ariela Goldschmit
Octubre 2017

cece

Los programas sociales en Argentina: análisis de los cambios ocurridos desde 2015

Ariela Goldschmit*

Octubre de 2017

* Investigadora Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP)-Facultad de Ciencias Económicas - UBA

Tabla de contenido

1. Introducción	3
2. La dinámica del gasto público nacional social.....	4
3. Relevamiento de programas sociales no contributivos 2015-2017	10
4. Algunas reflexiones finales	21
5. Referencias bibliográficas	23

1. Introducción

La Protección Social de la Argentina, se organiza a partir de diversos programas sociales destinados a garantizar una amplia gama de prestaciones a distintos grupos de la sociedad. De este modo, se incorporan dentro de la protección social programas de índole contributiva, los seguros sociales, como las pensiones a la vejez, invalidez y fallecimiento; los seguros de atención médica de algunos grupos poblacionales específicos (como la policía, las fuerzas de seguridad, entre otros), las asignaciones familiares contributivas y otros beneficios. El sistema se completa con una variedad de programas no contributivos que incluyen el sistema público de salud, el sistema de educación pública y otros programas dirigidos mayormente a sectores más vulnerables de la población, como distintos programas de asistencia social.

De este modo, el financiamiento de la Protección Social se basa en diversas fuentes entre las que se incluyen impuestos, aportes directos del Estado y contribuciones sobre la nómina salarial (de asegurados, empleadores y Estado) (Mesa Lago y Bertranou, 1998).

Antes de continuar es importante destacar que al describir la protección social en Argentina se evita hacer referencia al concepto de sistema, ya que los programas e iniciativas que constituyen el esquema de seguridad social y los programas no contributivos en la Argentina no alcanzan a configurar un sistema con la articulación y coordinación necesarias para ser calificados como tal. Por el contrario, existe una multiplicidad de acciones, esquemas y programas, que incluso involucran distintos niveles de gobierno, que no cuentan necesariamente con la suficiente vinculación y coordinación.

En este marco, este documento tiene por objeto presentar un análisis de los cambios ocurridos en la política social en los últimos 3 años, fundamentalmente, a partir del cambio de gobierno a fines de 2015. A tal fin, el foco de análisis se pondrá en la evaluación de los programas sociales no contributivos, teniendo en consideración que se trata de la componente con mayor margen de maniobra y posibilidad de cambios de política en el corto plazo. El documento se organiza en 4 secciones. Luego de esta introducción y a modo de contexto, se describe la evolución del Gasto Público Nacional Social en la Argentina para el período 1993-2016, considerando las diferentes funciones que desarrolla el Gobierno Nacional e identificando las principales tendencias y cambios ocurridos a lo largo del tiempo. En la tercera sección se presenta el relevamiento de programas sociales no contributivos realizado. Allí se detallan los principales aspectos metodológicos contemplados en el análisis y se analizan los cambios ocurridos en los últimos 3 años. El trabajo culmina con unas reflexiones finales.

2. La dinámica del gasto público nacional social.

Esta sección se destina a describir y analizar la evolución del Gasto Público Nacional para el período 1993-2015, con especial énfasis en el Gasto Social en los años recientes. Se hará foco en las áreas de reforma más importante en los últimos años.

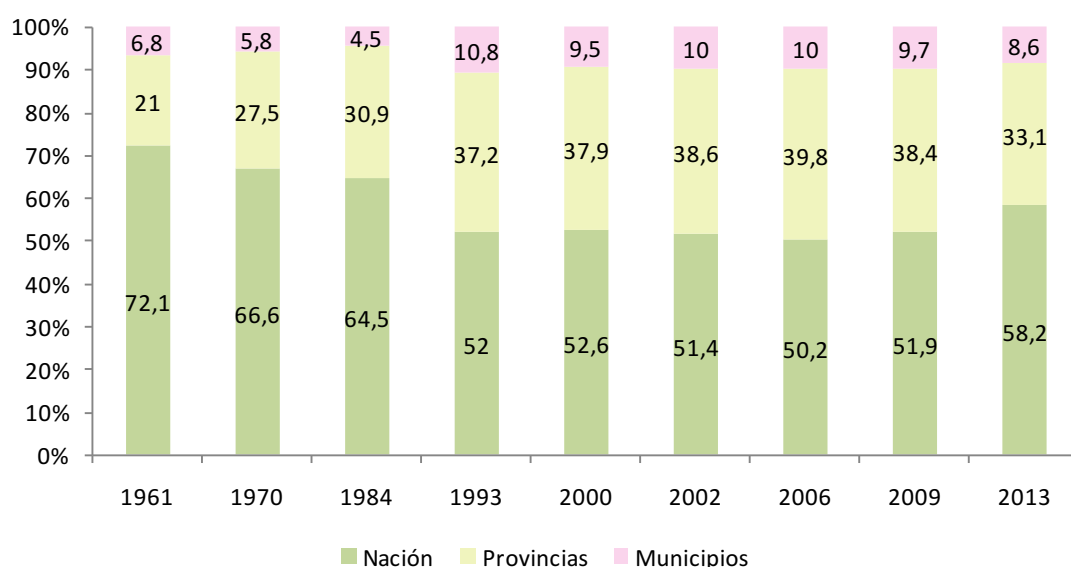
En primer lugar y solamente a los fines de dimensionar la magnitud y participación que detenta el Gobierno Nacional en el Gasto público total, el gráfico que sigue presenta la evolución histórica de la estructura del gasto público consolidado para los tres niveles de gobierno para algunos años seleccionados. Allí se observa el impacto que ha tenido el proceso de descentralización de algunas funciones del gasto público social a los gobiernos provinciales cuya participación pasa del 21% del gasto total en 1961 a 37,2% en 1993, donde como correlato se observa una caída del peso relativo del gobierno nacional (que pasa de 72,1% 52% del gasto total), en tanto los municipios también incrementan su participación en 4 puntos porcentuales en el mismo período, lo que se explica por la extensión del proceso de descentralización en el caso de algunas provincias hacia los municipios.

De este modo, se observa que como resultado de los procesos de descentralización y reasignación de funciones entre Nación y provincias, el Gobierno nacional progresivamente ha ido concentrando sus erogaciones en el área social, en la previsión social y la salud para la tercera edad. En tanto, las provincias han concentrado gran parte de su gasto público social en educación y salud (Cetrángolo y Jiménez, 2004).

A partir de 2013 se constata un mayor peso de las erogaciones a cargo del gobierno nacional. Ello se vincula en gran medida con el impacto que ha tenido la Reforma del Sistema Previsional, gasto que se proyecta continúe aumentando en las próximas décadas.

