



Gasto Social y Salarios en el Presupuesto 2017

EQUIPO DE TRABAJO

PABLO TISCORNIA
SAMANTHA HORWITZ

RESPONSABLE GENERAL

ANA RAMERI

COORDINACION

CLAUDIO LOZANO - TOMAS RAFFO

Síntesis y Conclusiones:

- El gasto en servicios sociales para próximo año alcanzará la suma de \$1.512.642,1 millones. Ello implica un aumento del 29,1% en términos nominales y del 8,2% en términos reales considerando la pauta oficial de inflación del 19,4%. El aumento de la finalidad social es inferior al incremento proyectado para los servicios de deuda pública (del 11%).
- De todos modos, el aumento proyectado para el 2017 debe evaluarse en función de lo sucedido durante este año. Se prevé que el gasto social, al finalizar el año 2016 caerá un 3% en el marco de una tasa de inflación del orden del 40% desconsintiendo entonces cualquier argumento oficial que caracterizaba el conjunto de políticas sociales anunciadas durante este año, como una estrategia contracíclica para paliar los efectos de la política económica.
- Considerando el período 2015-2017 el incremento real del gasto social asciende al 5% al tiempo que el gasto social per cápita lo hace en apenas el 2,8%. De todos modos, considerando el nuevo contexto social de mayor pobreza resulta entonces, que el gasto social en términos reales habrá disminuido, desde el año 2015 hasta el 2017, en un -5,3%.
- La evolución proyectada para cada una de las principales finalidades del gasto social da como resultado que:
 1. El gasto en salud cae en términos reales en casi un 3% lo cual abre serios interrogantes acerca de la efectividad de la puesta en marcha de lo que el oficialismo denomina “Cobertura Universal de Salud”.
 2. La partida destinada a financiar los gastos de educación y cultura cae en términos reales en similar magnitud que el correspondiente a la salud (en un -2,5%).
 3. La función Trabajo, en contraste con el cuadro recesivo de menor empleo imperante, es la finalidad que demuestra, para el próximo año, la caída más pronunciada del gasto social (-11%). Similar magnitud de caída se verifica para el caso de la partida de Agua Potable y Alcantarillado.
 4. Las tres finalidades del gasto social que verifican el mayor aumento real son: Vivienda y Urbanismo (+33,7%), Promoción y Asistencia Sociales (+14,8%) y Seguridad Social (+10,7%).
 5. En términos comparativo surge que el pago a los acreedores privados en concepto de intereses de deuda (\$ 131.321 millones) representa: Tres veces el gasto que se destina a “Promoción y Asistencia Social”; Quince veces lo que se destina a la función “Trabajo”; Una vez y medio lo que se destina a la salud; Siete veces el monto de recursos destinado a ampliar el Agua Potable y Alcantarillado. Representa, incluso, más del doble de lo que destinará al programa de la “Reparación histórica de haberes jubilatorios” (\$59.657 millones) junto con lo que se destinará a la “Pensión Universal para el adulto mayor” (\$3.045,9 millones).

- Los dos programas más importantes de la finalidad Seguridad Social, Prestaciones Previsionales y Asignaciones Familiares, prevén aumentos en términos reales del 15% y 5,1% respectivamente, conforme a las medidas anunciadas durante el presente año como la ampliación del sistemas de asignaciones familiares a los monotributistas y la reactualización de los haberes jubilatorios entre otras medidas. De todos modos, es preciso destacar, en cuanto al sistema de asignaciones familiares, que las metas anunciadas oportunamente no parecen estar contempladas en el presupuesto para el próximo año al tiempo que, en base a las proyecciones oficiales de metas físicas, continúan quedando fuera de alcance de todo tipo de sistema de protección social es 2,7 millones de niños es decir, el 21% de la población menor de 18 años. En cuanto al sistema previsional, se destaca el bajo monto presupuestado asignado para la Pensión Universal por adulto mayor. Por último, los resultados de la fórmula de movilidad, que actualizan ambas prestaciones, arrojaron desde el inicio de la gestión de Cambiemos una caída cercana al 10% de su poder de compra que parece no resarcirse en los números del próximo año.
- La política en materia de ocupación y salarios destinada a los empleados públicos parece continuar la misma tendencia al disciplinamiento social. Luego de la primera ola despidos, el objetivo oficial de alcanzar una “planta óptima y eficiente” parece inaugurar una segunda ola. Adicionalmente en la cuestión salarial, el año 2016, si bien no concluyó, en función de los resultados de las paritarias cerradas y el aumento de precios proyectado, se verifica que el salario de los estatales queda nuevamente retrasado, en el orden del -6,4%. Por lo tanto, si consideramos el deterioro acumulado desde el año 2011, se concluye que la caída salarial será de aproximadamente el 13%. Para el próximo año el aumento del 17% -desglosado en los meses de Julio (9%) y Septiembre (8%)- que en principio se prevé implica un incremento promedio efectivo de apenas el 7,17% y un deterioro del poder de compra del -7,8% durante la primera parte del año 2017, que logra disminuirse levemente luego del primer aumento hasta llegar al mes de Agosto. En concreto el Presupuesto le propone a los estatales que soporten durante ocho de los doce meses del año, una pérdida de importante magnitud en sus salarios. De esta manera se verifica que, de cumplirse las metas oficiales, la estrategia oficial desde que inició el gobierno radica lograr un retroceso salarial de los empleados públicos de entre un 10% y 12%.

Informe

El gasto en servicios sociales será para el año 2017, según el reciente presupuesto, de \$1.512.642,1 millones. Ello implica con respecto al monto con el cual se prevé finalizar el presente año, un aumento del 29,1%. Sin embargo, en términos reales los rangos de aumentos se ven morigerados. Considerando que la pauta de inflación estimada por el oficialismo (la vinculada al consumo) para el año entrante será del 19,4%, entonces el aumento destinado a fines sociales será de apenas un 8,2%. Cabe destacar, por otro lado, que el único rubro que cae es el relativo a los servicios económicos mientras que los pagos en concepto de deuda pública representan el componente del gasto que mayor crecimiento real denota (del 11%).

