



Observatorio Social

Comprender mejor para hacer mejor



## Serie **Informes de Coyuntura** del Observatorio Social

**Informe 23 · Junio 2011**

*El Gasto Público Social en Argentina por grupos etáreos*

## Introducción

El Gasto Público Social apunta a mejorar las condiciones de vida de la población más vulnerable, aumentando su bienestar actual y sus perspectivas futuras. Si el Gasto Público Social es eficiente y bien focalizado, debe producir una disminución significativa de la pobreza e indigencia.

Los sistemas integrales de protección social que le corresponden “deben ser universales en su cobertura, solidarios en su financiamiento y, fundamentalmente, igualitarios en las garantías que establecen como derechos ciudadanos. La ciudadanía en su conjunto se transforma en sujeto de las políticas de protección y se logra una visión integral en las políticas sociales que combina como principios complementarios, no opuestos, la focalización como instrumento y la universalidad como fin”<sup>1</sup>.

En particular, para ser realmente inclusivos, los sistemas de protección social deben hacerse cargo de las múltiples demandas de los varios grupos etáreos (integración longitudinal) y los distintos grupos de población (integración transversal). Este informe intenta dar una primera aproximación al grado de integración longitudinal al cual corresponde el Gasto Público Social en Argentina. En ese sentido se analiza el gasto destinado a la niñez y adolescencia (a través de las asignaciones familiares), a los adultos activos (a través del seguro por desempleo y distintos programas de inclusión laboral) y por último, a las personas mayores (a través de las jubilaciones y pensiones). Este trabajo busca identificar las coberturas y brechas en términos de protección social que existen todavía en el sistema de seguridad social argentino.

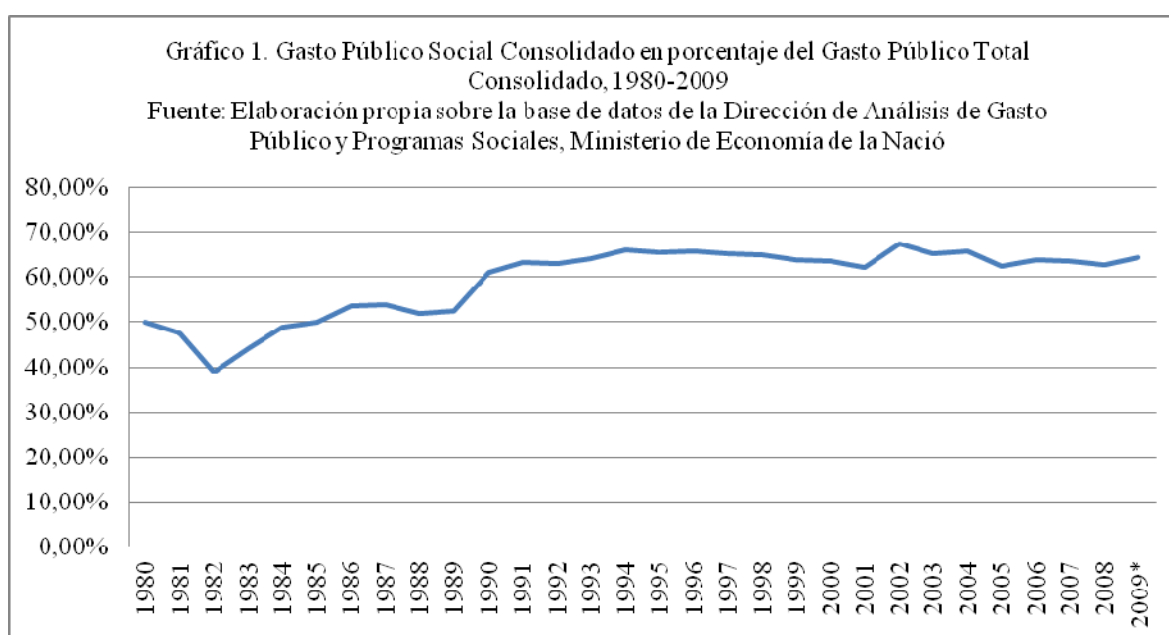
---

<sup>1</sup> Cecchini Simone y Rodrigo Martínez, *Protección Social Inclusiva en América Latina: Una Mirada Integral, un Enfoque de Derechos*, CEPAL, Marzo de 2011.