Gráfico 1: Evolución del gasto público consolidado según nivel de gobierno, 1961-2013

Estructura porcentual

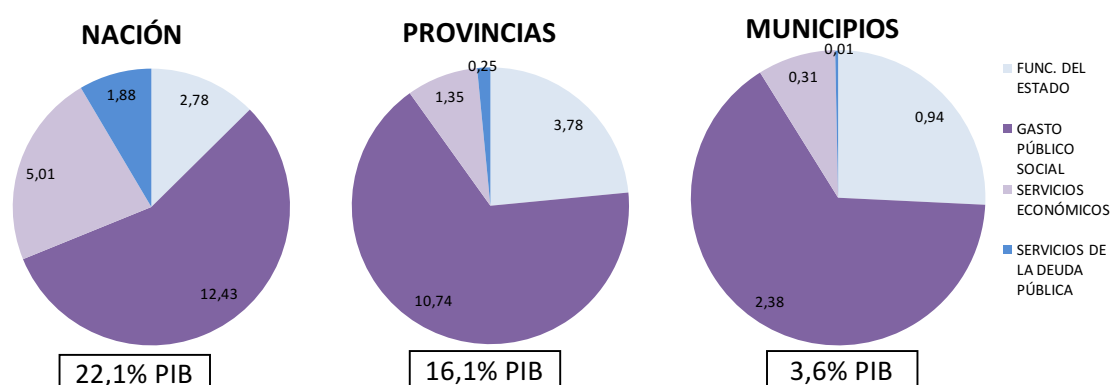


Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Secretaría de Hacienda

A modo de resumen, el gráfico que sigue presenta la estructura del gasto público para los tres niveles de gobierno (nación, provincias y municipios) según finalidades para el año 2015 (última información disponible) en porcentaje del PIB¹. Allí puede observarse que el gobierno nacional absorbe el 52,8% del gasto consolidado, correspondiendo a las provincias el 38,5% y a los municipios el 8,7% restante. La Nación concentra sus erogaciones en gastos sociales (56,3% del total), que corresponden mayormente a prestaciones previsionales y subsidios sociales, aunque también registra una elevada proporción de gasto en servicios económicos (22,7% del gasto total nacional) donde se incorporan los subsidios a las empresas de servicios públicos. Los gobiernos provinciales muestran una participación del gasto social más elevada aún a la del gobierno nacional (66,6%), debido al peso que detentan los gastos en salud y educación descentralizados y, en menor medida, las prestaciones previsionales de las cajas no transferidas a la Nación. Finalmente los municipios, centran sus erogaciones en la provisión de servicios urbanos y algunos programas de promoción y asistencia social de menor magnitud.

Gráfico 2: Estructura de gasto público según nivel de gobierno y finalidades, 2015

En porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Secretaría de Política Económica.

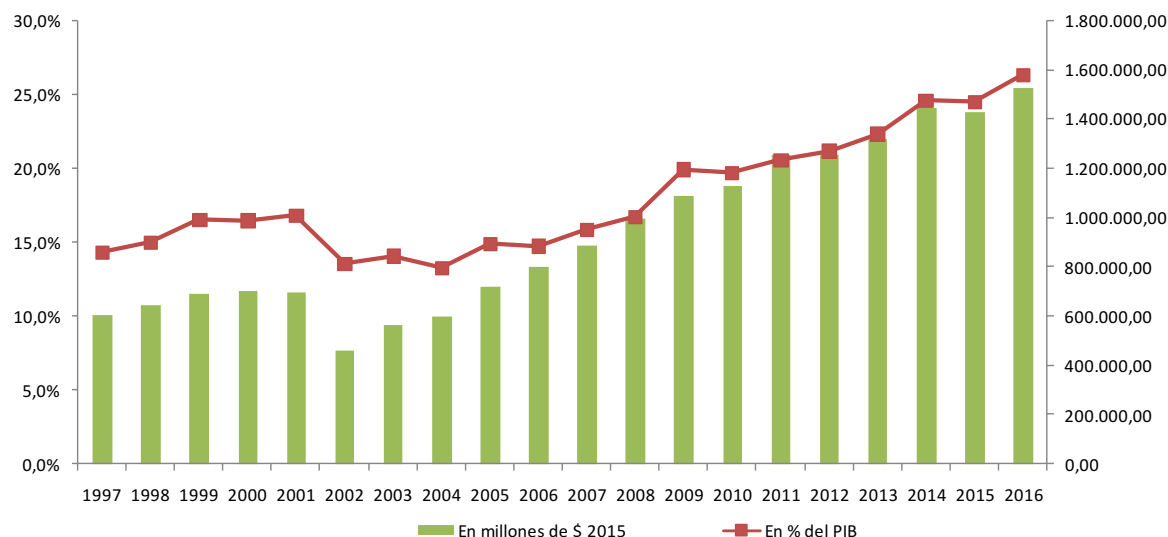
La evolución en millones de pesos constantes² y el peso relativo del gasto público nacional en relación al PIB se presenta en el gráfico 3. Allí se comprueba el crecimiento de este agregado

¹ Los datos correspondientes al gasto consolidado según finalidad y función toman como fuente de información la serie de gasto Público Consolidado 2004-2015 que publica la Subsecretaría de Programación Macroeconómica de la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Hacienda, www.minhacienda.gob.ar/secretarias/politica-economica/programacion-macroeconomica/gasto-publico-consolidado/. Los datos han sido ajustados neteando las prestaciones médicas y sociales correspondientes a las Obras Sociales Nacionales y Obras Sociales Provinciales a los fines de ajustar las cifras a la metodología seguida por la Secretaría de Hacienda. El resto de los datos presentados en este documento toman como fuente de información la información publicada por la Secretaría de Hacienda en las Cuentas de Inversión www.economia.gob.ar/hacienda/cgn/cuenta/.

² Los datos a precios constantes fueron deflactados tomando como referencia un índice de inflación empalmado que toma en consideración las variaciones de los índices de precios oficiales vigentes para los diferentes períodos: IPC INDEC base abril 2008=100 desde enero de 1997 a diciembre de 2006, IPC San Luis base 2003=100 desde enero de 2007 a junio de 2012, IPC San Luis base 2003=100 e IPC CABA base junio 2012=100 ponderados según el peso poblacional de cada jurisdicción desde julio 2012 a abril de 2016, IPC GBA base abril 2016=100 desde mayo de 2016 a diciembre de 2016 e IPC Nacional base diciembre 2016=100 desde enero de 2017 en adelante.

hasta el año 2001, momento en que se evidencia el impacto que ha tenido la crisis socioeconómica del país. Tanto en 2001 como en 2002 el Gasto público nacional social muestra disminuciones en términos reales de 1,2% y 33,3% respectivamente. Los años siguientes –con la excepción de 2015- el gasto público nacional muestra una evolución creciente tanto en términos reales como en relación al PIB, alcanzando una participación de 26,3% del PIB en 2016.