Cuadro 1: Gasto Público por finalidad y función. Año 2016 y 2017.

	Millones de pesos		Variación nominal	Variación real
	2016	2017		
Administración Gubernamental	115.976,7	137.690,5	18,7%	-0,6%
Servicios de Defensa y Seguridad	104.283,9	126.309,3	21,1%	1,4%
Servicios Sociales	1.171.303,6	1.512.642,1	29,1%	8,2%
Servicios Económicos	356.997,6	339.345,9	-4,9%	-20,4%
Deuda Pública	187.071,8	247.632,1	32,4%	10,9%
Total Gastos Corrientes y de Capital	1.935.633,6	2.363.619,9	22,1%	2,3%

Fuente: Elaboración propia en base a Proyecto de Ley de Presupuesto año 2017.

¿Qué pasó durante el 2016?

El año 2016, aún inconcluso, viene demostrando la existencia de un contexto económico y social por demás comprometido. Mientras el saldo de la gestión de Cristina Fernández dejaba un panorama social teñido de deudas sociales y desigualdades no resueltas, el actual gobierno arremetió con un feroz ajuste que vía de una política devaluatoria del tipo de cambio, quita de retenciones y permisividad inflacionaria que pulverizó los ingresos de la población al tiempo que profundizó el cuadro recesivo con el costo que en el empleo ello trae aparejado¹.

Según señala el texto del mensaje del primer presupuesto macrista “La mayor parte de las correcciones necesarias ya fueron realizadas en el transcurso del año con logros manifiestos, pero también con costos inmediatos” cuestión que queda plasmada en las cifras que retratan el deterioro social: aproximadamente más de 1,6 millón de pobres más, la destrucción de 150 mil puestos trabajos del sector privado y una suba de los niveles de desocupación que casi alcanzan los dos dígitos.

El gasto público en materia social no fue la excepción. Al analizar lo sucedido durante el presente año, según las cifras presentadas por el propio gobierno, el gasto social al finalizar el año 2016 será de \$861.814,2 millones. En el marco de una pauta de inflación

¹ El presente año se encuentra un -8% menos de actividad industrial y una caída de la actividad económica en general del -3,4%

que finalizará en el orden del 40% surge entonces que el nivel real del gasto caerá un 3%, desconociendo cualquier argumento que ubique en el conjunto de políticas sociales anunciadas durante este año, una estrategia contracíclica para paliar los efectos de la política económica. De esta manera, en relación al inicio del actual gobierno el gasto en servicios social aumenta en términos reales en apenas un 5% al tiempo que el pago de servicios de deuda lo hace en un 35,1%.

Cuadro N° 2: Gasto Público por finalidad y función. Año 2015 y 2016.

	2015	2016	2017	Variación real (2015-2016)	Variación real (2015-2017)
Administración Gubernamental	83.173,5	115.976,7	137.690,5	-0,4%	-1,0%
Servicios de Defensa y Seguridad	79.025,2	104.283,9	126.309,3	-5,7%	-4,4%
Servicios Sociales	861.814,2	1.171.303,6	1.512.642,1	-2,9%	5,0%
Servicios Económicos	298.036,6	356.997,6	339.345,9	-14,4%	-31,9%
Deuda Pública	109.612,7	187.071,8	247.632,1	21,9%	35,1%
Total Gastos Corrientes y de Capital	1.431.662,1	1.935.633,6	2.363.619,9	-3,4%	-1,2%

Fuente: Elaboración propia en base a Proyecto de Ley de Presupuesto año 2017.

Sin embargo, el incremento anterior del 5% de la masa de recursos destinada a programas sociales es aún menor al considerar el crecimiento demográfico durante el período analizado. Según las proyecciones del Censo 2010 la tasa de crecimiento poblacional entre el año 2015 y el 2017 es del 2,1% dando como resultado una expansión del gasto social per cápita de apenas el 2,8%.

Cuadro 3: Gasto Público Social per cápita. Evolución nominal y real. Año 2015 y 2016.

	2015	2016	2017	2015-2017
Población total	43.131.966	43.590.368	44.044.811	2,1%
Gasto Social per cápita anual	19.980,9	26.870,7	34.343,3	71,9%
Evolución nominal	100,0	134,5	171,9	71,9%
IPC	100,0	140,0	167,2	67,2%
Evolución Real	100,0	96,1	102,8	2,8%

Fuente: Elaboración propia en base a Proyecto de Ley de Presupuesto año 2017.

De todos modos, con el objeto de ajustar la precisión del cálculo y poder commensurar la inversión que el Estado Nacional está realizando en este nuevo contexto social, en el próximo cuadro presentamos la lectura de la evolución del gasto social vis a vis un indicador que puede aproximarse a ilustrar el cuadro vigente de mayor pauperización social y por lo tanto, de mayor necesidad de intervención pública. Si consideramos un supuesto sumamente optimista que consiste en suponer que la cantidad de pobres no seguirá en aumento en el próximo año, resulta entonces que el gasto social en términos reales habrá disminuido, desde el año 2015 hasta el 2017, en un -5,3%.

Cuadro 4: Gasto Público Social en función de indicadores de pobreza. Evolución nominal y real. Año 2015 - 2017.