## Evolución y Componentes del Gasto Público Social Consolidado

Durante las dos últimas décadas, el Gasto Público Social Consolidado (GPSC) fue relativamente estable (en porcentaje del gasto público total consolidado), con un promedio del 64% (Véase el Gráfico 1). Según datos provisionales de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, el GPSC se ubicaba en el año 2009 justo en ese porcentaje. El GPSC como proporción del PIB reproduce esa evolución. En promedio, osciló alrededor de un 21% a lo largo de las dos últimas décadas.

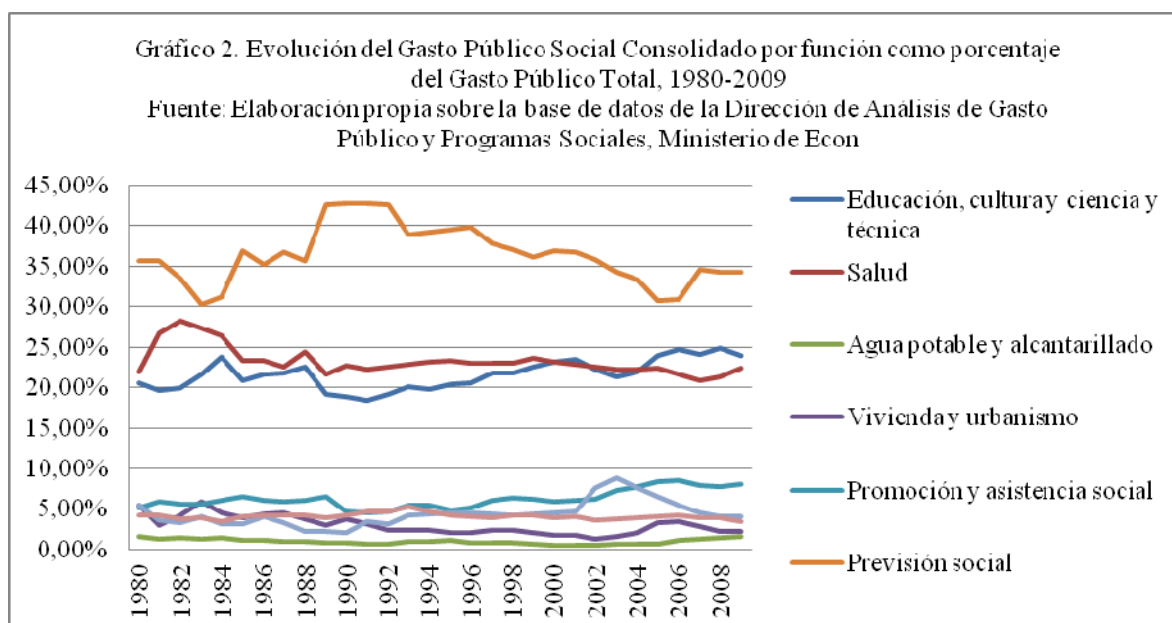
Los datos provisionales para el año 2009 lo ubican casi en un 28%.



Si se analiza la evolución del GPSC por sector (Véase el Gráfico 2), se puede observar que el gasto en Prevención Social siempre fue el rubro más importante dentro del Gasto Social Total. Si bien, su importancia estuvo disminuyendo de manera casi

continúa entre el año 1990 y el año 2005, pasando de un 43% a un 31%, vuelve a aumentar a partir de ese año, ubicándose en 2009 en un 34%.

Otra evolución destacable es la del rubro Trabajo. Durante los años de la crisis y posteriores (2002-2004), la importancia de los programas laborales dentro del gasto público total estuvo aumento, alcanzando un pico de un 9% en el año 2003. A partir de ese año, empieza a disminuir sostenidamente hasta el año 2009, donde se ubica en un 4%. Cabe subrayar que en las aéreas de Previsión Social y Trabajo, la presencia del Estado nacional es preponderante. Representaba en el año 2009 el 74% del gasto público en Previsión Social y el 94% del gasto público en Trabajo. El peso del gasto en Promoción y Asistencia Social en el gasto público total también fue en aumento a partir del año 2003, pasando de un 6% en el año 2002 a un 8% en el año 2009.