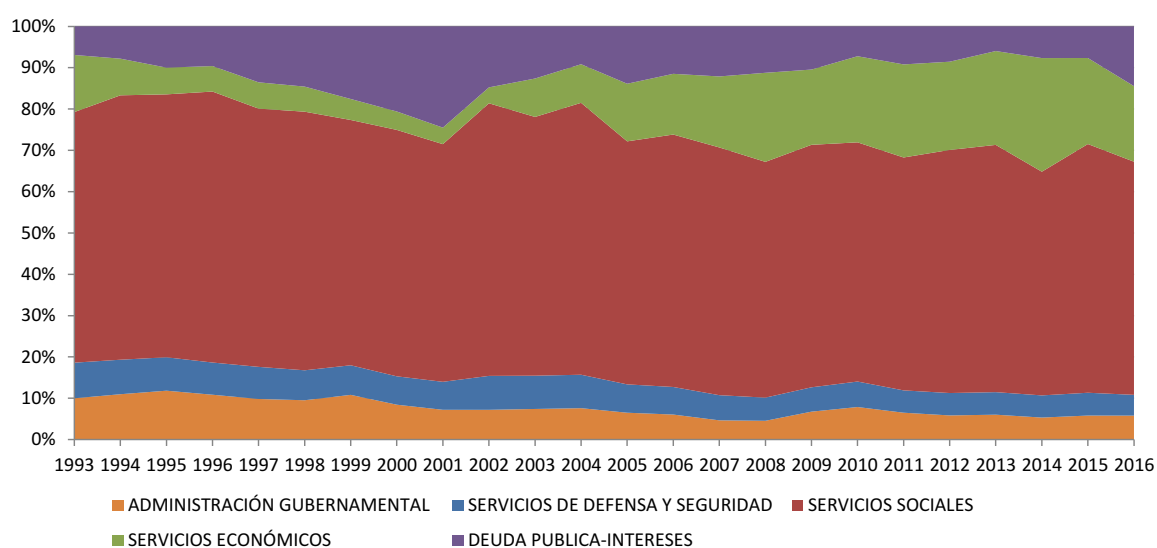
Gráfico 3: Evolución del gasto público nacional, 1997-2016



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Secretaría de Hacienda.

El gráfico 4 muestra la evolución del gasto público nacional según finalidades de gasto. Allí se observan los principales cambios de política pública de los últimos años. Lo que se observa con claridad hasta el año 2001 es una creciente participación del gasto en servicios de la deuda pública y un achicamiento del gasto en servicios económicos. Mientras en 1993 el gasto en servicios económicos participaba con 13,8% del total del gasto nacional, en 2001 ese porcentaje se redujo a 4%. Como contrapartida el gasto en servicios de la deuda pública pasa de 6,9% a 24,5% del gasto nacional total en el mismo período. A partir de 2002, se verifica una tendencia contrapuesta con un fuerte incremento del gasto en servicios sociales, en virtud de la crisis socioeconómica imperante en el país en ese momento (que da origen al Programa de transferencias condicionadas Jefas y jefes de hogar desocupados), y una disminución en la participación del gasto destinado a atender los compromisos de la deuda pública debido a la declaración de default. Los años que siguen se destaca el crecimiento sostenido del gasto en servicios económicos, a partir de la incorporación de crecientes subsidios a las tarifas de los servicios públicos de transporte, energía, gas y agua.

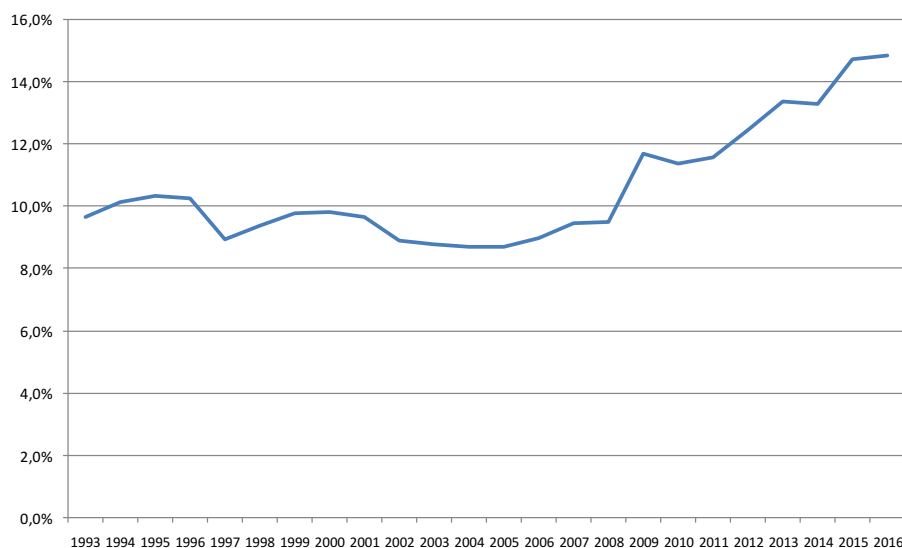
Gráfico 4: Evolución del gasto público nacional según finalidades, 1993-2016



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Secretaría de Hacienda.

Al analizar el gasto público nacional social en los últimos años (gráfico 5) se destaca en primer lugar, un crecimiento sostenido en relación al PIB en los primeros años de la serie, lo que marca una recuperación desde los bajos niveles que caracterizaron al período previo de graves crisis macroeconómicas, que incluso incluyeron períodos de hiperinflación. En segundo lugar, durante el quinquenio siguiente, es posible apreciar que este porcentaje decrece en tanto aumenta en 2000 y 2001, no por un incremento del nominal sino por una reducción del producto. En tercer término, hay que señalar que con la crisis y el abandono de la Convertibilidad (en 2002) se produce una importante reducción del gasto social en términos reales, lo que lo lleva a alcanzar un nivel mínimo de 8,7% del PIB en 2004. Luego, a partir de 2004, el gasto social nacional como porcentaje del producto comienza a ascender sostenidamente registrando un aumento de 6 p.p. del PIB entre ese año y 2015 (Bertranou et al, 2015).