	2015	2017	2015-2017
Población bajo la línea de pobreza (por ingreso)*	14.695.330	16.295.330	10,9%
Evolución Gasto Social / Población bajo la línea de pobres	100,0	158,3	58,3%
IPC	100,0	167,2	67,2%
Evolución real Gasto Social / Población bajo la línea de pobres	100,0	94,7	-5,3%

*En base a una estimación propia de la tasa de pobreza del 34,3% para el II trimestre 2015 que consiste en la última información disponible se proyectó el aumento de la cantidad de pobres partir de la evolución de inflación durante el primer semestre del 2016 en función de la relación entre precios y pobreza existente para los años anteriores. Por lo tanto, el supuesto conservador del ejercicio consiste en suponer que para el próximo año no habrá nuevos aumentos de la tasa de pobreza.

Fuente: Elaboración propia en base a Proyecto de Ley de Presupuesto año 2017.

Análisis de las partidas del Gasto Social

Al analizar en detalle cada una de las partidas contenidas en el gasto social para el próximo se observa que:

- El gasto en salud aumenta en \$12.181 millones lo cual implica, conforme al aumento de los precios y por tanto de los costos de la salud, una caída en términos reales del casi 3%. Conviene resaltar sin embargo, que esta caída es simultánea a la puesta en marcha de lo que el oficialismo denomina “Cobertura Universal de Salud”².
- La partida destinada a financiar los gastos de educación y cultura, si bien se expanden en \$137.515,4 millones, cae en términos reales en similar magnitud que el correspondiente a la salud (en un -2,5%). Es llamativo este comportamiento considerando que desde el discurso oficial se afirmaba, con mucho énfasis especialmente durante el período de campaña electoral, que los problemas vinculados a la pobreza debían resolverse desde el sistema de educación y no tanto así, desde una política de ingresos activa.
- La función Trabajo, en contraste con el cuadro recesivo de menor empleo imperante, es la finalidad que demuestra, para el próximo año, la caída más pronunciada del gasto social. La ampliación de la partida en \$ 493,5 millones para todo el año implica una caída superior al 11%. Similar magnitud de caída se

² Según el Mensaje del Presupuesto “dará paulatinamente cobertura formal de salud a los 15 millones de argentinos que hoy no tienen otro tipo de cobertura que no sea la pública (...) que permita brindar medicamentos y servicios de calidad a los que más los necesitan, sin pasar por dificultades financieras”

verifica para el caso de la partida de Agua Potable y Alcantarillado que consiste en ayuda financiera a AYSA y del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA), encargado de la expansión de redes de agua potable, cloacas y saneamiento.

- Las tres finalidades del gasto social que verifican el mayor aumento real son: Vivienda y Urbanismo (+33,7%), Promoción y Asistencia Sociales (+14,8%) y Seguridad Social (+10,7%).

Cuadro 5: Gasto Público por finalidad y función. Año 2016 y 2017.

	Millones de pesos			Variación Nominal (2016-2017)	Variación Real (2016-2017)
	2016	2017	Diferencia		
SALUD	\$ 74.841,6	\$ 87.022,6	\$ 12.181,0	16,3%	-2,6%
PROMOCIÓN Y ASISTENCIA SOCIAL	\$ 32.417,3	\$ 44.429,4	\$ 12.012,1	37,1%	14,8%
SEGURIDAD SOCIAL	\$ 856.797,0	\$ 1.132.005,5	\$ 275.208,5	32,1%	10,7%
EDUCACIÓN Y CULTURA	\$ 137.515,4	\$ 160.155,2	\$ 22.639,8	16,5%	-2,5%
CIENCIA Y TÉCNICA	\$ 25.443,6	\$ 31.728,2	\$ 6.284,6	24,7%	4,4%
TRABAJO	\$ 8.114,4	\$ 8.607,9	\$ 493,5	6,1%	-11,2%
VIVIENDA Y URBANISMO	\$ 18.820,4	\$ 30.046,1	\$ 11.225,7	59,6%	33,7%
AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO	\$ 17.353,9	\$ 18.647,2	\$ 1.293,3	7,5%	-10,0%
TOTAL SERVICIOS SOCIALES	\$ 1.171.303,6	\$ 1.512.642,1	\$ 341.338,5	29,1%	8,2%

Fuente: Elaboración propia en base a Proyecto de Ley de Presupuesto año 2017.

Hemos destacado inicialmente el aumento significativo que se prevé para el pago de intereses de deuda. Se pasará de 187 mil millones a casi 250 mil millones en solo un año. De todos modos, de esta suma de recursos, una parte queda bajo la administración del sector público –en términos consolidados- al considerar los pagos realizados al ANSES y Banco Central principalmente. Se estima por lo tanto, que cerca de \$ 131.321 millones es el total de pagos que tendrán como destino engrosar las cuentas de los acreedores privados. Lo que nos interesa en este punto es precisamente vincular este nivel con las principales finalidades sociales. De la lectura comparativa sobre algunos rubros seleccionados surge entonces que, el pago a los acreedores representa:

- Tres veces el gasto que se destina a “Promoción y Asistencia Social”
- Quince veces lo que se destina a la función “Trabajo”
- Una vez y medio lo que se destina a la salud
- Siete veces el monto de recursos destinado a ampliar el Agua Potable y Alcantarillado
- Representa, incluso, más del doble de lo que destinará al programa de la “Reparación histórica de haberes jubilatorios” (\$59.657 millones) junto con lo que se destinará a la “Pensión Universal para el adulto mayor” (\$3.045,9 millones)

Análisis de programas sociales seleccionados en el Presupuesto 2017

El gasto en seguridad social es uno de los componentes del gasto más significativo, explicado mayormente por las Prestaciones Previsionales y las Asignaciones Familiares. De todos modos, durante los últimos años, más particularmente desde el año 2009 en adelante, el organismo público que está a cargo de su administración ANSES ha ampliado notablemente su área de intervención incorporando un conjunto de políticas que escapaban estrictamente a la función de seguridad social.

La ampliación más importante es la relativa a las prestaciones previsionales pagadas por ANSES. El presupuesto estima que ampliará esta partida en un 37,3% lo cual implica un aumento del 15%. Cabe destacar también el aumento de recursos destinados al Seguro de Desempleo, impulsado básicamente por la actualización de las escalas llevando el tope mínimo a \$1.875 y el máximo de \$3.000 luego de haber estado congelado durante diez años.

El sistema de Asignaciones Familiares, a pesar de la importante ampliación anunciada en términos de cobertura a lo largo del presente año, aumentará en \$ 26 mil millones, lo cual sin embargo implicará que en términos reales se expanda apenas un 5,1%.

Las únicas partidas del gasto en seguridad social que caen a precios constantes son las “transferencias a provincias y otros” y los “complementos a las prestaciones previsionales”. La primera de ellas, encuentra razón en el replanteo del esquema de financiamiento a las cajas de previsión social de las provincias que no han transferido a nación sus cajas a partir de la devolución del 15% de la masa coparticipable retenía ANSES. En el caso de los complementos que básicamente consiste en subsidios a las tarifas y subsidios de contención familiar, la caída se concentra en la una menor cantidad de asistidos en las tarifas, probablemente por la existencia de la denomina “tarifa social” inaugurada con el tarifazo de abril de este año.

Cuadro 6: Gasto Público en Seguridad Social por programa. Año 2016 y 2017.

Institución/Programa	En millones de pesos			Variación Nominal (2016-2017)	Variación Real (2016-2017)
	2016	2017	Diferencia		
Prestaciones Previsionales (ANSeS)	\$ 559.268,1	\$ 767.883,8	\$ 208.615,7	37,3%	15,0%
Asignaciones Familiares	\$ 101.963,5	\$ 127.941,0	\$ 25.977,5	25,5%	5,1%
Pensiones No Contributivas (PNC)	\$ 77.021,3	\$ 97.192,4	\$ 20.171,1	26,2%	5,7%
Prestaciones Fuerzas Armadas y de Seguridad	\$ 45.912,9	\$ 56.823,0	\$ 10.910,1	23,8%	3,7%
Ex Cajas Provinciales	\$ 26.086,3	\$ 30.276,4	\$ 4.190,1	16,1%	-2,8%
Actividades Centrales ANSeS	\$ 17.309,7	\$ 22.798,7	\$ 5.489,0	31,7%	10,3%
Transferencias a Provincias y otros (*)	\$ 20.337,8	\$ 19.822,6	-\$ 515,2	-2,5%	-18,4%
Atención Pensiones Ex Combatientes	\$ 4.407,3	\$ 5.617,9	\$ 1.210,6	27,5%	6,8%
Seguro de Desempleo	\$ 1.850,9	\$ 2.455,0	\$ 604,1	32,6%	11,1%
Complementos a las Prestaciones Previsionales (ANSeS)	\$ 2.544,8	\$ 1.098,3	-\$ 1.446,5	-56,8%	-63,9%
Poder Judicial de la Nación	\$ 94,4	\$ 96,6	\$ 2,2	2,3%	-14,3%
TOTAL SEGURIDAD SOCIAL	\$ 856.797,0	\$ 1.132.005,6	\$ 275.208,6	32,1%	10,7%

Fuente: Elaboración propia en base a Proyecto de Ley de Presupuesto año 2017.

Sistema de Asignaciones Familiares

Una de las medidas más importantes asumida por la actual gestión en esta materia fue la puesta en marcha a través del Decreto 593/16 de ***un subsistema contributivo de asignaciones familiares destinado a las personas adheridas al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (los monotributistas)***. Según la meta inicial que planteó públicamente el oficialismo, la cobertura ascendería en 514 mil niños, niñas y adolescentes.

Por otro lado, se decidió revisar las incompatibilidades establecidas a través del Decreto 1602 respecto a la percepción conjunta de la AUH y otro tipo de prestaciones contributivas y no contributivas del ámbito nacional, provincial o municipal. Hasta el momento la AUH sólo era compatible con la figura del Monotributo Social bajo la cual se inscribían los receptores de determinados programas como el Plan Argentina Trabaja y el Ellas Hacen aunque en los últimos años se había logrado avanzar en este sentido, sólo a nivel de normativas internas ministeriales, en la búsqueda de habilitar a las familias la percepción conjunta y simultánea de la AUH junto con planes de empleo del Ministerio de Trabajo³. Según las metas iniciales del oficialismo la incorporación vía planes provinciales, adicionaría un total de 100 mil chicos.

También se anunció que se sostendrá las Asignaciones por Hijo, por Embarazo, por Hijo con Discapacidad y la Ayuda Escolar Anual durante todo el año a trabajadores temporarios. Según Casa Rosada “Esto permitirá que 200.000 trabajadores incluidos en el Régimen de Trabajo Temporario continúen recibiendo las Asignaciones (...) El beneficio alcanza también a trabajadores suspendidos por causas de fuerza mayor, trabajadores accidentados o enfermos, en licencia por maternidad o en estado de excedencia.”

Por lo tanto, a la luz de las proyecciones oficiales, la cobertura se incrementaría en 814 mil niños, niñas y adolescentes más, magnitud que se añade al millón doscientos mil que, según anunciaron en aquella en febrero de este año⁴, ingresarían como resultado de la duplicación de los topes de los rangos de ingresos del sistema contributivo. Es decir, que desde el inicio de la gestión macrista a hoy se incorporaron cerca de 2 millones de niños, niñas y adolescente.

Ahora bien, las metas físicas incorporadas al presupuesto 2017 parecen anunciar que el proceso de incorporación de chicos al sistema tardará más tiempo de lo que parecía o bien, los inundó el optimismo y el entusiasmo al momento de realizar los primeros números. Según la proyección al año que viene, el programa de asignación familiar por hijo del sistema contributivo pasará de cubrir a 3,4 millones de niños a 4 millones y por lo tanto, habrá aumentado desde el inicio de la gestión de Cambiemos en 663.730. Por su parte, el programa correspondiente al esquema no contributivo pasará de 3,5 millones a casi 4,2 millones de niños, niñas y adolescentes, planteando por primera vez como propósito oficial superar la cobertura formal.

³ Ver Dictamen 55780 del 18 de Noviembre del 2013 de ANSES.

⁴ Decreto N° 492 de fecha 16 de marzo de 2016 fija en \$60.000 este tope máximo de ingresos del sistema contributivo.

Cuadro 7: Metas físicas seleccionadas del sistema de asignaciones familiares. Período 2015-2017.

	2015	2016	2017
Asignaciones Familiares			
Hijo	3.398.042	3.990.754	4.061.772
Prenatal	61.388	63.494	64.228
Ayuda Escolar Anual	3.046.953	3.385.003	3.431.434
Asignación Universal para la Protección Social			
Hijo	3.560.704	3.852.748	4.188.322
Prenatal	157.731	157.406	163.187
Ayuda Escolar Anual	2.618.636	2.966.057	4.069.833

Fuente: Elaboración propia en base a Proyecto de Ley de Presupuesto año 2017.

Cuadro 8: Metas físicas seleccionadas del sistema de asignaciones familiares. Período 2015-2017.

	2015 - 2017	2016 - 2017
Asignaciones Familiares		
Hijo	663.730	71.018
Prenatal	2.840	734
Ayuda Escolar Anual	384.481	46.431
Asignación Universal para la Protección Social		
Hijo	627.618	335.574
Prenatal	5.456	5.781
Ayuda Escolar Anual	1.451.197	1.103.776

Fuente: Elaboración propia en base a Proyecto de Ley de Presupuesto año 2017.

Sin lugar a dudas el aumento agregado de la cobertura es significativo ya que plantea la posibilidad de que a fin de año 2017 se haya logrado brindarle protección a la niñez a 1.291.348 más, aunque de todos modos, el objetivo queda todavía corto para efectivizar la constante y nuevamente postergada universalización del pago de una asignación por hijo. Según una proyección en base a los números oficiales, la cantidad de niños, niñas y adolescentes que quedan fuera de alcance de todo tipo de sistema de protección social es 2,7 millones, el 21% de la población menor de 18 años.

Cuadro 9: Cobertura de los programas de transferencia de ingresos por hijo. Proyección año 2017.

TIPO DE COBERTURA	Proyección 2017	
	Pobl.	%
TOTAL MENORES DE 18 AÑOS	12.953.329	100,00%
AAFF Nacionales *	4.061.772	31,36%
Deducciones del Impuesto a las ganancias	236.557	1,83%
AAFF Gobierno Provincial	1.358.136	10,48%
Cobertura sub-TOTAL	5.656.465	43,67%
AUH	4.188.322	32,33%
Cobertura AAFF + AUH	9.844.787	76,00%
Excluidos del sistema de AAFF	3.108.542	24,00%
Pensiones no contributivas para madres de 7 y más hijos	316.867	2,45%
Ciudadanía Porteña (hasta 18 años inclusive)	60.302	0,47%
Cobertura Total AAFF + AUH + Pensiones + Ciudadanía	10.221.956	78,91%
TOTAL DE EXCLUIDOS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL	2.731.373	21,09%

Fuente: Elaboración propia en base a Proyecto de Ley de Presupuesto año 2017.

El mayor alcance de la cobertura de las asignaciones familiares sin embargo convive con una tendencia al deterioro del ingreso transferido que atenta contra el objetivo de profundizar la protección a la niñez. Lo anterior se observa claramente al evaluar lo sucedido durante este año que, en el marco de la incertidumbre respecto de los resultados futuros la fórmula de movilidad, hecha luz sobre lo que puede esperarse.

En resumidas cuentas se verifica que la primer actualización del año 2016 correspondiente a marzo –del 15%–, se vio prontamente diluida conforme al acelerado ritmo inflacionario alcanzando al mes de agosto, una caída del nivel real de dicha prestación de aproximadamente el 16% respecto del inicio de gestión del nuevo gobierno.

Considerando una pauta de inflación de mínima⁵ y otra de máxima⁶ para todo el año, el análisis del segundo aumento de la fórmula que entró en vigencia a partir de septiembre -del 14,16%- da como resultado un nivel real de AUH que no logra siquiera volver a los niveles de marzo de este año. Consecuentemente, al llegar a fin de año, la AUH habrá acumulado una caída de su valor real de entre el 10% y 12% respecto al año pasado. En efecto, tal nivel en relación al original con el que inició la AUH a fines del 2009, implica un retraso de entre el 5% y 7%.

⁵ Pauta anual proyectada del 40,7%.

⁶ Pauta anual proyectada del 44%.

Cuadro 10: Evolución nominal y real de la AUH. Período 2009-2016

	Valor	Pauta de inflación máxima		Pauta de inflación mínima	
		IPC*	Valor Real	IPC**	Valor Real
oct-09	\$ 180,0	100,0	\$ 180,0	100,0	\$ 180,0
nov-15	\$ 837,0	439,9	\$ 190,3	439,9	\$ 190,3
feb-16	\$ 837,0	495,0	\$ 169,1	495,0	\$ 169,1
mar-16	\$ 966,0	511,4	\$ 188,9	511,4	\$ 188,9
ago-16	\$ 966,0	608,8	\$ 158,7	605,8	\$ 159,4
sep-16	\$ 1.102,8	621,0	\$ 177,6	614,9	\$ 179,3
dic-16	\$ 1.102,8	659,0	\$ 167,3	643,0	\$ 171,5
Sept 16 vs Mar 16	14,2%	21,4%	-6,0%	20,2%	-5,1%
Ago 16 vs Nov 15	15,4%	38,4%	-16,6%	37,7%	-16,2%
Dic 16 vs Nov 15	31,8%	49,8%	-12,0%	46,2%	-9,9%
Dic 16 vs Oct 09	512,7%	559,0%	-7,0%	543,0%	-4,7%

* Se supuso una inflación mensual para los meses comprendidos entre agosto y diciembre del 2%. Se corresponde con una tasa de inflación anual del 44%.

** Se supuso una inflación mensual para los meses comprendidos entre agosto y diciembre del 1,5%. Se corresponde con una tasa de inflación anual del 40,7%

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley N° 26.417 y empalme alternativo de inflación.

Prestaciones Previsionales

Uno de los conceptos del gasto social más importante es el pago de las prestaciones previsionales. Según informa el presupuesto el total presupuestado para el próximo año es de \$767.883 millones lo cual implica respecto al 2016 un aumento del 37,3% en términos nominales. Considerando la pauta de incremento de precios sin embargo, el aumento de la partida se ve moderado y queda situada en torno al 15%.

Según el texto del mensaje de presentación del presupuesto, se incorpora en el mismo una estimación oficial acerca de la movilidad jubilatoria que en el próximo año se dispondrá para los haberes a partir de los meses de marzo y septiembre. Si bien no se detalla la pauta de aumento utilizada surge, de la comparación entre el monto total de la partida previsional a cargo de ANSES y la cobertura de beneficiarios, que el haber medio crecerá –o se prevé que crezca- un 34,3%. Cabe destacar que esta pauta sería curiosamente superior a la verificada el año 2016 –del 31,6%- en el marco de una estimación oficial menor de tasa de inflación y crecimiento salarial. Por lo tanto, es presumible que en la partida previsional se están incorporando otros conceptos de erogaciones entre los cuales se encuentra el denominado programa de “reparación histórica”⁷ para los jubilados y pensionados junto con la Pensión Universal para el Adulto Mayor.

⁷ Ley N° 27.260.

Cuadro 11: Gasto social en prestaciones previsionales a cargo de ANSES. Cobertura y haber medio. 2016 – 2017.

	2016	2017	Diferencia	Variación Nominal
Prestaciones Previsionales (ANSeS)	\$ 559.268,1	\$ 767.883,8	\$ 208.615,7	37,3%
Jubilaciones	4.924.775	5.044.182	119.407	2,4%
Pensiones	1.542.842	1.566.829	23.987	1,6%
Total Jubilaciones y Pensiones	6.467.617	6.611.011	143.394	2,2%
Haber medio	\$ 7.206,0	\$ 9.679,4	\$ 2.473,3	34,3%

Fuente: Elaboración propia en base a Proyecto de Ley de Presupuesto año 2017.

De todos modos, en términos reales, un aumento del haber medio del 34% supera la pauta de inflación establecida –considerando el 19,4%- implicando en principio un aumento del poder de compra del 12,5%. De todos modos, es necesario considerar aquí que el año 2016 concluirá con una caída real de los haberes de entre el 10% y el 12%. Ello se explica porque el último aumento de septiembre -del 14,16%- implicó inmediatamente una caída del poder adquisitivo respecto al aumento anterior del mes de marzo.

En concreto, si bien el presupuesto para el año que viene prevé una mejora en el nivel general de haberes por distintas vías (movilidad jubilatoria, reparación histórica, etc) la misma apenas alcanza para recuperar lo perdido durante el año 2016.

Cuadro 12: Evolución nominal y real del haber mínimo. Noviembre 2015 – Diciembre 2016.

	Haber Mínimo	Pauta de inflación máxima		Pauta de inflación mínima	
		IPC*	Valor Real	IPC**	Valor Real
nov-15	\$ 4.299,1	485,7	\$ 885,1	485,7	\$ 885,1
dic-15	\$ 4.299,1	504,7	\$ 851,8	504,7	\$ 851,8
ene-16	\$ 4.299,1	525,6	\$ 817,9	525,6	\$ 817,9
feb-16	\$ 4.299,1	546,5	\$ 786,7	546,5	\$ 786,7
mar-16	\$ 4.959,0	564,6	\$ 878,3	564,6	\$ 878,3
abr-16	\$ 4.959,0	601,6	\$ 824,4	601,6	\$ 824,4
may-16	\$ 4.959,0	626,8	\$ 791,2	626,8	\$ 791,2
jun-16	\$ 4.959,0	646,1	\$ 767,6	646,1	\$ 767,6
jul-16	\$ 4.959,0	659,0	\$ 752,5	659,0	\$ 752,5
ago-16	\$ 4.959,0	672,2	\$ 737,8	668,9	\$ 741,4
sep-16	\$ 5.661,2	685,6	\$ 825,7	678,9	\$ 833,9
oct-16	\$ 5.661,2	699,3	\$ 809,5	689,1	\$ 821,5
nov-16	\$ 5.661,2	713,3	\$ 793,7	699,4	\$ 809,4
dic-16	\$ 5.661,2	727,6	\$ 778,1	709,9	\$ 797,4
Sept 16 vs Mar 16	14,2%	21,4%	-6,0%	20,2%	-5,1%
Ago 16 vs Nov 15	15,4%	38,4%	-16,6%	37,7%	-16,2%
Dic 16 vs Nov 15	31,7%	49,8%	-12,1%	46,2%	-9,9%

* Se supuso una inflación mensual para los meses comprendidos entre agosto y diciembre del 2%. Se corresponde con una tasa de inflación anual del 44%.

** Se supuso una inflación mensual para los meses comprendidos entre agosto y diciembre del 1,5%. Se corresponde con una tasa de inflación anual del 40,7%

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley N° 26.417 y empalme alternativo de inflación.

Por otro lado, cabe destacar la marginal contribución al aumento de la cobertura previsional que resulta del análisis de las cifras presupuestadas para la “Pensión Universal para el Adulto Mayor”. Si consideramos el 80% de haber mínimo actual surge entonces que los \$3.046 millones asignados pueden cubrir apenas a 56 mil personas mayores de 65 años mientras que se estima que cerca de medio millón de mayores no cuentan con jubilación.

Cuadro 13: Estimación de la cobertura de la Pensión Universal para el Adulto Mayor.

	Año 2017
Pensión Universal para el adulto Mayor	\$ 3.045.856.000,0
El 80% del haber mínimo 2016	4.529
Cantidad estimada de pensiones universales	56.044

Fuente: Elaboración propia en base a Proyecto de Ley de Presupuesto año 2017.

Ocupaciones y Salarios en Administración Pública Nacional

La estrategia llevada a cabo por el Gobierno Nacional a través de la revisión de los contratos de planta transitoria y convenios de asistencia técnica, dio como resultado una ola de despido de trabajadores del Estado Nacional durante los primeros meses del año 2016. En este sentido, el titular del Ministerio de Modernización bajo la excusa de expulsar a los que denominan “ñoquis” reconoció que dejó sin fuente de trabajo a más de 10 mil empleados. De todos modos, estimaciones alternativas contabilizan cifras muy superiores ubicándolas por encima de los 20 mil trabajadores⁸.

Como si lo anterior no resultara suficiente se avizora a partir de la segunda parte del año, una nueva ola de revisiones de contratos ahora con excusas renovadas. Según reuniones entre los distintos gremios con autoridades del Ministerio de Modernización e informes ministeriales internos al Poder Ejecutivo Nacional, lo que se busca como objetivo ahora es alcanzar “el nivel de la planta óptima”. Tal como si el espacio de trabajo conformado por el Estado fuera una gran empresa capaz de ser gestionada a partir de criterios del sector privado con metas de producción establecidas, el gobierno planea realizar evaluaciones estrictas respecto a la productividad de los trabajadores del estado. Para ello se llevará a cabo una estrategia reordenamiento del esquema de organización del trabajo público que incorpora, incluso, la posibilidad de realizar retiros voluntarios y la salida del “personal” jubilable. En este marco, la letra del presupuesto presentado para el 2017, corrobora lo anterior de la siguiente manera. En el mensaje se expresa textualmente que la política de ocupación y salarios del Sector Público Nacional

⁸ Según estimaciones del Observatorio de Derecho Social (ODS) al incorporar el resto de los niveles del sector público (provincial y municipal) el total de denuncias y amenazas concretas de despido durante el período comprendido entre diciembre 2015 a abril 2016 alcanza a un total de 41.524.

estará orientada a respetar los niveles de gasto que se fijen en el Presupuesto Nacional, para obtener un esquema compatible con la sustentabilidad fiscal y, en el marco de dicho proceso de negociación, los criterios a aplicar para el diseño de los distintos regímenes laborales y escalafonarios estarán alineados con los principios generales del Plan de Modernización del Estado, a los efectos de contribuir con la mejora de la gestión pública en términos de calidad y eficiencia.”

Los criterios de eficiencia y términos como “capital humano” que comprenden al trabajador como una unidad empresaria de capital abstracto entre otros tienen una relevancia en este apartado del presupuesto de manera que quedan en el centro de escena ocultando un conjunto significativo de reivindicaciones no resultas de los empleados de la Administración Pública como el reconocimiento una mayor retribución salarial por el poder de compra perdido en los últimos años, la reactualización de escalas salariales, el pase a planta de la fuerza de trabajo terciarizada y/o precarizada, la necesidad de una carrera profesional para la administración pública, entre otros. A modo de ilustrar la visión oficial copiamos uno de los párrafos que sintetiza los objetivos de la actual administración “Optimizar el empleo público, desde el punto de vista cualitativo y cuantitativo, mediante la implantación de tecnologías de gestión de recursos humanos que permitan concretar una reestructuración integral del capital humano del Estado Nacional, dirigida a una administración con medios eficientes para cumplir eficazmente sus objetivos.”.

De manera simultánea al panorama vigente de expulsión de trabajadores de la administración pública, tanto en el nivel nacional, como los estados provinciales y municipales, el salario de los estatales viene en franca caída por lo menos desde el año 2011. Al analizar el período 2011 – 2015, previo a la asunción de la actual gestión, el salario de los trabajadores del sector público ya contenía una caída de su poder adquisitivo de aproximadamente el -7%.

Cuadro 14: Evolución nominal y real del Índice Salarial del Sector Público. Período 2011- 2015

Período	Nominal	Real
dic-11	336,20	63,37
dic-14	669,00	56,69
dic-15	884,50	59,06
2011-2015	163,1%	-6,8%

Fuente: Elaboración propia en base al Índice de Salarios INDEC.

El año 2016, si bien no concluyó, en función de los resultados de las paritarias cerradas y el aumento de precios proyectado, se verifica que el salario de los estatales queda nuevamente retrasado. Considerando el caso de la Administración Pública Nacional, que pactó un aumento escalonado del 31%, la caída real estará en el orden del -6,4%. Por lo tanto, si consideramos el deterioro acumulado desde el año 2011, se concluye que la caída salarial será de aproximadamente el 13%.

Cuadro 15: Estimación de la evolución nominal y real del salario de los trabajadores de la Administración Pública Nacional. Período 2011- 2016

	Nominal	IPC	Real
dic-15	100,0	100,0	100,0
ene-16	100,0	104,1	96,0
feb-16	100,0	108,3	92,4
mar-16	100,0	111,9	89,4
abr-16	100,0	119,2	83,9
may-16	100,0	124,2	80,5
jun-16	107,0	128,0	83,6
jul-16	117,0	130,6	89,6
ago-16	131,0	130,9	100,1
sep-16	131,0	133,1	98,4
oct-16	131,0	135,4	96,8
nov-16	131,0	137,7	95,2
dic-16	131,0	140,0	93,6
2015-2016	31,0%	40,0%	-6,4%
Acumulado 2011 - 2016	244,6%	295,3%	-12,8%

El aumento del 17% para el próximo año, desglosado en los meses de Julio (9%) y Septiembre (8%) –según trascendidos extraoficiales- implica que, considerando todo el año en su conjunto, el incremento promedio efectivo será de apenas el 7,17%. Ello se explica fundamentalmente porque durante todo el primer semestre del 2017 no se verificaría ningún tipo de aumento salarial (Cuadro 16).

El carácter insuficiente del aumento propuesto queda aún más en evidencia cuando, al considerar incluso la pauta de inflación de mínima oficial (del 17% del IPC) y asumiendo un ritmo de crecimiento homogéneo a lo largo del año, surge que: durante la primera parte del año 2017, frente al estancamiento del salario, el deterioro del poder de compra alcanzaría el -7,8%; desde el mes de Julio -en el cual se produciría el primer aumento del 9%- al mes de Agosto, el salario real amortigua la caída anterior pero aún sostiene una caída del -2,1%; recién en el mes de Septiembre cuando se concreta el aumento del 8%, el salario de los estatales empataría el crecimiento de precios proyectado para todo el año. Es decir, en el caso más favorable para el salario de los estatales –es decir, suponer que la pauta salarial empatara a los precios a fin de año- la modalidad de pago implica que durante ocho de los doce meses del año, los estatales tengan que soportar una pérdida de importante magnitud (Cuadro 17).

Cuadro 16: Pauta salarial estipulada para el año 2017.

	Nominal
dic-16	100,0
ene-17	100,0
feb-17	100,0
mar-17	100,0
abr-17	100,0
may-17	100,0
jun-17	100,0
jul-17	109,0
ago-17	109,0
sep-17	117,0
oct-17	117,0
nov-17	117,0
dic-17	117,0
Promedio 2017	107,17
Promedio 2017 vs 2016	7,17%

Fuente: Elaboración propia en base a supuestos del Proyecto de Ley del Presupuesto de la APN – Año 2017.

Cuadro 17: Impacto en el poder adquisitivo de la pauta salarial estipulada para el año 2017.

	Nominal	IPC (17%)	Real
dic-16	100,0	100,0	100,0
ene-17	100,0	101,4	98,6
feb-17	100,0	102,8	97,2
mar-17	100,0	104,3	95,9
abr-17	100,0	105,7	94,6
may-17	100,0	107,1	93,4
jun-17	100,0	108,5	92,2
A Junio 2017	0,00%	8,50%	-7,83%
jul-17	109,0	109,9	99,2
ago-17	109,0	111,3	97,9
De Julio a Agosto 2017	9,00%	11,33%	-2,10%
sep-17	117,0	112,8	103,8
oct-17	117,0	114,2	102,5
nov-17	117,0	115,6	101,2
dic-17	117,0	117,0	100,0
De Septiembre a Diciembre 2017	17,00%	17,00%	0,00%

Fuente: Elaboración propia en base a supuestos del Proyecto de Ley del Presupuesto de la APN – Año 2017.

Sin embargo, al analizar lo proyectado para el próximo año en función de la dinámica del salario real asumida desde la asunción del gobierno de Cambiemos surge que el deterioro es aún mayor. Para ello consideraremos el período que se abre a partir de noviembre del 2015, mes en el cual comenzaron a sentirse los efectos del triunfo de la actual gestión, proyectando las dos hipótesis de crecimiento de precios oficiales. De esta manera se verifica que, de cumplirse las metas oficiales, la estrategia de gobierno supone que el salario de los estatales culmine el próximo año con una caída de entre el 10% y 12%.

Cuadro 18: Pauta salarial de los empleados del sector público nacional. Años 2015 y 2016.

Año	Aumento Anual	Modalidad de pago
2015	27,4%	17,4% en Junio y 10% en Agosto
2016	31,0%	7% en Junio, 10% en Julio y 14% en Agosto

Cuadro 19: Impacto en el poder adquisitivo de las paritarias del 2015 y 2016 junto con la pauta salarial estipulada para el año 2017.

	Nominal	IPC (17%)	Real	IPC (19,4%)	Real
nov-15	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
dic-15	100,0	103,9	96,2	103,9	96,2
ene-16	100,0	108,2	92,4	108,2	92,4
feb-16	100,0	112,5	88,9	112,5	88,9
mar-16	100,0	116,2	86,0	116,2	86,0
abr-16	100,0	123,9	80,7	123,9	80,7
may-16	100,0	129,0	77,5	129,0	77,5
jun-16	107,0	133,0	80,4	133,0	80,4
jul-16	117,0	135,7	86,2	135,7	86,2
ago-16	131,0	136,0	96,3	136,0	96,3
sep-16	131,0	138,3	94,7	138,3	94,7
oct-16	131,0	140,7	93,1	140,7	93,1
nov-16	131,0	143,1	91,6	143,1	91,6
dic-16	131,0	145,5	90,0	145,5	90,0
ene-17	131,0	147,6	88,8	147,8	88,6
feb-17	131,0	149,6	87,6	150,2	87,2
mar-17	131,0	151,7	86,4	152,6	85,9
abr-17	131,0	153,7	85,2	154,9	84,6
may-17	131,0	155,8	84,1	157,3	83,3
jun-17	131,0	157,9	83,0	159,6	82,1
jul-17	142,8	159,9	89,3	162,0	88,2
ago-17	142,8	162,0	88,1	164,3	86,9
sep-17	153,3	164,0	93,4	166,7	92,0
oct-17	153,3	166,1	92,3	169,0	90,7
nov-17	153,3	168,2	91,1	171,4	89,4
dic-17	153,3	170,2	90,0	173,7	88,2
Noviembre 2015 - Diciembre 2017	53,3%	70,2%	-10,0%	73,7%	-11,8%