Para completar esta breve descripción, se puede señalar que durante las dos últimas décadas, la importancia de los gastos en Educación y Salud dentro del gasto público

total fue relativamente estable, alrededor del 22% y 23% respectivamente. Sin embargo, a partir del año 2004, el gasto en Educación muestra cierta tendencia al alza, llegando a su máximo pico en el año 2009 con el 24% del GPS<sup>2</sup>.

### **Composición del gasto de la Seguridad Social**

El sistema de Seguridad Social se conforma por cuatro subsistemas: (1) El Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), (2) El Sistema de Asignaciones Familiares, (3) El Sistema Integrado de Prestaciones por Desempleo y (4) El Sistema de Riesgos de Trabajo.

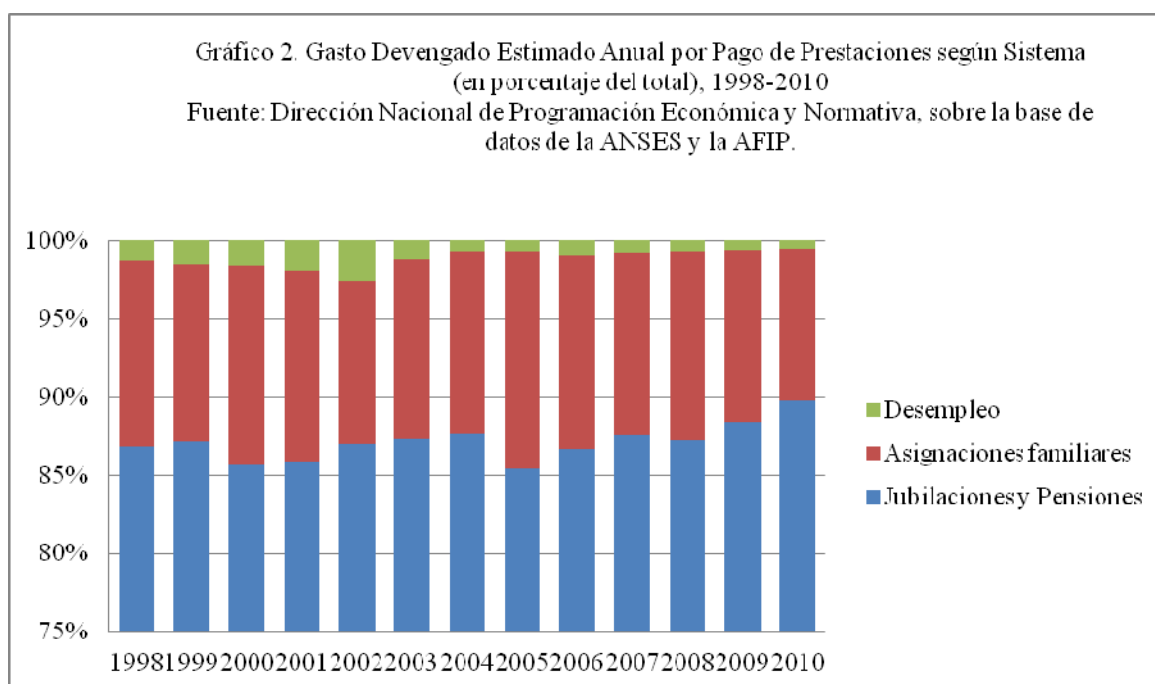
En el año 2010, el gasto devengado por pago de prestaciones fue estimado en 111.734,6 millones de pesos<sup>3</sup>. Esa suma se distribuyó de la siguiente manera (Véase el Gráfico 2): casi un 90% fue destinado a jubilaciones y pensiones, un 9,7% para asignaciones familiares y solo un 0,55% para el seguro por desempleo. Entre el año 2005 y el año 2010, el peso de las jubilaciones y pensiones en el gasto en Seguridad Social estuvo progresando de 4 puntos de porcentaje. En cambio, durante el mismo periodo, la importancia del seguro por desempleo dentro del sistema de Seguridad Social, ya mínima, estuvo dividida por dos, pasando de un 1% en el año 2006 al 0,55% ya mencionado para el año 2010. La importancia de las Asignaciones Familiares estuvo también en baja en los últimos años, pasando de un 14% en el año 2005 a un 9,7% en el año 2010.