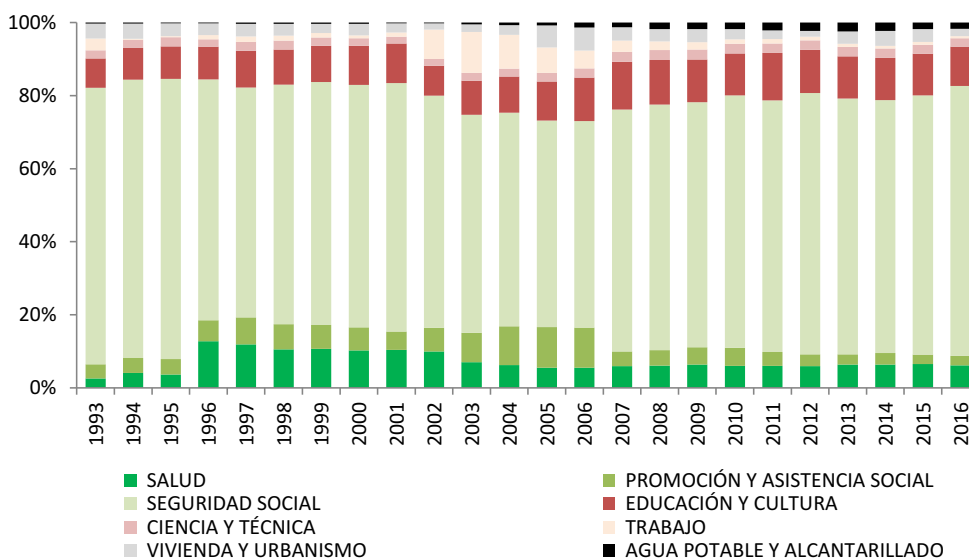
Gráfico 5: Evolución del gasto público nacional social, 1993-2016
En porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Hacienda.

En cuanto a la distribución por funciones, sobresale la creciente participación del gasto en seguridad social, que en el año 2016 absorbe 73,9% del gasto social. Le sigue en orden de relevancia el gasto en educación y cultura que concentra 10,8% del gasto nacional social y el gasto en salud con 6,2% de los recursos. Ello pone de manifiesto la escasa presencia del gobierno nacional en estos últimos dos sectores (Educación y salud) donde la responsabilidad de provisión recae sobre los gobiernos provinciales y el rol del gobierno central se reduce a articular algunas políticas, definir parámetros a nivel nacional y encargarse de la regulación sectorial.

Gráfico 6: Evolución del gasto público social nacional según función, 1993-2016



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Hacienda.

Es en este contexto que resulta de interés analizar las características y las metas que involucran los programas que conforman el gasto social nacional, con foco en el gasto no contributivo, según se presenta en la sección que sigue.

3. Relevamiento de programas sociales no contributivos 2015-2017

Esta sección se centra en el análisis de la política social no contributiva. Ello se fundamenta en diversas razones. En primer lugar porque se trata de un área de intervención de la política social donde es más factible incorporar modificaciones en el corto/mediano plazo, lo que brinda un especial interés a los hacedores de políticas y permite evaluar con mayor precisión las modificaciones de la política incorporadas con el cambio de gobierno.

En segundo lugar, se trata, precisamente, de un grupo de programas que han registrado una importante expansión durante la última década. En Argentina, la importante informalidad del mercado laboral ha marcado una seria restricción al avance de la protección social contributiva. Ante esta situación, el Estado ha tenido que dar respuesta a la población más vulnerable no cubierta por la seguridad social. Ello, en muchos casos, se combinó con crecientes necesidades de recursos para atender la crisis de los sistemas de seguridad social existentes. De esta manera, la combinación de financiamiento contributivo y de rentas generales es una señal más en la fragmentación, falta de solidaridad y consolidación de subsidios cruzados carentes de una lógica integradora en la política social.

Aquí se pretende brindar una visión de las principales características que asumen los programas sociales no contributivos, la población objetivo de los mismos, los recursos involucrados y las metas alcanzadas, así como identificar los principales cambios introducidos entre 2015 y 2017. De este modo, la base de datos construida, que se incorpora en el Anexo I, posibilita contar con un menú de todas las acciones que realizan cada uno de los ministerios nacionales en diferentes áreas de intervención y evaluar posibles duplicaciones o necesidades de articulación que permitan potenciar los efectos de las políticas en la población.

3.1 Principales aspectos metodológicos

El relevamiento realizado involucró un trabajo de recopilación de distintas fuentes de información que posibilitaron confeccionar una base de datos integrada para los programas sociales implementados por el gobierno nacional para el período 2015-2017. Se tomó en consideración información correspondiente a la Cuenta de Inversión del ejercicio 2015, la ejecución presupuestaria provisoria del gasto público nacional para el cierre 2016 y el presupuesto de la Administración Pública Nacional 2017. En todos los ejercicios y a los fines de simplificar la exposición de la información se tomó en cuenta la principal meta física vinculada a cada programa, lo que no implica que existan otras metas físicas importantes para el seguimiento de cada acción.

Los datos presentados corresponden a la etapa de gasto devengado para los ejercicios 2015 y 2016 y presupuestado para 2017.

Los programas han sido clasificados conforme las áreas de intervención involucradas en cada caso, de acuerdo a los ejes temáticos o problemáticas que abordan. El cuadro que sigue resume las áreas de intervención contempladas y el detalle de las características identificadas en los distintos programas.

Cuadro 1: Área de intervención y detalle de las políticas sociales no contributivas

Area de intervención	Detalle
Ciencia y técnica	Ciencia y técnica Formación ciencia y técnica
Cultura	
Deporte	
Educación	Calidad educativa Infraestructura educativa Programa compensatorio Formación en educación Educación
Empleo	Regulación del empleo Empleo
Infraestructura social	Agua y saneamiento Vivienda
Nutrición	
PNC	
Protección social	Adicciones Adultos mayores Comunidad Coordinación Mujer Niñez
Salud	Adicciones Atención médica Formación en salud Investigación médica Medicamentos Prevención Regulación salud Salud infantil SIDA

Fuente: Elaboración propia.

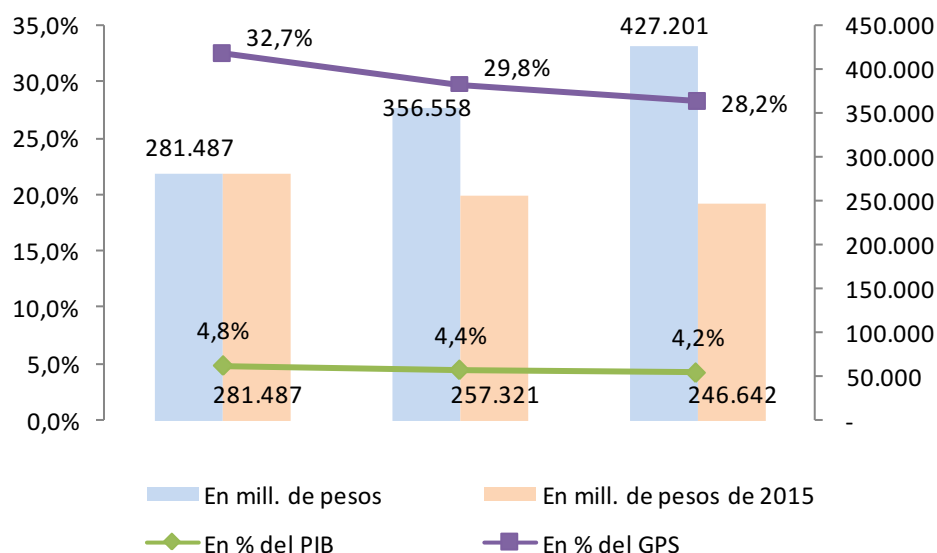
De manera adicional, a los fines de evaluar las características de las intervenciones públicas, los programas sociales han sido clasificados conforme a la modalidad de intervención involucrada en cada caso. De este modo, se distingue entre los programas que son provistos en especie o en forma monetaria (efectivo). Los primeros se corresponden con las políticas públicas que brindan la provisión de servicios públicos así como también aquellas iniciativas que entregan alimentos, vestimenta, útiles escolares, vacunas, medicamentos, etc. a los hogares. Por su parte, los programas monetarios realizan transferencias dinerarias en efectivo a los hogares. Existen diversos argumentos y discusiones en torno a las ventajas y desventajas vinculadas con los distintos tipos de provisión en la política social. No se pretende en este documento adoptar una posición al respecto, sino simplemente brindar información acerca de la configuración de la política social nacional en este sentido.

3.2 Análisis de la política social no contributiva

A continuación se presentan los principales resultados del relevamiento realizado. El detalle programa por programa de la base elaborada se adjunta como Anexo 1.

El gasto asignado a los programas sociales no contributivos absorbe entre \$281.000 y \$427.000 millones en los ejercicios analizados. Este conjunto de programas representa 28% del total del gasto social e insume poco más del 4% del PIB en 2017 (Gráfico 7).

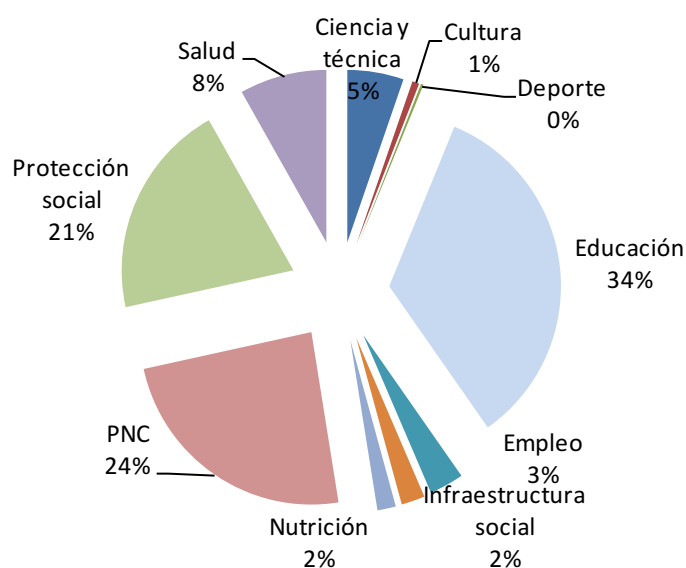
Gráfico 7: Programas sociales no contributivos, 2015-2017



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Secretaría de Hacienda.

En términos agregados se observa un incremento de 51,8% en el gasto asignado a estos programas entre 2015 y el presupuesto 2017, mostrando una tendencia creciente en términos nominales. No obstante, medido en términos reales el total del gasto asignado a estos programas registra una variación negativa, mostrando una baja de 12,4% en el mismo período, que denota el fuerte proceso inflacionario registrado en esos años. En 2016 el gasto anota una merma interanual de 8,6% medida en pesos constantes de 2015, mientras que en el presupuesto 2017 la disminución asciende a 4,2%.

Gráfico 8: Estructura de programas sociales no contributivos según área de intervención, 2017



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Hacienda.

El Gráfico 8 presenta la estructura del gasto no contributivo según áreas de intervención para el año 2017. Allí se constata la relevancia del gasto no contributivo en el área Educación, que representa 34% del total, seguido por PNC (24%) y Protección social (21%). Al interior de las diferentes áreas de intervención se observan comportamientos dispares. Con la excepción del gasto en infraestructura social, el resto de las áreas analizadas registran incrementos nominales en el período analizado³. El mayor aumento nominal se verifica en nutrición (128%) y deportes (103,5%), que también (junto con Cultura) se trata de las áreas que muestran un alza en términos reales (31,6% y 17,5% respectivamente).

Cuadro 2: Programas sociales no contributivos según área de intervención, 2015-2017

a) En pesos corrientes

³ Con respecto a los gastos de capital, según el Boletín Fiscal al 1er trim de 2016, "se observa una detracción del gasto explicándose por el menor gasto devengado en materia de asistencia financiera para la ejecución de obras de infraestructura habitacional, (...) transferencias para la ejecución de obras de infraestructura de agua potable y saneamiento a cargo del ENOHSA, Fondo para el Desarrollo Económico Argentino, aportes al Fondo Fiduciario del Programa Crédito del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar, entre otros." En tanto que, según declaraciones del Ministro del Interior, Obras Públicas y Vivienda, Rogelio Frigerio, "más del 20% del gasto de obra pública (en 2015) se fue en corrupción". "En 2015 hubo un record de gasto en obra pública (...)"

Área de intervención	2015	2016	2017
Ciencia y técnica	16.123.113.110	22.015.696.519	22.528.773.938
Cultura	1.464.283.243	1.758.225.804	2.787.174.597
Deporte	503.033.617	1.019.525.318	1.023.828.388
Educación	84.409.077.912	108.618.721.213	145.880.775.667
Empleo	12.743.372.747	15.142.985.632	13.836.153.445
Infraestructura social	25.301.160.078	20.645.711.191	9.408.438.385
Nutrición	3.237.582.439	4.798.699.647	7.381.751.336
PNC	66.050.883.355	85.410.110.534	102.810.307.000
Protección social	49.688.630.125	68.970.858.519	86.722.281.091
Salud	21.966.353.060	28.177.630.535	34.821.533.657
Total	281.487.489.686	356.558.164.912	427.201.017.504