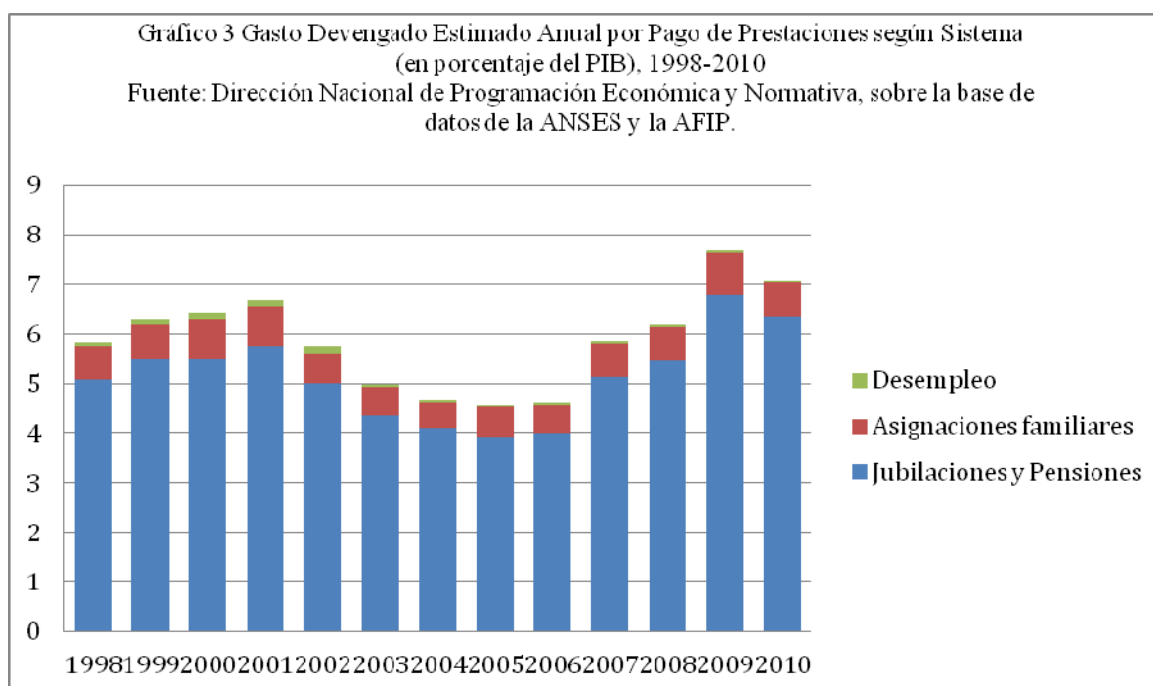
---

<sup>2</sup> Para un análisis más detallado, véase Repetto Fabián y Fernanda Potenza Dal Masetto, "Protección Social en Argentina", Documento de Trabajo para el Seminario: Diálogos de protección social. La protección social argentina en perspectiva latinoamericana: retos de inclusión e integralidad, CEPAL, Abril de 2011.

<sup>3</sup> Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Secretaría de Seguridad Social, *Boletín Estadístico de la Seguridad Social*, Segundo Semestre 2010.

Ese año, las Jubilaciones y Pensiones representaban un 6,35% del PBI, mientras las Asignaciones Familiares y el Seguro por Desempleo representaban respectivamente un 0,69% y 0,04% del PBI (Véase el Gráfico 3).





## Jubilaciones y Pensiones

Las Jubilaciones y Pensiones han sido históricamente el componente más importante del Gasto Público Social. Además, ese rubro experimentó una serie de reformas profundas, en particular la *moratoria previsional*, que permitió a más de 2.4 millones de personas acceder a la jubilación<sup>4</sup>. De ese modo, la cobertura previsional (proporción de adultos mayores de 65 años con algún beneficio del sistema previsional) llegó a alrededor del 90% en el tercer trimestre de 2009, alcanzando el nivel más alto en toda Latinoamérica<sup>5</sup>. Las jubilaciones y pensiones correspondieron

<sup>4</sup> Para una exposición más detallada de las últimas reformas del sistema de Seguridad Social en Argentina, véase el Informe 15 de Junio 2010 publicado por el Observatorio Social y titulado: "Evolución Reciente de la Seguridad Social en Argentina".

<sup>5</sup> Repetto Fabián y Fernanda Potenza Dal Masetto, Op. Cit., Abril de 2011.

a \$73 991 millones en el año 2010 y se prevé un presupuesto de \$ 101 892 millones para el año 2011<sup>6</sup>.

### **Asignaciones Familiares**

Las Asignaciones Familiares son el segundo rubro más importante del Sistema de Seguridad Social. Hasta el año 2009 correspondían a 7.5 millones de niños y adolescentes, o sea el 62% de la juventud argentina (con menos de 18 años) que contaba con algún esquema de cobertura de la Seguridad Social<sup>7</sup>. En octubre de 2009 se sancionó la *Asignación Universal por Hijo (AUH)*, programa de base no contributiva, lo que permitió ampliar la cobertura de las asignaciones familiares a 11 millones de niños y adolescentes según datos de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES). Esa cifra representa alrededor del 92% de la población total menor de edad del país. Las Asignaciones Familiares contributivas correspondieron a \$12 895 millones en el año 2010 y se prevé un gasto de \$19 927 millones para el año 2011<sup>8</sup>.

### **Trabajo**

Se estima que la cantidad de beneficiarios del Seguro por Desempleo habría pasado de 206 000 personas en el año 2006 a 363000 personas en el año 2009. Este aumento sería estrechamente relacionado a los efectos en el mercado laboral de la crisis internacional que se inició en el año 2008. Sería también un efecto del aumento

---

<sup>6</sup> Casadei, E., D. Dvorkin, L. Díaz Frers y A. Lajer Barón, "Informe del Proyecto de Presupuesto 2011", CIPPEC, Buenos Aires, 2010.

<sup>7</sup> A esa cifra se debe sumar los niños y adolescentes cubiertos por los programas de asistencia social tales como el Plan Jefes y Jefas de Hogar.

<sup>8</sup> Casadei, E., D. Dvorkin, L. Díaz Frers y A. Lajer Barón, "Informe del Proyecto de Presupuesto 2011", CIPPEC, Buenos Aires, 2010.



del empleo registrado, lo cual eleva la cantidad de potenciales beneficiarios. Sin embargo, el Seguro por Desempleo tiene todavía un muy bajo nivel de cobertura, debido a los requisitos para el acceso y a las características del mercado del trabajo en Argentina. Sólo una parte reducida de los trabajadores del sector formal está cubierta. En particular, quedan afuera los trabajadores del servicio doméstico, los empleados de la Administración Pública y de los Institutos Privados de Educación incluyendo las Universidades, los trabajadores del sector informal<sup>9</sup> y los trabajadores rurales estacionales, los jóvenes en busca de un primer empleo. En mayo de 2010, se pudo estimar que solamente alrededor del 14% del total de desempleos se beneficiaban del seguro<sup>10</sup>. En el año 2010, el monto destinado al Seguro por Desempleo ascendió a \$747 millones y se prevé \$731 millones para el año 2011<sup>11</sup>.

Para completar las políticas relacionadas con el mercado laboral, conviene agregar al seguro por desempleo los programas sociales que pertenecen al rubro Trabajo del Gasto Público Social que se realiza en su casi totalidad en el ámbito nacional. Los principales programas en este rubro son el programa *Acciones de Empleo* y el *Seguro de Capacitación y Empleo*, que tienen por objetivo facilitar la inserción laboral de los desempleados<sup>12</sup>. En el año 2010, el presupuesto de cada programa fue respectivamente de \$1080 y \$490 millones y se prevé montos respectivamente de \$1072 y \$660 millones para el año 2011.

---

<sup>9</sup> Cabe subrayar que la informalidad no es un estado estable: muchos trabajadores hacen muchos vaivenes del sector informal hacia el sector formal y por lo tanto el sistema de seguridad social a lo largo de la vida. En Argentina, el trabajador mediano contribuye a la seguridad social solamente durante la mitad de su vida laboral. Ver Ribe Helena, David A. Robalino y Ian Walker (2010), *Achieving Effective Social Protection for All in Latin America: From Right to Reality*, Washington, D.C.: The World Bank.

<sup>10</sup> Cálculos del autor en base a Marín, Luis Castillo (2010), "Seguro por Desempleo: Su capacidad de respuesta a la crisis y su rol en los mercados de trabajo", Ponencia, Sesión Preparatoria de Buenos Aires a la Segunda Conferencia sobre Desarrollo Humano en Río de Janeiro; y a los datos de la Encuesta Permanente de Hogares del primer trimestre de 2010 publicados por el INDEC en mayo 2010.

<sup>11</sup> Casadei, E., D. Dvorkin, L. Díaz Frers y A. Lajer Barón, "Informe del Proyecto de Presupuesto 2011", CIPPEC, Buenos Aires, 2010.

<sup>12</sup> Repetto Fabián y Fernanda Potenza Dal Masetto, Op. Cit., Abril de 2011.

Se puede mencionar también dentro de los programas vinculados a la promoción social (principalmente a cargo del Ministerio de Desarrollo Social) el Programa Argentina Trabaja (Ingreso Social con Trabajo), creado en agosto de 2009, y que para 2011 prevé un presupuesto de \$3.345 millones (el 18% del presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social). Este programa tiene como objetivo la generación de puestos de trabajo en el sector de obras públicas<sup>13</sup>.

## Conclusión

En los últimos años se realizaron avances muy significativos en términos de cobertura, por un lado, para las personas mayores (a través de la *moratoria provisional*) y por otro, para los niños y adolescentes (a través de la *Asignación Universal por Hijo (AUH)*).

Sin embargo, los adultos, desde la mayoría de edad legal (18 años) hasta la edad de su jubilación (60 y 65 años mujeres y hombres respectivamente), y en particular, los desempleados, son los grandes ausentes en las últimas reformas del Sistema de Seguridad Social argentino. Resulta un desafío pendiente una reforma en profundidad del Seguro de Desempleo, en particular en cuanto a sus criterios de aplicación y por lo tanto, en su nivel de cobertura. Asimismo, también se deberían profundizar las políticas para proteger a los trabajadores informales.

Si bien el nivel de cobertura de las políticas sociales es muy heterogéneo según la franja etárea que se considere, el nivel de las prestaciones sociales resulta mucho más parejo para todas las franjas etáreas y aún es todavía muy bajo. El monto de la Asignación Universal por Hijo actualmente es de \$220 mensuales, que son absorbidos cada mes por el alto nivel de la inflación; el Seguro por Desempleo no puede superar los \$400 mensuales; y en diciembre de 2010, los jubilados se concentraban en la prestación mínima (inferior o igual a \$1046.43, el monto del

---

<sup>13</sup> Repetto Fabián y Fernanda Potenza Dal Masetto, Op. Cit., Abril de 2011.

haber mínimo desde septiembre de 2010), que representaba alrededor del 72.8%<sup>14</sup> de las jubilaciones y pensiones del SIPA. Es así que en todos los casos, para todas las franjas etáreas, el monto de la prestación estaría muy lejos de cubrir el costo real de la canasta básica de bienes y servicios e incluso la canasta básica de alimentos.

---

<sup>14</sup> Elaboración propia en base a Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Secretaría de Seguridad Social, *Boletín Estadístico de la Seguridad Social*, Segundo Semestre 2010.