b) En pesos constantes de 2015

Área de intervención	2015	2016	2017
Ciencia y técnica	16.123.113.110	15.888.292.268	13.006.856.066
Cultura	1.464.283.243	1.268.876.750	1.609.158.977
Deporte	503.033.617	735.771.235	591.101.341
Educación	84.409.077.912	78.387.980.454	84.223.413.894
Empleo	12.743.372.747	10.928.392.900	7.988.222.389
Infraestructura social	25.301.160.078	14.899.600.983	5.431.906.957
Nutrición	3.237.582.439	3.463.126.521	4.261.811.025
PNC	66.050.883.355	61.638.785.657	59.356.930.339
Protección social	49.688.630.125	49.774.902.974	50.068.602.533
Salud	21.966.353.060	20.335.238.041	20.104.009.101
Total	281.487.489.686	257.320.967.784	246.642.012.620

c) Estructura porcentual

Área de intervención	2015	2016	2017
Ciencia y técnica	5,7	6,2	5,3
Cultura	0,5	0,5	0,7
Deporte	0,2	0,3	0,2
Educación	30,0	30,5	34,1
Empleo	4,5	4,2	3,2
Infraestructura social	9,0	5,8	2,2
Nutrición	1,2	1,3	1,7
PNC	23,5	24,0	24,1
Protección social	17,7	19,3	20,3
Salud	7,8	7,9	8,2
Total	100,0	100,0	100,0

d) Variación porcentual interanual en pesos constantes de 2015

Área de intervención	2015	2016	2017
Ciencia y técnica		(1,5)	(18,1)
Cultura		(13,3)	26,8
Deporte		46,3	(19,7)
Educación		(7,1)	7,4
Empleo		(14,2)	(26,9)
Infraestructura social		(41,1)	(63,5)
Nutrición		7,0	23,1
PNC		(6,7)	(3,7)
Protección social		0,2	0,6
Salud		(7,4)	(1,1)
Total	-	(8,6)	(4,2)

Fuente: Elaboración propia.

El cuadro 3 presenta el detalle de las distintas áreas de intervención y la evolución del gasto en términos nominales y reales. El análisis se presenta ordenado según la participación de las distintas áreas en el presupuesto 2017.

Con relación al gasto en **Educación** (que representa un 34,1% del total del presupuesto 2017 analizado), se observa que la mayor participación corresponde a la provisión de los servicios (detalle educación), que comprende fundamentalmente los programas de provisión de Educación Superior (universidades nacionales⁴) y las transferencias nacionales del Fondo Nacional de Incentivo Docente que se destinan a las provincias con el fin de contribuir con el mejoramiento de la retribución de los docentes de todo el país que prestan servicios dentro del sistema educativo, tanto de gestión estatal como privada subvencionada, de las escuelas e institutos dependientes de las universidades nacionales y de las fuerzas armadas y de seguridad.

Por su parte, debe destacarse que en 2017 se observa un crecimiento significativo del gasto en infraestructura educativa (+197,0% i.a. en términos reales) que se relaciona con la incorporación de dos programas presupuestarios dirigidos a la creación de jardines de infantes y la provisión de equipamiento tecnológico en el secundario bajo la órbita del Ministerio de Educación y Deportes (Programas 46 -Fortalecimiento edilicio de jardines de infantes y 47- Implementación del Plan Nacional de Educación Digital). Del mismo modo también se verifica un incremento del gasto en formación educativa (+20,0% i.a. entre 2016 y 2017 en términos reales)⁵, en tanto se observa la discontinuación del programa compensatorio.

El gasto en **PNC** (que representa 24,1% del presupuesto 2017 analizado), registra una tendencia creciente desde 2015 en términos nominales (+55,7%), que se vincula con la incorporación de recursos adicionales en el presupuesto 2017 para hacer frente a la actualización de los montos de estas prestaciones, dado que la población cubierta por los programas de pensiones asistenciales bajo la órbita de la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales y del Ministerio de Trabajo no presenta cambios sustantivos. No obstante, en términos reales, se observa que el gasto anota una tendencia descendente, anotando una disminución de 10,1% entre 2015 y 2017, lo que da cuenta de una merma en el poder de compra de las pensiones contempladas.

En cuanto al gasto en **Protección social** (que representa 20,3% del total de presupuesto 2017 analizado) se destaca la fuerte expansión de Adultos mayores, vinculada con la incorporación de la pensión universal para el adulto mayor, con un presupuesto de \$3.045 millones para 2017. Y complementariamente la expansión del programa Asignación Universal por Hijo (en el detalle niñez). Este programa administrado por la ANSES tiene a su cargo el pago de las asignaciones familiares correspondientes al subsistema no contributivo para los beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social y la Asignación por Embarazo para Protección Social, según lo dispuesto por la Ley Nº 24.714 y sus modificatorias. Contempla un presupuesto de \$60.800 millones en 2017, que representa 0,6% del PIB y alcanza a un total de 4.188.322 niños.

⁴ Un mayor detalle respecto del gasto de las universidades públicas nacionales se presenta en Cetrángolo y Curcio (2017).

⁵ Se incorporan aquí los programas de formación de las Fuerzas Armadas, de Seguridad y personal penitenciario del Ministerio de Seguridad, Ministerio de Defensa y Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, así como las acciones de formación docente que lleva adelante el Ministerio de Educación y Deportes.

En el área de **Salud** (que representa 8,2% del presupuesto 2017 aquí analizado), los programas incorporados registran una expansión en términos nominales de 58,5% entre 2015 y 2017, que representa una baja de 8,5% en términos reales al contemplar el efecto inflacionario de ese período. No obstante, los programas de prevención de la salud y los de atención del SIDA muestran una expansión en términos reales de 14,0% y 13,2% respectivamente. En el primer caso debido a mayores recursos asignados (\$ 4.877 millones) al programa 20-Prevención y Control de Enfermedades Inmunoprevenibles, que se ocupa de la normatización, suministro y supervisión de vacunaciones en cumplimiento del Calendario Nacional de Vacunación (CNV) y de los planes previstos para grupos de riesgo o situaciones especiales (Plan Ampliado de Inmunizaciones-PAI). En el segundo caso se el alza se vincula a un mayor gasto del programa 22- Lucha Contra el SIDA y Enfermedades de Transmisión Sexual del Ministerio de Salud de la Nación (\$2.199 millones). Contrariamente, sobresale la merma en términos reales que registra el gasto en investigación médica y salud infantil (-37,0% y -21,9% respectivamente entre 2015 y 2017).

Ciencia y técnica presenta una participación de 5,3% del presupuesto 2017 de programas no contributivos analizado en este documento. Allí se verifica una merma de 19,3% en el presupuesto asignado en 2017 con relación a 2016 en términos reales, que se vincula con menores recursos asignados al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

Por su parte, en lo que refiere a la **infraestructura social**, se observa una merma importante vinculada con los programas de vivienda (-68% i.a. entre 2017 y 2016 en términos reales), donde en términos de programas presupuestarios se registra un reordenamiento de distintas acciones encaradas en forma aislada y la concentración de los recursos en el programa 37- Acciones para la Provisión de Tierras para el Hábitat Social, dependiente del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, que presenta un presupuesto de \$ 7.348 millones.

Cuadro 3: Programas sociales no contributivos según área de intervención y detalle, 2015-2017.

a) En pesos corrientes

Área de intervención	Detalle	2015	2016	2017
Ciencia y técnica	Ciencia y técnica	10.316.477.692	13.588.381.952	12.366.158.528
	Formación ciencia y técnica	5.806.635.418	8.427.314.567	10.162.615.410
Total Ciencia y técnica		16.123.113.110	22.015.696.519	22.528.773.938
Cultura	Cultura	1.464.283.243	1.758.225.804	2.787.174.597
Total Cultura		1.464.283.243	1.758.225.804	2.787.174.597
Deporte	Deporte	503.033.617	1.019.525.318	1.023.828.388
Total Deporte		503.033.617	1.019.525.318	1.023.828.388
Educación	Calidad educativa	152.353.621	408.163.706	861.020.100
	Infraestructura educativa	5.350.287.211	4.434.333.727	16.461.066.868
	Programa compensatorio	3.001.857.087	1.925.268.109	-
	Formación en educación	13.164.515.450	13.958.350.282	20.941.493.181
	Educación	62.740.064.543	87.892.605.389	107.617.195.518
Total Educación		84.409.077.912	108.618.721.213	145.880.775.667
Empleo	Regulación del empleo	916.613.734	1.121.730.225	1.287.065.980
	Empleo	11.826.759.013	14.021.255.407	12.549.087.465
Total Empleo		12.743.372.747	15.142.985.632	13.836.153.445
Infraestructura social	Agua y saneamiento	4.124.633.670	2.245.027.537	2.038.853.043
	Vivienda	21.176.526.409	18.400.683.654	7.369.585.342
Total Infraestructura social		25.301.160.078	20.645.711.191	9.408.438.385
Nutrición	Nutrición	3.237.582.439	4.798.699.647	7.381.751.336
Total Nutrición		3.237.582.439	4.798.699.647	7.381.751.336
PNC	Población vulnerable	66.050.883.355	85.410.110.534	102.810.307.000
Total PNC		66.050.883.355	85.410.110.534	102.810.307.000
Protección social	Adicciones	329.677.166	398.970.129	370.342.270
	Adultos mayores	145.105.488	136.189.171	3.327.955.777
	Comunidad	13.746.460.726	15.061.121.684	18.573.004.678
	Coordinación	147.708.086	350.024.710	411.161.120
	Mujer	52.959.611	102.874.859	96.500.250
	Niñez	35.266.719.048	52.921.677.966	63.943.316.996
Total Protección social		49.688.630.125	68.970.858.519	86.722.281.091
Salud	Adicciones	149.723.630	209.248.464	242.937.242
	Atención médica	14.010.204.198	19.438.233.298	20.979.966.971
	Formación en salud	352.016.024	446.967.669	644.795.405
	Investigación médica	392.484.932	300.678.045	428.517.082
	Medicamentos	1.059.770.677	1.169.045.687	1.607.532.608
	Prevención	3.076.894.152	4.031.790.128	6.077.885.653
	Regulación salud	262.677.728	335.184.777	554.785.059
	Salud infantil	1.541.146.467	851.024.125	2.086.091.449
Total Salud		21.966.353.060	28.177.630.535	34.821.533.657
Total general		281.487.489.686	356.558.164.912	427.201.017.504

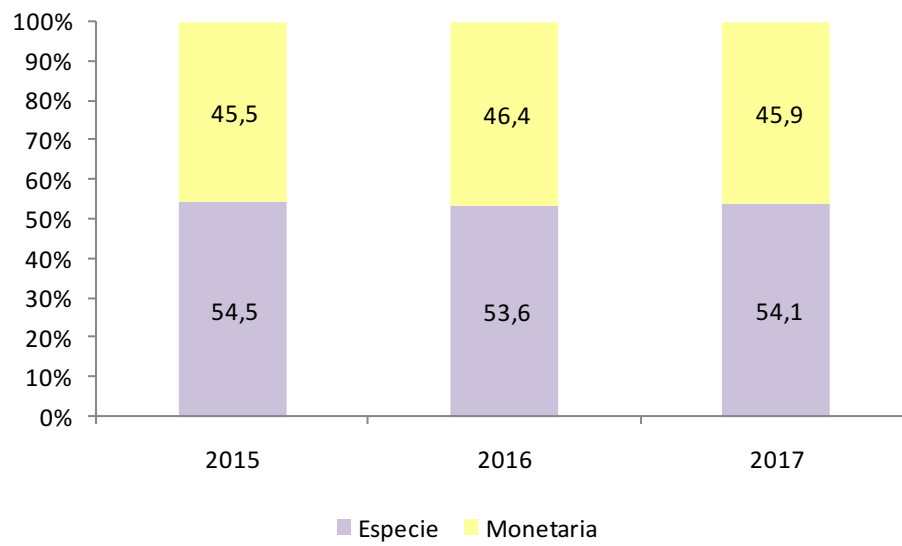
b) En pesos constantes de 2015

Area de intervención	Detalle	2015	2016	2017
Ciencia y técnica	Ciencia y técnica	10.316.477.692	9.806.466.205	7.139.529.408
	Formación ciencia y técnica	5.806.635.418	6.081.826.063	5.867.326.658
Total Ciencia y técnica		16.123.113.110	15.888.292.268	13.006.856.066
Cultura	Cultura	1.464.283.243	1.268.876.750	1.609.158.977
Total Cultura		1.464.283.243	1.268.876.750	1.609.158.977
Deporte	Deporte	503.033.617	735.771.235	591.101.341
Total Deporte		503.033.617	735.771.235	591.101.341
Educación	Calidad educativa	152.353.621	294.563.665	497.104.926
	Infraestructura educativa	5.350.287.211	3.200.170.851	9.503.700.824
	Programa compensatorio	3.001.857.087	1.389.427.874	-
	Formación en educación	13.164.515.450	10.073.465.024	12.090.448.791
	Educación	62.740.064.543	63.430.353.040	62.132.159.352
Total Educación		84.409.077.912	78.387.980.454	84.223.413.894
Empleo	Regulación del empleo	916.613.734	809.530.493	743.080.027
	Empleo	11.826.759.013	10.118.862.407	7.245.142.362
Total Empleo		12.743.372.747	10.928.392.900	7.988.222.389
Infraestructura social	Agua y saneamiento	4.124.633.670	1.620.191.922	1.177.119.898
	Vivienda	21.176.526.409	13.279.409.061	4.254.787.059
Total Infraestructura social		25.301.160.078	14.899.600.983	5.431.906.957
Nutrición	Nutrición	3.237.582.439	3.463.126.521	4.261.811.025
Total Nutrición		3.237.582.439	3.463.126.521	4.261.811.025
PNC	Población vulnerable	66.050.883.355	61.638.785.657	59.356.930.339
Total PNC		66.050.883.355	61.638.785.657	59.356.930.339
Protección social	Adicciones	329.677.166	287.928.843	213.814.947
	Adultos mayores	145.105.488	98.285.028	1.921.375.833
	Comunidad	13.746.460.726	10.869.313.310	10.723.015.785
	Coordinación	147.708.086	252.605.903	237.381.471
	Mujer	52.959.611	74.242.749	55.713.856
	Niñez	35.266.719.048	38.192.527.142	36.917.300.641
Total Protección social		49.688.630.125	49.774.902.974	50.068.602.533
Salud	Adicciones	149.723.630	151.010.473	140.258.398
	Atención médica	14.010.204.198	14.028.188.095	12.112.661.409
	Formación en salud	352.016.024	322.567.717	372.268.861
	Investigación médica	392.484.932	216.993.392	247.401.835
	Medicamentos	1.059.770.677	843.677.125	928.099.563
	Prevención	3.076.894.152	2.909.663.106	3.509.031.787
	Regulación salud	262.677.728	241.896.217	320.301.914
	Salud infantil	1.541.146.467	614.167.261	1.204.392.715
	SIDA	1.121.435.252	1.007.074.655	1.269.592.618
Total Salud		21.966.353.060	20.335.238.041	20.104.009.101
Total general		281.487.489.686	257.320.967.784	246.642.012.620

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la modalidad de provisión empleada en los programas no contributivos (Gráfico 9), sobresale la preponderancia de la provisión en especie que participa con un promedio de 54,1% del total del gasto en el período analizado. Aquí tienen especial incidencia los programas del área Educativa. Por su parte, la provisión monetaria participa en promedio entre 2015 y 2017 con 45,9% del total del universo analizado, siendo las Pensiones no contributivas, la Asignación Universal por Hijo, la Pensión Universal para el adulto mayor y el Plan Progresar las principales políticas públicas que explican dicho componente.

Gráfico 9: Programas sociales no contributivos según forma de provisión, 2015-2017.



Fuente: Elaboración propia.

4. Algunas reflexiones finales

El presente documento ha tenido como objeto analizar los cambios ocurridos en la política social en los últimos 3 años, con foco en los programas sociales no contributivos, teniendo en cuenta que se trata de la componente con mayor margen de maniobra y posibilidad de cambios de política en el corto plazo. La presente sección cierra el informe resaltando los aspectos que se entienden de mayor relevancia para considerar en el análisis de la política social.

- El gasto público consolidado por nivel de gobierno para 2015 se distribuye de la siguiente manera: el gobierno nacional absorbe el 52,8%, las provincias el 38,5% y los municipios el 8,7% restante.
- La Nación concentra sus erogaciones en gastos sociales (56,3% del total), que corresponden mayormente a prestaciones previsionales y subsidios sociales, aunque también registra una elevada proporción de gasto en servicios económicos (22,7% del gasto total nacional).
- En términos generales en la última década –con la excepción de 2015- el gasto social nacional muestra una tendencia creciente, tanto en términos reales como en relación al producto, alcanzando una participación de 26,3% del PIB en 2016.
- Poniendo la atención en el gasto social no contributivo, se observa que estos programas involucran entre \$281.000 y \$427.000 millones en los años que van entre 2015 y 2017. Asimismo, este conjunto de programas representa 28% del total del gasto social nacional e insume poco más del 4% del PIB en 2017.
- En términos agregados se observa un incremento de 51,8% en el gasto asignado al gasto social no contributivo entre 2015 y el presupuesto 2017, mostrando una tendencia creciente en términos nominales. No obstante, medido en términos reales el total del gasto asignado a estos programas registra una variación negativa, mostrando una baja de 12,4% en el mismo período, que denota el fuerte proceso inflacionario registrado en esos años.
- Según áreas de intervención para el año 2017, se destaca la relevancia que detenta el gasto no contributivo en el área Educación, que representa 34% del total, seguido por PNC (24%) y Protección social (21%).
- Con la excepción del gasto en infraestructura social, el resto de las áreas analizadas registran incrementos nominales en el período analizado. El mayor aumento nominal se verifica en nutrición (128%) y deportes (103,5%), que también (junto con Cultura) se trata de las áreas que muestran un alza en términos reales (31,6% y 17,5% respectivamente).
- En términos de programas, en el último año analizado se destaca la expansión de la infraestructura educativa (+197% i.a en términos reales) vinculada a la creación de jardines de infantes y la provisión de equipamiento tecnológico en el secundario, la incorporación de la pensión universal para el adulto mayor y la expansión de la Asignación Universal por Hijo en el área de Protección Social.
- En cuanto a la modalidad de provisión empleada en los programas no contributivos, sobresale la preponderancia de la provisión en especie que participa con un promedio de 54,1% del total del gasto en el período analizado. Aquí tienen especial incidencia los programas del área Educativa. Por su parte, la provisión monetaria participa en

promedio con 45,9% del total del universo analizado, siendo las Pensiones no contributivas, la Asignación Universal por Hijo, la Pensión Universal para el adulto mayor y el Plan Progresar las principales políticas públicas que explican dicho componente.

5. Referencias bibliográficas

- ❖ Bertranou, F., Cetrángolo, O., Casanovas, L., Beccaria, A. y J. Folgar (2015), *Desempeño y financiamiento de la protección social en Argentina. Consideraciones a partir de la recomendación núm. 202 sobre pisos de protección social*, Buenos Aires, OIT.
- ❖ Cetrángolo, O. y A. Goldschmit (2011), “El Financiamiento de Sistemas de Salud en países de América Latina: desafíos para alcanzar una cobertura universal, implicaciones fiscales y su impacto sobre la equidad”, mimeo, OPS.
- ❖ Cetrángolo, O. y J. Curcio (2017), “El gasto de las universidades públicas nacionales”, Documento CECE, 2017.
- ❖ Cetrángolo, O. y J.P. Jiménez (2004), *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes*, Santiago de Chile, CEPAL.
- ❖ Mesa Lago, C. y F. Bertranou, F. (1998), *Manual de economía de la seguridad social latinoamericana*, Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH).