

**INFORME SOBRE EL GASTO SOCIAL
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL
PRIMER SEMESTRE 2011**

Documento N° I

Agosto 2011

INDICE

Introducción.....	3
1. Análisis de la ejecución del Gasto Público Social en el primer semestre 2011.....	5
2. Análisis del Gasto Público Social por funciones y ministerios.....	6
2.1 Análisis funcional.....	6
2.2 Análisis por ministerios.....	8
3. Análisis por programa.....	11
4. Principales programas.....	17
4.1 La importancia de la ANSES en la política social.....	18
4.2 Ejecución física de los principales programas.....	25
5. Síntesis y conclusiones.....	29

Introducción

Mediante el presente informe, elaborado por el Centro de Estudios, la ASAP inicia la nueva serie sobre el Gasto Social de la Administración Pública Nacional (APN) que se suma a las publicaciones sobre la ejecución presupuestaria de la APN y del “Sector Público Nacional no Financiero”, y demás informes presupuestarios de provincias y municipios y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta serie, cuyo primer número presentamos, tendrá periodicidad trimestral y pretende cubrir la necesidad existente en el conocimiento de las particularidades y el seguimiento actualizado de los gastos sociales. Somos concientes de que su abordaje requiere mayor información de la obtenida así como la consideración de otros temas relacionados con el gasto social, hoy eludidos. Es nuestra intención incorporar ambos aspectos en las próximas apariciones.

La importancia adquirida por la política social y en consecuencia por el gasto social, nos llevan a indagar sobre los temas vinculados con la dimensión del gasto, su asignación y la evolución como etapa inicial para conocer el resultado del mismo y el impacto sobre la población objetivo.

El propósito del informe es difundir información relevante y oportuna para propiciar el debate en distintos ámbitos públicos y privados y con ello, inducir la generación de nuevas propuestas e ideas que colaboren en mejorar la calidad y eficiencia del gasto.

En el capítulo primero se presenta el análisis de la ejecución del Gasto Público Social (GPS) en el que se trata su relevancia en el presupuesto de la APN y su evolución en los últimos tres años. En el capítulo segundo se estudian los cambios en la política social y su impacto en los gastos a nivel funcional y por ministerios.

En el tercer capítulo, el análisis se efectúa a nivel de programa presupuestario, identificando los que han adquirido mayor significación y ejecución en el semestre, así como los restantes que se presentan clasificados por su dimensión y nivel de ejecución de manera de ser apreciados visiblemente. El capítulo cuarto comprende la ejecución de los principales programas, señalando sus objetivos, metas y beneficiarios, así como resultados y cobertura. Por último, las conclusiones se presentan en el quinto capítulo.

Respecto a la metodología, se señala en primer lugar que el análisis comprende a los gastos por funciones de la finalidad Servicios Sociales¹ de la APN, incluidas las transferencias a provincias y municipios. Están excluidos los gastos de las provincias y

¹ La utilización del concepto Gasto Público Social (GPS) y Gasto en Servicios Sociales es indistinta. El uso de la segunda se realiza para respetar la terminología del Presupuesto Nacional.

municipios financiados con sus propios recursos, con la parte correspondiente de la Coparticipación Federal y con los fondos afectados de distribución automática.

Estos gastos son relevantes, especialmente luego de la transferencia de servicios ocurrida a principio de los años noventa. La participación de las provincias y municipios en el GPS Consolidado es del 42% y el 7%, respectivamente, mientras la de la Nación es del 51%.² No obstante, se destaca que los lineamientos de las políticas sectoriales así como la implementación de importantes programas de cobertura nacional pertenecen a la APN y su presencia, en la práctica, es superior a la que muestra su participación en el gasto consolidado.

El análisis se basa en la ejecución³ de las funciones presupuestarias complementadas por la visión desde los ministerios y programas. Entendemos que la utilización de uno sólo de los criterios nos presentaría un escenario incompleto. Así, las *funciones* muestran los servicios que se prestan desde el ministerio que realiza la acción específica fijando la política, pero además incluyen a otros ministerios que ejecutan acciones dentro de la misma función, destinados a distinta población objetivo, modalidad o a la construcción de infraestructura. La clasificación por *ministerio*, por su parte, nos permite conocer los gastos de las instituciones que llevan adelante la política social sectorial y por ello resulta relevante. Así, a título de ejemplo, si consideráramos solamente al Ministerio de Educación y no a la función Educación, estaríamos excluyendo las acciones referidas a la construcción de escuelas, efectuadas por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, que resulta importante considerarlas para tener un enfoque completo de la política educativa. Por ello, al tratar la relación entre ministerios y funciones conocemos el peso de éstos y su vinculación con las demás acciones de la función.

Por lo general, la información utilizada se refiere a los programas del GPS en el Presupuesto, sin embargo, para darle un alcance más amplio se incluyen las transferencias de la APN a otros entes del Sector Público, como por ejemplo las realizadas a la empresa Aguas y Saneamientos Argentinos S. A. (AySA), que no están categorizadas como programas presupuestarios.

Respecto a la apertura programática, consideramos que la nominación de algunos programas no siempre refleja una cobertura homogénea. Así, el programa “Desarrollo de la Educación Superior” comprende a más de cuarenta universidades e institutos

² Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Dirección Análisis del Gasto Público y Programas Sociales, “Gasto Público Consolidado por finalidad – función (1980 – 2009)”. Las series de gastos públicos consolidados abarcan los niveles Nación, Provincias y Municipios. La metodología presenta diferencias conceptuales que no los hacen comparables con los de la APN, porque: (a) el criterio utilizado es el de ejecución del gasto, o sea que las transferencias de Nación a Provincias y Municipios se imputan en estas jurisdicciones y (b) incluye gastos no presupuestarios como Obras Sociales Nacionales y Provinciales, las Asignaciones Familiares por la totalidad del gasto, no registrados en la APN, entre otros.

³ La ejecución es en base devengado.

superiores que dependen del Ministerio de Educación frente a otros programas, cuyos objetivos también son similares, tienen una misma dependencia, pero figuran por separado, por ejemplo, el programa “Atención Pasividades Ex Cajas Provinciales”, cuyo objeto no difiere de las “Prestaciones Previsionales” y depende igualmente de la ANSES. Por motivos de practicidad en la utilización de un mismo lenguaje con el Presupuesto y por imposibilidad de realizar cualquier nueva organización en el presente informe, el análisis se limita a la consideración de las aperturas oficiales.

Las fuentes de información utilizadas principalmente son el Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF) - Secretaría Hacienda, el informe “Seguimiento Físico-Financiero Presupuesto APN IV trimestre 2010– Secretaría Hacienda”, la Serie “Gasto Público Consolidado por finalidad – función (1980 – 2009)” de la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, el “Boletín Estadístico de la Seguridad Social” - Secretaría de Seguridad Social, e informes estadísticos de los ministerios del área social.

Cabe destacar que no hemos podido realizar un análisis pormenorizado de la ejecución por programa con la utilización de la información de metas físicas actualizadas, así como la distribución por provincia, que consideramos necesaria, debido a la no disponibilidad de la información.

1. Análisis de la ejecución del Gasto Público Social en el primer semestre 2011

La organización de funciones a nivel nacional y provincial dentro del Sector Público va cambiando a lo largo del tiempo como resultado de objetivos políticos y procesos de descentralización o centralización. En relación a la política social, el rol que cumple el Gobierno Nacional y que ejecuta a través de las instituciones de la APN, está orientado a los siguientes objetivos:

(a) establecer lineamientos, planes y políticas para los sectores sociales tradicionales como educación, salud, vivienda, algunos de ellos como resultado de las acciones de los Consejos Federales en los que participan las provincias; complementar las acciones de dichas jurisdicciones con programas específicos, que por sus características, requieren ser ejecutados por la Nación, e implementar y ejecutar la Educación Superior y Universitaria.

(b) atender a la población de la tercera edad, jubilada y pensionada a través del Sistema Integrado de Previsional Argentino (SIPA), a los desocupados con el Seguro de Desempleo, a la población activa con las Asignaciones Familiares y con Programas de Empleo.

c) instrumentar acciones orientadas a paliar las condiciones de pobreza e indigencia de la población a través de programas de transferencias monetarias condicionadas como la

Asignación Universal por Hijo (AUH); programas de ingresos con trabajo, seguridad alimentaria, construcción de viviendas, acciones de protección social, compensatorias en educación, etc.

Para la consecución de los objetivos, se efectúan los gastos incluidos en el Presupuesto de la APN. Los Gastos Sociales ascienden en el año 2011 a \$228.319 millones, equivalentes al 15% del PIB, siendo el total de gastos (corrientes y de capital) de \$ 382.063 millones, 24% del PIB. Dichos montos, observados en un contexto temporal más prolongado, sobresalen por su magnitud y crecimiento. El gasto total de la APN registra el 18% del PIB en 2007, aumentando seis puntos porcentuales a la fecha, en tanto el GPS crece cinco puntos porcentuales en el mismo período⁴.

En la década de los ochenta, el GPS nacional es del 9 % del PIB en promedio, en los noventa del 11% y en los dos mil, del 12% PIB. Pero, dicho promedio no refleja el fuerte crecimiento verificado a partir de 2007 y hasta la fecha.⁵

En la primera mitad del año 2011, se ejecutaron en las áreas sociales \$ 110.549 millones o sea el 48.4% del monto programado anual, resultando la tasa casi igual a la correspondiente del Gasto Total (48.5%) debido a su fuerte incidencia en el Presupuesto, pero inferior a la de los restantes sectores (51.9%).

Cuadro 1
Presupuesto y ejecución Semestre I
En millones de \$

Gastos	Presupuesto vigente	Ejecución I Semestre	% de Ejecución
Total Servicios Sociales (I)	228.319,1	110.548,9	48,4%
Resto de Gastos Primarios (II)	117.361,7	60.876,8	51,9%
Total Gastos Primarios (I+II)	345.680,9	171.425,7	49,6%
Intereses Deuda Pública (III)	36.382,4	13.850,6	38,1%
TOTAL GASTOS (I+II+III)	382.063,3	185.276,3	48,5%

FUENTE: ASAP en base información SIDIF - Fecha de corte: 4/7/2011

Fecha de corte: 04/07/2011

⁴ Secretaría de Hacienda. Cuenta Inversión 2007, 2008, 2009 y Ejecución Físico-Financiera IV Trimestre 2010.

⁵ Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Dirección Análisis del Gasto Público y Programas Sociales, "Gasto Público Consolidado por finalidad – función (1980 – 2009)".

El GPS en el Presupuesto Nacional ocupa un lugar clave, de manera tal que absorbe prácticamente dos tercios del total de gastos. La prioridad fiscal, medida a través de la relación de Gasto Social respecto a Gasto Público Total, nos permite verificar que en el primer semestre de los últimos tres años, el porcentaje fue similar, oscilando entre el 61% (2009) y 60% en los años subsiguientes.

Con el propósito de analizar el crecimiento del Gasto Social en los últimos tres años, presentamos el cuadro siguiente en que se observa su comportamiento en relación al del resto del gasto presupuestario.

Cuadro 2
Ejecución comparada I Semestre de cada año - Estructura %
(en millones de \$)

Gastos	I Semestre 2009	I Semestre 2010	I Semestre 2011	Crecimiento 2011/2009	Estructura I Sem 2011
Total Servicios Sociales (I)	65169	83609	110549	69,6	60
Resto de Gastos Primarios (II)	32874	43868	60877	85,2	33
Total Gastos Primarios (I+II)	98043	127477	171426	74,8	93
Intereses Deuda Pública (III)	8843	12244	13851	56,6	7
TOTAL GASTOS (I+II+III)	106886	139721	185276	73,3	100

FUENTE: ASAP en base información SIDIF

En términos nominales el crecimiento de los servicios sociales, en el primer semestre de 2011 respecto al mismo período de 2009 es del 70%, inferior al incremento del 85% del resto de los gastos primarios (Administración Gubernamental, Defensa y Seguridad y Servicios Económicos). Debido a la fuerte participación de los servicios sociales y al menor aumento en los Intereses de la Deuda, el incremento del Gasto Total es de un 73%.

La no disponibilidad de índices de inflación confiables, inhibe la posibilidad de efectuar el análisis del incremento real de los GPS. No obstante, podemos afirmar que el crecimiento tanto de los GPS como de los restantes gastos primarios, ha sido tan alto que supera holgadamente a la inflación medida por cualquier índice privado. Por otra parte, las conclusiones presentadas para el crecimiento nominal respecto los distintos tipos de gastos como a la participación relativa entre ellos, son válidas igualmente, porque el proceso inflacionario los afecta a todos.

Por lo tanto, se verifica que el gasto en los Servicios Sociales - a pesar de tener una participación mayoritaria dentro del Presupuesto Nacional y crecer a un ritmo bastante alto - registra una tasa de crecimiento nominal menor a la observada en los restantes sectores, liderados por los aumentos en los subsidios a los servicios públicos: sector energético, transporte, y en menor medida, comunicaciones.

2. Análisis del Gasto Público Social por funciones y ministerios

2.1 Análisis funcional

Los lineamientos de la política social de los últimos años, marcan un cambio de paradigma en las modalidades de intervención del Estado. Este cambio está dirigido a la aplicación de criterios de universalidad en los programas así como tender a dar cobertura y protección a segmentos de la población excluida que se encuentran en el mercado informal, desocupados o en condición de pobreza e indigencia. Previamente, en el año 2006 se había sancionado la Ley de Financiamiento Educativo (Ley N° 26.075) que garantizaba el crecimiento del gasto educativo hasta alcanzar el 6% del PIB en 2010, meta que ha sido cumplida.

En un contexto de crecimiento de los gastos, las modificaciones en las políticas han generado cambios en la estructura del Gasto Social entre 2011 y 2009, pudiéndolos agrupar en tres estadios:

- (a) la función que notoriamente aumenta su participación es Seguridad Social (4 puntos porcentuales). Por su parte, Agua Potable y Alcantarillado, con bajos valores, duplica su nivel;
- (b) las funciones tradicionales sociales, Educación y Salud, se mantienen relativamente en el mismo nivel;
- (c) las funciones que disminuyen su participación en forma significativa son Trabajo y Vivienda, que registran la mitad que en 2009. Promoción y Asistencia Social y Ciencia y Técnica reducen su nivel pero con menor intensidad que las anteriores.

Cuadro 3
Estructura del Gasto Público Social (2009-2011)

Gastos por función	I Semestre 2009	I Semestre 2010	I Semestre 2011
Total Servicios Sociales	100%	100%	100%
Salud	6%	6%	6%
Promoción y Asistencia Social	4%	4%	3%
Seguridad Social	69%	71%	73%
Educación y Cultura	11%	11%	11%
Ciencia y Técnica	3%	3%	2%
Trabajo	2%	1%	1%
Vivienda y Urbanismo	4%	3%	2%
Agua Potable y Alcantarillado	1%	1%	2%

FUENTE: ASAP en base información SIDIF

La estructura funcional del gasto nos permite conocer que la función Seguridad Social cubre más de los dos tercios de los gastos sociales del Presupuesto Nacional y llega en el año 2011 a prácticamente las tres cuartas partes del mismo. En un segundo estadio se encuentran Educación y luego Salud, que adicionándolas a Seguridad Social cubren el 90 % del Gasto Nacional, mostrando la fuerte concentración del mismo.

Con relación al nivel de ejecución de los servicios sociales durante el primer semestre (48.4 %) podría ser considerado como satisfactorio por estar próximo al que teóricamente correspondería a la mitad del año. Sin embargo, el análisis por función presenta situaciones heterogéneas (Ver Gráfico siguiente).

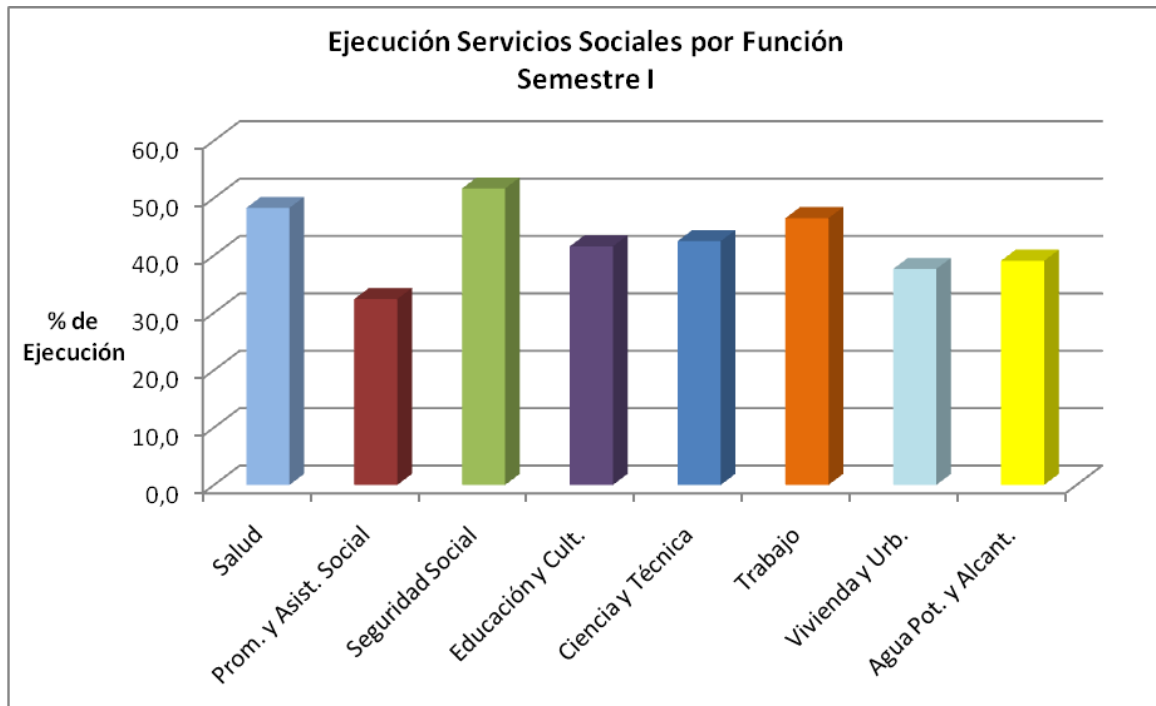
a) la ejecución de los Servicios Sociales está fuertemente afectada por la Seguridad Social, que por su fuerte peso en el GPS y por las características de sus acciones (pago de haberes jubilatorios, pensiones, retiros y asignaciones familiares), registra el 51.7 % del programado anual;

(a) la función Salud registra el mismo nivel de ejecución de los Servicios Sociales (48.3%) y en tanto Trabajo observa un nivel escasamente inferior (46.5%);

(b) las funciones Educación y Ciencia y Técnica están ubicadas en el estrato del 41.6% y 42.5% respectivamente, no demasiado alejadas del promedio. Algo más bajo se observan a las funciones Agua Potable y Alcantarillado;

(c) Resulta notable que Promoción y Asistencia Social, que sería el área de mayor cercanía con la atención de la población en situación de pobreza, registre el menor nivel de ejecución (32.4%).

Gráfico 1



2.1. Análisis por ministerios

Con el propósito de analizar el peso de los gastos ejecutados por los ministerios nacionales respecto a la función respectiva, se presenta el cuadro a continuación (Cuadro N° 4) que nos muestra que las acciones de los Ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) y Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPyS) se corresponden respectivamente en su totalidad con las funciones Trabajo y Vivienda⁶. En tanto los Ministerios de Educación y de Salud, el MPFIPyS y el de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, respecto a las funciones Educación, Salud, Agua Potable y Alcantarillado y Ciencia y Técnica tienen, respectivamente, un peso menor. En Educación, por la presencia del Ministerio de Planificación Federal que ejecuta las obras de infraestructura educativas. En Salud, por la ANSES (MTEySS) en lo que se refiere a la asistencia financiera al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP), entre otros. El Ministerio de Planificación Federal tiene una baja presencia en la función Agua y Alcantarillado por las acciones de ENHOSA y otros organismos descentralizados. Por último el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, comparte la función con varios ministerios: Defensa, Planificación Federal, Salud, Agricultura, Ganadería y Pesca, Industria y Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, que realizan acciones vinculadas con la investigación y el desarrollo.

⁶ En el MPFIPyS se considera solamente el área correspondiente a Vivienda

Cuadro 4
Representatividad de los gastos de los ministerios en las funciones
% Gasto Ministerio / Función (I Semestre)

Función	Ministerio	% Gasto Ministerio / Función
Trabajo	Trabajo, Empleo y Seguridad Social	100,0
Vivienda y Urbanismo	Planificación Federal, Inversión Púb. y Servicios	100,0
Seguridad Social	Trabajo, Empleo y Seguridad Social	86,3
Promoción y Asistencia Social	Desarrollo Social	80,6
Educación y Cultura	Educación	78,9
Salud	Salud	54,7
Agua Potable y Alcantarillado	Planificación Federal, Inv. Púb. Y Serv.	33,7
Ciencia y Técnica	Ciencia y Tecnología	43,5

FUENTE: ASAP en base información SIDIF

La ejecución por ministerio que se presenta en el Gráfico 2 muestra un comportamiento heterogéneo, por un lado sobresalen el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social, que incluye a la ANSES, y el Ministerio de Educación. Resulta interesante observar este último caso, en el que el ministerio presenta una alta ejecución (50.7%) en tanto la función Educación no lo refleja, por demoras de los otros componentes institucionales (41.6%).

Gráfico 2



En un estadio intermedio se encuentran los ministerios de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y de Salud y más abajo el Ministerio de Planificación Federal. El Ministerio de Desarrollo Social registra una baja ejecución que se verá con más detalle en la siguiente sección.

Como síntesis del presente punto, se verifican modificaciones en la estructura del Gasto Social como resultado de la implementación de nuevos paradigmas en la política social. Sobresale el crecimiento del gasto de la Seguridad Social así como su alta ejecución. En el primer semestre, los ministerios de Educación y de Salud, tienen un nivel de ejecución similar al de los servicios sociales, en tanto el Ministerio de Desarrollo Social está ejecutando sus acciones con atraso.

3. Análisis por programa

Los cambios operados en la política social han producido aumentos de gastos en programas⁷ de nuevo diseño que facilitaron la incorporación de segmentos de población a la protección social.

Estos programas están concebidos para crear un nuevo piso de ciudadanía, con instrumentos destinados a incorporar a la población excluida y buscando la protección social no contributiva o escasamente contributiva como oportunidad para disminuir la pobreza y cerrar las brechas existentes en materia de cobertura.

En este sentido, algunos programas están dirigidos a la población de tercera edad sin cobertura de la seguridad social, que han accedido a través de la jubilación anticipada, la obtención del beneficio en condiciones de moratorias accesibles, o la ampliación del número de pensionados sin contribución previa. Para los niños y adolescentes de los trabajadores informales y desocupados, se crea el programa “Asignación Universal por Hijo” (AUH), una ampliación de las asignaciones familiares condicionadas al cumplimiento de la asistencia escolar y controles sanitarios. Para los jóvenes se crean programas de “Ingreso Social con Trabajo”, programas de empleo: “Más y Mejor Trabajo”, “Capacitación y Formación Profesional”, de microcréditos, cooperativismo, etc. Asimismo se crea el Programa “Conectar con Igualdad” que distribuye computadoras personales a los alumnos y docentes del nivel secundario público.

Las políticas educativas y sanitarias están orientadas a promover la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos. La política activa habitacional permite una

⁷ Cabe destacar que no siempre hay coincidencia entre la denominación de los programas presupuestarios que figuran en el Presupuesto Nacional con las denominaciones asignadas por los ministerios, debido a que responden a diferentes criterios.

intervención a favor de la inclusión social generando mayor equidad social y un apoyo a la expansión de la industria de la construcción.

Los programas sociales incluidos en la APN denotan una fuerte concentración en el gasto. Así es que sólo seis programas efectúan gastos por más de dos tercios del presupuesto total. Observamos esta distribución en el Gobierno Nacional, ya que las provincias poseen una estructura diferente por la ausencia de la Seguridad Social y el sustantivo peso de Educación y Salud.

Estos programas grandes - que superan montos de \$ 7.000 millones en el Presupuesto - registran una mayor concentración en el primer semestre (74.4%) que en el Presupuesto de 2011 (67.1%), que se explica por su ejecución superior (53.7%) en relación con el total de los servicios sociales (48.4%).

Cuadro 5
Clasificación de Programas por su importancia
En % del total de Servicios Sociales

Cantidad de programas	Presupuesto 2011	Ejecución I Semestre	% Ejecución
Programas grandes (6)	67.1 %	74.4 %	53.7 %
Programas intermedios (14)	12.7%	11.1 %	42.4 %
Programas chicos (106)	20.9 %	15.2 %	33.7%
Total Programas (126) (*)	100%	100%	48,4%

FUENTE: ASAP

(*) El número de programas de la Secretaría de Hacienda es levemente superior. En el estudio, algunos de ellos fueron agrupados.

El cuadro precedente nos permite deducir que la mayor dimensión de los programas está acompañada por una mejor ejecución en el semestre. Así, observamos que cuanto más pequeños en términos de promedio son los programas, más atraso tiene la ejecución. Por otra parte, distinguimos una diferencia importante de magnitud en el gasto entre programas y en su dimensión. De esta manera, en el primer estrato se ubican los seis programas con presupuesto para el año 2011 entre \$ 100.000 millones y \$7.000 millones, en el segundo los 14 programas con presupuesto entre \$ 4.000 y \$1.000 millones y en el último, los 106 programas menores de \$1.000 millones. Cabe destacar que no se encuentran programas entre \$7.000 y \$4.000 millones.

La principal característica del primer estrato es que los cuatro programas más grandes dependen de la ANSES, el quinto (Pensiones no Contributivas) depende del Ministerio de Desarrollo Social y el restante está bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación, que corresponde al gasto de las cuarenta Universidades Nacionales. Es decir que la ANSES concentra el GPS, constituyendo la institución de mayor autoridad sobre el gasto y es donde se han instalado los programas diseñados últimamente y expandido los ya existentes.

Los programas grandes están sobreejecutados, especialmente el correspondiente a las “Asignaciones Familiares” para los trabajadores formales, que gastó las tres cuartas partes del presupuesto a mitad del año. De manera algo menos notoria, pero importante también, son las ejecuciones de las “Pensiones no contributivas” (59%) y la del “Desarrollo de la Educación Superior” (53%). Los programas de “Prestaciones Previsionales” y “Atención a las Ex Cajas provinciales” también registran una ejecución superior al promedio de los GPS. En todos estos casos, es evidente que los mismos demandarán recursos adicionales, antes de que finalice el Presupuesto 2011, para poder cumplir con la atención de su población beneficiaria. La única excepción sería la Asignación Universal por Hijo (AUH) que llega al 44 % de la programación anual. (Ver capítulo 4)

Cuadro 6
Principales Programas Sociales
(en millones de \$)

Función/Programa	Presupuesto vigente	Ejecución I Semestre	% de Ejecución
Total 6 Programas	153.212,6	82.276,3	53,7%
SEGURIDAD SOCIAL			
Prestaciones Previsionales	100.307,6	52.003,8	51,8%
Asignación Universal por Hijo para Protección Social	9.693,3	4.303,8	44,4%
Otras Asignaciones Familiares	11.809,5	8.801,7	74,5%
Atención Ex Cajas Provinciales	6.685,0	3.340,6	50,0%
Pensiones no Contributivas	11.416,7	6.721,0	58,9%
EDUCACIÓN Y CULTURA			
Desarrollo de la Educación Superior	13.300,4	7.105,5	53,4%
SERVICIOS SOCIALES	228.319,1	110.548,9	48,4%

FUENTE: ASAP en base información SIDIF

En el segundo estrato comprende a los programas y otras categorías presupuestarias con montos en el Presupuesto anual entre \$ 1000 y \$ 4.000 millones, ubicados por su menor monto notoriamente por debajo de los comentados recientemente. Este estrato, que más que duplica el número de programas del primero, cubre el 13% y 11% del total de los GPS en el Presupuesto y en el primer semestre, respectivamente. En esta

agrupación, la ejecución es del 42%, inferior al promedio y a la del primer estrato. Debemos resaltar que los programas clasificados en los dos primeros estratos, representan el 85% del GPS ejecutado en el I Semestre.

Los programas de este estrato dependen de siete ministerios y varios organismos descentralizados. Nuevamente es evidente el peso de la ANSES, ya que sus programas representan prácticamente la mitad de la función Salud y el 7% de Educación. En cuanto a la dimensión, el “Fondo Nacional de Incentivo Docente” (ME) y los programas de “Desarrollo de Infraestructura” y “Mejoramiento Habitacional” (MPFIPyS) son los que registran los montos mayores.

Cuadro 7
Programas Sociales con niveles de gasto entre \$1.000 - \$4.000 millones
(en millones de \$)

Función/Programas	Presupuesto Vigente	Ejecutado I Semestre	% de Ejecución
TOTAL 14 PROGRAMAS	29.022,0	12.308,5	42,4%
SALUD			
Atención Médica a los Beneficiarios de Pensiones no Contributivas	1.240,8	872,3	70,3%
Asistencia Financiera a Agentes del Seguro de Salud	1.059,8	396,0	37,4%
Contribución al INSSJyP	3.926,9	2.002,5	51,0%
PROMOCIÓN Y ASISTENCIA SOCIAL			
Seguridad Alimentaria	1.914,3	675,9	35,3%
Programa del Ingreso Social con Trabajo	3.683,4	843,4	22,9%
EDUCACIÓN Y CULTURA			
Fondo Nacional de Incentivo Docente	3.011,6	1.801,8	59,8%
Asistencia Financiera al “Programa Conectar Igualdad com.ar”	2.198,8	582,0	26,5%
CIENCIA Y TÉCNICA			
Formación de Recursos Humanos y Promoción Científica y Tecnológica	1.474,4	746,1	50,6%
CONICET	1.574,9	794,9	50,5%
TRABAJO			
Acciones de Empleo	1.594,9	751,8	47,1%
VIVIENDA Y URBANISMO			
Desarrollo de la Infraestructura Habitacional “TECHO DIGNO”	2.509,1	793,5	31,6%
Acciones para el Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica	1.033,1	342,9	33,2%
AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO			
Asistencia TécnicoFinanciera y Desarrollo de Infraest. para Saneamiento	1.405,4	453,4	32,3%
Aporte a AySA	2.394,8	1.252,2	52,3%
SERVICIOS SOCIALES	228.319,1	110.548,9	48,4%

FUENTE: ASAP en base información SIDIF

En cuanto a la ejecución en el primer semestre, se destacan:

(a) los programas sobreejecutados, para los que será necesario una asignación de recursos adicionales, son en la función Salud, el correspondiente al Ministerio de Salud “Atención médica a los beneficiarios de las Pensiones no contributivas” (70.3%), y la transferencia de la ANSES al INSSJyP (51%); en la función Educación, las transferencias a las provincias del “Fondo Nacional de Incentivo Docente” del Ministerio de Educación (59.8%); en la función Ciencia y Técnica el programa de “Formación de Recursos Humanos y Promoción Científica y Tecnológica” y otras acciones del CONICET (50.6%), y en la función Agua Potable y Alcantarillado, el aporte del Tesoro Nacional a la empresa Agua y Saneamientos Argentinos S.A (AySA)”.

(b) el programa “Acciones de Empleo” que ejecuta el MTEySS se encuentra dentro del promedio de ejecución de los Servicios Sociales;

(c) en el extremo opuesto, sobresaliendo por su baja ejecución se ubican los programas del Ministerio de Desarrollo Social vinculados con la “Seguridad Alimentaria” y el “Ingreso Social con Trabajo”, con el 35.3% y el 22.9% de ejecución, respectivamente. Los programas del Ministerio de Planificación Federal tienen una ejecución inferior al estrato y al total de los Servicios Sociales, con 32% de ejecución. Merece un comentario la performance del programa “Conectar con Igualdad” ejecutado por la ANSES, que en el primer trimestre del año prácticamente no tenía ejecución (0.08%), en el segundo trimestre repunta y registra un nivel aceptable para dicho período (26%);

Con relación a Vivienda, cabe aclarar que los programas considerados son los que están bajo la responsabilidad del Ministerio de Planificación Federal. El “Fondo Nacional de la Vivienda” (FONAVI) no se registra en el Presupuesto de la Administración Nacional, debido a que está ubicado dentro de las leyes especiales de transferencia automática de fondos a los gobiernos provinciales y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Las transferencias del FONAVI en el I Semestre de 2011 fueron de \$1.208 millones.

Los montos de los 106 programas y categorías equivalentes del tercer estrato, no superan los \$1.000 millones en el Presupuesto anual, y representan el 20.9 % del total del gasto social y el 15.2% del ejecutado por el total de los programas en la primera mitad del año. La ejecución de dichos programas es la menor, en tanto que llega al 33.7% de la asignación anual.

A los efectos de una mejor comprensión este estrato, presentamos los programas en dos cuadros. En el primero se incluyen 26 programas de alta ejecución y en el segundo, 80 programas de baja ejecución, tomando como parámetro al promedio ejecutado en el I Semestre (48.4%).

La ejecución de los primeros programas, debido al criterio de clasificación, superan al promedio de ejecución del GPS, alcanzando el 58.9%.

Entre los programas sobreejecutados que tienen importancia por su impacto en la función Salud, se destaca el de “Prevención y Control de Enfermedades y Riesgos Específicos” del Ministerio de Salud que ha ejecutado el 77% de su Presupuesto a fin de junio. El programa “Control y Fiscalización de Medicamentos y Alimentos” también registra un sustantivo nivel de avance dentro de la misma función, en tanto que el

programa “Desarrollo de la Educación Superior”, que aglutina a los hospitales universitarios, se sitúa levemente por encima del promedio.

En la función Vivienda, los programas vinculados con la construcción direccionada a la población de escasos recursos, registran una ejecución algo superior al promedio.

Varios organismos descentralizados de prácticamente todas las funciones, también observaron un adecuado nivel.

Cuadro 8
Programas Sociales con niveles de gasto menores de
\$1.000 millones y con alta ejecución
(en millones de pesos)

Función / Programas	Ejecutado I Semestre	% Ejecución Ejecución
TOTAL 26 PROGRAMAS	4.315	58,9%
SALUD		
Prevenición y Control de Enfermedades y Riesgos Específicos (M. Salud)	417	76,9%
Hospital Nacional Dr. Baldomero Sommer (Descentralizado)	59	51,7%
Estado Mayor General de la Armada (Sanidad)	137	50,0%
Desarrollo de la Educ.Superior (Atención en Hospitales Universitarios)	156	50,0%
ANMAT Control y Fiscalización de Medicam, Alimentos y Prod Médicos	62	49,7%
SEGURIDAD SOCIAL		
Pagos a retirados y pensionados del Servicio Penitenciario Federal	394	71,3%
Pasividades de la Gendarmería Nacional	427	58,5%
EDUCACIÓN		
Resto de Programas y Actividades del Ministerio Educación	179	48,5%
Formación y Capacitación Profesional Prefectura Naval Argentina	130	69,1%
Difusión de Música y Danza	47	53,0%
Asistencia Financiera a Empresas Públicas y Ente Binacional	50	50,8%
CIENCIA Y TÉCNICA		
Resto de Programas de Ciencia y Técnica de la CNEA	73	51,1%
Generación de Ciclos de Información Espacial Completos	138	49,6%
Resto de Programas y Actividades de Ciencia y Técnica del CONICET	49	48,5%
VIVIENDA		
Fortalecimiento Comunitario del Hábitat	267	51,6%
Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios	263	51,5%
TRABAJO		
Acciones de Capacitación Laboral	244	50,5%
Resto Programas de Jurisdicciones y Entidades Descentralizadas (9)	1223	58,2%
SERVICIOS SOCIALES	11054	48,4%

FUENTE: ASAP en base SIDIF

NOTA: Se considera alta ejecución, la que supera el promedio de los servicios sociales

En el último segmento hemos clasificado a los programas y categorías equivalentes menores de \$ 1.000 millones y con baja ejecución, y es donde se encuentra el mayor número (80) de ellos. La ejecución es de 30.2%, 18.2 puntos porcentuales menos que el promedio de la totalidad de los programas. Existen dos programas grandes, superiores a los \$ 800 millones en el Presupuesto, que corresponden a la “Innovación y Desarrollo de la Formación Tecnológica” (M. Educación) y a la “Investigación, Innovación y Transferencias Tecnológicas” del INTA.

Cuadro 9
Programas Sociales con niveles de gasto menores de
\$ 1.000 millones y con baja ejecución
(en millones de pesos)

Función / Programa	Ejecución	% de Ejecución
TOTAL 80 PROGRAMAS	11649.1	30,2%
SALUD		
Atención de la Madre y el Niño	349,1	40,3%
Formación de Recursos Humanos Sanitarios y Asistenciales	52,2	40,3%
Lucha Contra el SIDA y Enfermedades de Transmisión Sexual	159,0	26,6%
Reforma del Sector Salud (BID 1903/OC-AR)	71,8	40,7%
Fortalecimiento de la Capacidad del Sistema Público de Salud	49,0	27,9%
Funciones Esenciales de Salud Pública (BIRF 7412-AR)	57,3	31,5%
Desarrollo de Estrategias en Salud Familiar y Comunitaria	81,4	39,6%
Hospital Nacional Profesor Dr. Alejandro Posadas	226,8	45,1%
Colonia Nacional Dr. Manuel A. Montes de Oca	52,7	46,5%
Estado Mayor General del Ejército Atención Sanitaria	203,6	38,0%
Estado Mayor General de la Fuerza Aérea Atención Sanitaria	134,5	38,1%
Policía Federal Argentina Asistencia Sanitaria	121,9	46,9%
Gendarmería Nacional Asistencia Sanitaria	72,0	37,3%
PROMOCIÓN Y ASISTENCIA SOCIAL		
Acciones de Promoción y Protección Social	309,0	41,4%
Promoción del Empleo Social, Economía Social y Desarrollo Local	159,5	27,5%
Acciones para la Promoción y Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes	84,8	43,2%
Formulación, Programación, Ejecución y Control de Obras Públicas (M.Planificación)	349,9	43,8%
Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES)	35,4	12,7%
Apoyo para el Desarrollo de Infraestructura Urbana en Munic (M. Planificación)	70,7	34,5%
SEGURIDAD SOCIAL		
Complementos a las Prestaciones Previsionales	188,1	48,0%
Seguro de Desempleo	286,9	40,0%
Prefectura Naval Argentina Atención Pasividades	239,0	46,7%
Atención de Pasividades de la Policía Ex Territorios Nacionales	36,2	46,6%
EDUCACIÓN Y CULTURA		
Gestión Educativa	199,6	27,3%
Acciones Compensatorias en Educación	114,6	37,4%
Infraestructura y Equipamiento	227,5	33,0%
Innovación y Desarrollo de la Formación Tecnológica	214,5	25,4%
Formación y Capacitación del Ejército	340,5	44,7%
Formación y Capacitación de la Armada	195,1	35,9%
Capacitación y Formación de la Fuerza Aérea	148,3	42,4%
Apoyo para el Desarrollo de la Infraestructura Universitaria M.Planificación	25,0	12,9%
Acciones para "Más Escuelas, Mejor Educación" M. Planificación	91,6	15,0%
Formación y Capacitación del Personal de la Policía Federal	66,3	33,7%
Formación y Capacitación de la Gendarmería Nacional	185,4	35,6%
Programa Fútbol para Todos (Jefatura de Gabinete)	324,3	47,0%
Preservación y Exhibición Artística Cultural	25,0	42,1%
Formación y Capacitación del Servicio Penitenciario Federal	34,9	33,2%
CIENCIA Y TÉCNICA		
Formulación e Implementación de la Política de Ciencia y Tecnología	35,4	12,7%
Formulación e Implementación de la Política de Ciencia y Tecnología	95,3	36,8%
Promoción y Financiamiento de Actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación	219,2	39,3%
Investigación Aplicada, Innovación y Transferencias de Tecnologías INTA	414,1	46,7%
Sostén Logístico Antártico (Estado Mayor Fuerzas Armadas)	38,6	34,5%
ANUS Prevención, Control e Investigación de Patologías en Salud	77,8	42,6%
CONAE	182,5	48,2%
CNEA	295,2	35,7%
INTI	107,5	44,2%
TRABAJO		
Formulación y Regulación de la Política Laboral	53,7	40,5%
Regularización del Trabajo	31,2	40,3%
Sistema Federal de Empleo	30,9	41,6%
Fiscalización Cumplimiento de la Ley de Riesgos del Trabajo	27,3	44,6%
VIVIENDA Y URBANISMO		
Acciones para el Desarrollo de la Infraestructura Social	158,3	38,3%
Acciones Hídricas y Viales para el Desarrollo Integrador del Norte Grande	120,0	23,2%
Asistencia Financiera a Empresas Públicas y Entes Binacionales	39,2	8,7%
Resto Programas de Jurisdicciones y Entidades Descentralizadas (28)	4624.5	22,10%
SERVICIOS SOCIALES	110549	48,4%

FUENTE: ASAP en base SIDIF
 NOTA: Se considera alta ejecución, la que supera el promedio de los servicios sociales

En cuanto a la ejecución, el programa del Ministerio de Educación es baja (25%) y el que está a cargo del INTA tiene un avance relativamente aceptable (46.7%).

Próximos a estos montos se encuentra el programa “Asistencia Financiera en Infraestructura Social” del MPFIPyS, ubicado en la función Promoción y Asistencia Social, que observa una ejecución del 44 %. Entre los otros programas de adecuado avance en su ejecución, cabe citar al de “Generación de Ciclos de Información Espacial Completos” dependiente de la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE) y al que atiende la administración y pago de las pasividades de la Prefectura Naval Argentina.

Los programas de mayor atraso son: “Acciones para Más Escuelas, Mejor Educación” (MPFIPyS), de importante relevancia para el sistema educativo nacional, que sólo ha ejecutado el 15%; “Apoyo para el Desarrollo de la Infraestructura Universitaria”, del mismo ministerio con el 13%; “Asistencia a la Actividad Cooperativa y Mutual” a cargo del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), que muestra similar atraso (12.7%).

En términos generales, observamos que los programas y demás categorías presupuestarias referidos a pagos de haberes jubilaciones y pensiones, asignaciones familiares, pensiones no contributivas, atención sanitaria a la población beneficiada por la Seguridad Social, el “Fondo Incentivo Docente”, sueldos al personal de las universidades, entre otros, tienen una ejecución satisfactoria a mitad del año 2011. En tanto, los programas vinculados con la realización de obras de infraestructura, agua potable y alcantarillado son los que presentan mayores dificultades para la ejecución.

Desde el punto de vista de las funciones, Seguridad Social, Salud y Trabajo, con escasas excepciones, son la de mejor performance. Por el contrario, Promoción y Asistencia Social sobresale negativamente por el escaso avance de sus programas.

4. Principales programas

Para completar el análisis sobre los principales programas de la Seguridad Social, realizado previamente en términos de gasto, incorporamos en esta sección los aspectos cuali-cuantitativos que sustentan el dinamismo verificado en dichos programas. En este sentido, se realiza una revisión de las políticas seguidas, la población beneficiaria, así como los logros y la cobertura alcanzados.

4. 1. La importancia de la ANSES en la política social

En la Argentina, como se comentara previamente, se verifica un cambio en la concepción, objetivos y modalidades de intervención de la política social con la premisa del logro de una mayor inclusión y universalidad en los programas. Las acciones en esta

línea son llevadas a cabo por todos los ministerios del área social (Educación, Salud, Vivienda y Desarrollo Social), pero es evidente que las novedades en cuanto a los diseños de los programas y magnitud de los mismos, se encaran desde la ANSES.

Seguridad Social es la función que sobresale debido a la implementación de los lineamientos señalados en lo referente a la incorporación de importantes segmentos de la población a las prestaciones. Así, las jubilaciones accedidas a través de moratorias y la Asignación Universal por Hijo son las medidas más destacables a cargo de la ANSES que colaboran en aumentar la cobertura de la población social y económicamente vulnerable. También se debe considerar dentro de estas medidas el importante aumento registrado en las pensiones no contributivas, administradas por el Ministerio de Desarrollo Social.

No obstante, cabe preguntarse si una política basada en transferencias directas de ingresos habrá necesariamente de reflejarse en el mejoramiento de los sectores sociales (educación, salud, vivienda); o sí, por el contrario resultaría necesario complementar dichas acciones con fuertes iniciativas específicas que otorguen sustento a una mejor calidad de la educación para todos, asistencia sanitaria eficaz y de calidad, vivienda digna e infraestructura para la población vulnerable.

Seguridad Social

El sistema previsional ha crecido a partir de 2004, pero más intensamente desde el año 2006 en virtud de la sanción de una serie de leyes que facilitaron la incorporación de la población de la tercera edad a la jubilación. La Ley N° 25.994 (diciembre/2004) de Prestación anticipada por desempleo y el Plan de Facilidades de Pago de Deuda Previsional y la Ley N° 26.222 (febrero/2007) de Libre Opción Jubilatoria, constituyen el contexto legal que favorecieron el crecimiento del sistema previsional.

Cuadro 10
Beneficiarios Sistema Integrado Previsional (SIPA)
(en miles)

Años	Reg Público	ex Reg Capit.	Total
2003	2933		2933
2004	2881		2881
2005	2880		2880
2006	3313		3313
2007	4106		4106
2008	4280		4280
2009	4497	346	4843
2010	4600	324	4924

Fuente: Boletines Estadísticos de la Seguridad Social
Corresponde a diciembre de cada año

Los beneficios⁸ totales en vigor, según datos de la Subsecretaría de Seguridad Social, pasaron de 3369 miles beneficios en el año 2003 a 5386 miles a fines del 2010, siendo 3900 miles de jubilados y 1.486 miles de pensionados.

El plan de inclusión previsional permitió que 2.312.000 personas en edad de retiro se incorporaran al sistema entre el año 2003 y la fecha, representando dicho aumento el 46.2% del total de jubilados y pensionados. Es decir, que 4 cada 10 son los “nuevos jubilados”, que no cumplían con el requisito de años de aportes, y que, además, pasaron a recibir la cobertura del INSSJyP. En función de estas medidas y de las actualizaciones en los haberes, el gasto se incrementó, alcanzando en el año 2011 al 11% del PIB.

El proceso de incorporación de nuevos beneficiarios derivados de la aplicación de la Ley N° 25.994, que contempla a los trabajadores con deudas como autónomos pendientes de cancelación, se presenta en el cuadro siguiente. Los beneficiarios de la Jubilación Anticipada fueron 48.000 a fines del año 2010.

Cuadro 11

Altas por Moratoria (en miles)

Años	No Beneficiarios
2005	22
2006	640
2007	1050
2008	290
2009	310
Total	2312

Fuente: Subsecret Seg Social

La primera moratoria, se inició a fines de 2005 y venció en abril de 2008. La norma permitía el ingreso de toda persona en edad de jubilarse aunque no hubiera realizado aportes. La ANSES preparaba un plan de pagos con facilidades a descontarse en sesenta cuotas. Inmediatamente la persona empezaba a cobrar la jubilación junto con el pago de la deuda. La respuesta fue inmediata y en el año 2007 llegaron a incorporarse un millón de beneficiarios. La segunda moratoria, habilitaba la “compra de aportes” faltantes hasta 1993, los que en la liquidación de haberes son detraídos por la ANSES a quienes se jubilan por esta modalidad.

⁸ Existen más beneficios que el número de jubilados y pensionados.

El hito que modifica sustantivamente al sistema fue la eliminación del Régimen de Capitalización, en diciembre de 2008 cuando se aprueba la Ley N° 26.425. Dicho régimen es absorbido y sustituido por un régimen público y de reparto. En virtud del mismo, el pago de las prestaciones se realiza a partir de los recursos provenientes de los aportes y contribuciones previsionales realizados por los trabajadores en actividad y de los impuestos recaudados por el Estado afectados al financiamiento de la ANSES.⁹

En otro plano, desde la protección social que está a cargo del Ministerio de Desarrollo Social pero con la financiación de la ANSES, se registra un aumento relevante en las pensiones no contributivas, que más que se duplicaron en cinco años. Las pensiones destinadas a Invalidez cubren prácticamente la mitad del total, el 30 % corresponde a madres con más de siete hijos, y el resto se reparte entre Legisladores y Pensiones para la Vejez.

Cuadro 12

Pensiones no Contributivas (en miles)

Años	No Beneficiarios
2005	454
2006	540
2007	624
2008	720
2009	923
2010	1056

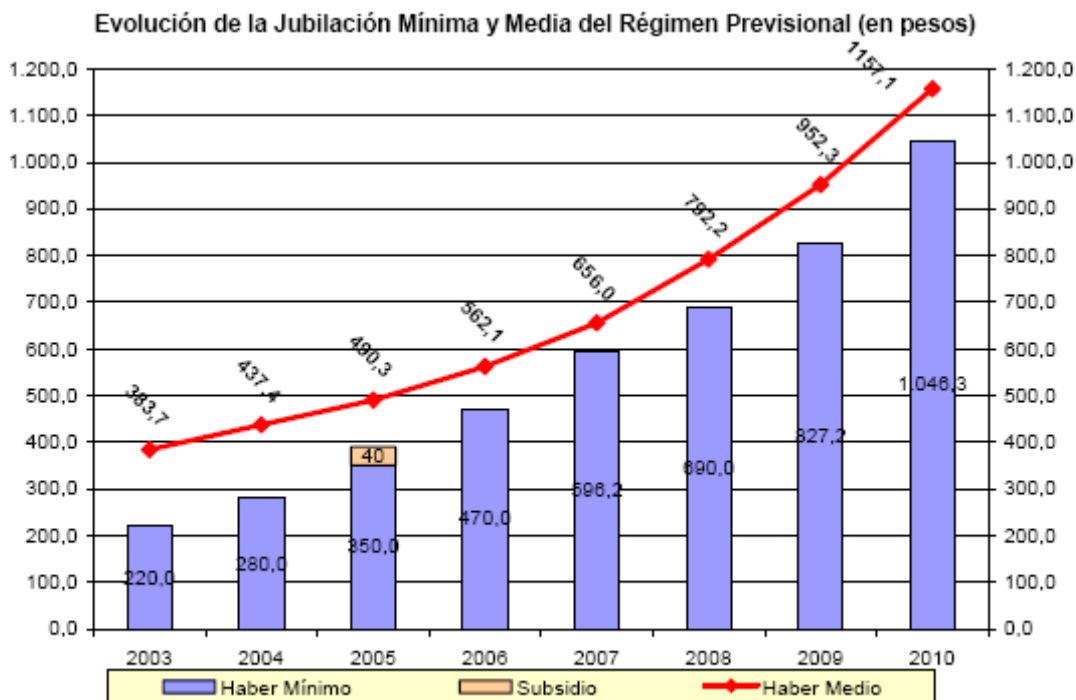
Fuente: Boletín Estadístico de la Seguridad Social. II Sem 2010

Como resultado de estas medidas, la tasa cobertura del Sistema Previsional llega a superar el 86.7% de las personas en edad de retirarse, luego de haber tocado un piso de 55.1% en el año 2005. Con la inclusión de los jubilados y pensionados provinciales, la cobertura llega al 90%. De esta manera, la Argentina recupera el primer lugar en America Latina, compartido con Brasil y Uruguay. La cobertura de Chile figura bastante más atrás, con 63,0 % y otros países de la región como México, Venezuela, Colombia, Perú y Ecuador se mueven en un rango muy inferior, del 16 a 26 %.

⁹ En el Presupuesto 2011 estos impuestos afectados son el 39% de los recursos corrientes y de capital de la ANSES, en tanto que los Aportes Personales y las Contribuciones Patronales representan el 56,5%.



Respecto a la composición de los haberes de jubilaciones y pensiones, a partir de 2003 se registran fuertes aumentos especialmente en la jubilación mínima que hacen que más que se quintupliquen los montos.



Como consecuencia de los sucesivos incrementos del haber mínimo se ha acortado la brecha existente entre el nivel alto, medio y el mínimo, mejorando la posición de los que menos cobraban, mientras los jubilados con haberes por encima del mínimo entre 2002 y 2006 han visto licuar sus ingresos previsionales. La contratara del importante aumento de los mínimos es la enorme cantidad de juicios de los beneficiarios con niveles superiores en reclamo de los aumentos, los que poseen jurisprudencia favorable pero que deben ser tratados caso por caso y que son satisfechos lentamente y con atrasos por la ANSES.

Dentro de esta temática es importante mencionar lo dispuesto por la Ley N° 26.417 (octubre / 2008) que establece un nuevo régimen de movilidad para ajustar los haberes y fijar la prestación básica universal (PBU). La Ley sustituye la referencia al Módulo Previsional (MOPRE) y lo reemplaza por una proporción del haber mínimo garantizado. Estos ajustes se realizan semestralmente - en marzo y setiembre de cada año - de acuerdo al índice que contempla la evolución salarial y los recursos tributarios de la ANSES. También se debe mencionar que el Congreso, hacia fines de 2010, sancionó la ley que fijaba el 82% móvil para los beneficiarios del Sistema, pero fue vetada por el Poder Ejecutivo Nacional, sin que el Congreso haya procedido a utilizar el recurso de insistencia.

Las mejoras experimentadas en la cobertura del Sistema con la incorporación de la población excluida en los mismos niveles de los beneficiarios con aportes y los fuertes aumentos de los haberes mínimos presentan algunas dudas en cuanto a su futura sustentabilidad, pese a la existencia del importante acervo de activos que integran el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema. En efecto, la baja tasa de Aportantes/pasivos de 1.48, la alta tasa de aún informalidad de la economía (cercana al 40%), la escasa participación de los aportes y contribuciones del 56% de los recursos del SIPA y los reclamos de los gobiernos provinciales para restablecer la coparticipación federal, hoy disminuida por la afectación de recursos coparticipables a favor de la ANSES, están indicando la necesidad en el mediano plazo de efectuar una revisión para evaluar la sustentabilidad financiera del Sistema Previsional.

Asignación Universal por Hijo

La Asignación Universal por Hijo (AUH) es una de las escasas políticas que logró un generalizado acuerdo técnico y político. Intervenciones parecidas, insertadas dentro de lo que técnicamente se denomina “programas de transferencias condicionadas”, se vienen ejecutando en casi todos los países latinoamericanos. Parten del concepto de que la contribución financiera a los hogares en situación de vulnerabilidad se combine con el compromiso de las familias en el seguimiento de los controles de salud y educación de los niños. El objetivo es que a través del instrumento se logre una importante reducción de la pobreza y una drástica reducción de la indigencia, a la vez

que aumente la escolaridad, disminuya la deserción, y mejore la salud de los niños bajo programa.

La creación de la AUH en el régimen de Asignaciones Familiares se efectúa por el Decreto N° 1.602/09, de Necesidad y Urgencia (D.N.U.), que modifica la Ley N° 24.714. La prestación monetaria mensual no retributiva es actualmente de \$ 220 por hijo y \$ 880 por hijo discapacitado, menores de 18 años y con un tope hasta 5 hijos por familia. Las embarazadas perciben el subsidio de \$ 220 a partir del tercer mes.

Los beneficiarios son las personas desocupadas o trabajadores informales, incluyendo a los monotributistas sociales y empleadas domésticas. Las personas que perciban una remuneración superior al salario mínimo vital y móvil o la recepción de cualquier prestación contributiva o no contributiva son incompatibles. Los destinatarios deben cumplir con condicionalidades en salud y educación; para ello, se exige a los padres la presentación de un plan de vacunación de sus hijos y una cartilla de control de asistencia escolar.

La modalidad de pago es la siguiente: el 80% del beneficio se abona mensualmente a los titulares a través del sistema de pagos de la ANSES, mientras que el 20% restante se acumula en una caja de ahorro a nombre del titular, en el Banco Nación y se percibe a través de una tarjeta magnética una vez por año, contra la entrega de los certificados de salud y educación. En el caso de las embarazadas la recepción es al nacimiento del hijo.

Cuadro 13

Asignación Universal por Hijo (AUH)
(en miles)

Años	Nº Beneficiarios	Titulares	Relación niños/tutores
Dic-09	3408	1781	1,82
Jun-10	3509	1860	1,89
Año 2010	3473		
Presup 2011	3535		
Ejecución I Trim.	3512		

Fuente: Subsecretaría Seg Social y Secretaría Haciend

El financiamiento proviene de los recursos fijados en el Artículo 18 de la Ley N° 24.241 para las prestaciones previsionales y de la rentabilidad anual del Fondo de Garantía de Sustentabilidad, que está conformado por los recursos de las cuentas de capitalización individual de los afiliados y beneficiarios al Régimen de Capitalización (AFJP) que pasaron al régimen previsional público (Dec 897/07).

El programa cubre a 3.500.000 niños y jóvenes y tiene un presupuesto de \$10 mil millones para el año 2011, representando aproximadamente un 0,7% del PBI.

Los resultados del programa en la baja de la indigencia no parecen ser evidentes todavía. Aún considerando los datos de INDEC alcanzan en el segundo semestre de 2010 al 2.5% de las personas en situación de indigencia luego de haber registrado en 2009, el 3.5%. Para comparar, podemos referirnos al mismo período entre 2007 y 2008, cuando pasó del 5.9% al 4.4% de las personas en situación de indigencia. Es decir, la reducción es superior en el período sin programa, que con programa.

Entre las posibles causas de ese resultado inferior al esperado, podrían citarse: (a) la inflación que afecta el poder de compra de las familias, (b) la cobertura no es universal en su plenitud (20% de los niños no recibirían ningún tipo de seguridad social)¹⁰ y (c) el diseño no adecuado en el sentido de que la AUH se otorga a todo hogar cuyos padres se declaren desocupados o trabajando en la informalidad, y ello puede ser razón por la que muchos beneficios se diluyan entre población no indigente e incluso no pobre¹¹.

4.2. Ejecución física de los principales programas¹²

Programa Prestaciones Previsionales

El programa tiene como objetivo ejecutar, coordinar y supervisar las prestaciones del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), creado por la Ley N° 26.425 (diciembre/2008). A través del mismo se hacen efectivos los pagos de los beneficios de la jubilación ordinaria, retiro por invalidez, pensiones por fallecimiento que, hasta la fecha de entrada de su vigencia de la normativa, eran liquidados por las AFJP bajo las modalidades de retiro programado o retiro fraccionado. La unificación se realiza en base a un único régimen previsional público, un sistema solidario de reparto

Durante el año 2010 se ajustaron los haberes semestralmente de acuerdo a la Ley de Movilidad Jubilatoria, N° 26.417. Estos ajustes fueron para marzo y septiembre del 8.21% y del 16.9% respectivamente. Para marzo de 2011 fue de 17.33% y para setiembre se anunció un aumento del 16,82%.

¹⁰ Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA) de la UCA. Barómetro de la Deuda Social Argentina: "Estado de situación del desarrollo humano y social. Barreras estructurales y dualidades de la sociedad argentina en el primer año del Bicentenario" Serie del Bicentenario 2010-2016/Año I (2010).

¹¹ El programa de "Asignaciones Familiares no Contributivas" de la República Oriental del Uruguay - con objetivos similares a la AUH Argentina - tiene un presupuesto del 0.4% del PIB y atiende a 500.000 niños. La tasa de indigencia bajó del 1.5% en 2006 a una tasa muy reducida del 0.6% en 2010. El diseño del programa surge de un censo a la población potencialmente objetivo y evaluaciones posteriores sobre los resultados. El programa tiene indexación cuatrimestral y está sujeto a condiciones de salud y educación.

CLAD, 2009, Vigorito A, Cruces, G y Arim, R. "Programas sociales y transferencias de ingreso en Uruguay: cobertura de las nuevas iniciativas, posibilidades para su extensión y capacidad de sostén ante las crisis".

¹² En este capítulo tratamos los principales programas de la ANSES, excluyendo Universidades Nacionales, el que será incorporado en los próximos números.

Cuadro 14

Programa Prestaciones Previsionales - ANSES

Producto	Unidad de Medida	Ejecución 2010	Programación Anual 2011	Ejecución I Trimestre
Atención de Jubilaciones (Reparto)	Jubilado	1.733.010	1.699.636	1.700.321
Atención de Pensiones (Reparto)	Pensionado	1.314.110	1.307.517	1.308.600
Atención de Jubilaciones (Ley 25.994)	Jubilado	2.273.927	2.381.780	2.356.770
Atención de Pensiones (Ley 25.994)	Pensionado	106.412	142.528	128.660

Fuente: Seguimiento Físico-Financiera 2010 Inversión Pública Nacional - Secretaría Hacienda Información ANSES.

Las prestaciones previsionales comprenden a las correspondientes del Régimen de Reparto, que abarcan a los beneficiarios del actual SIPA y a los provenientes del Poder Judicial de la Nación, de la Cámara de Diputados, y la Atención a pasividades de Guardaparques. El subprograma Prestaciones Previsionales Ley Nº 25.994 (abril / 2007) incluye el pago de los beneficiarios de la jubilación anticipada y de las moratorias.

Programa: Atención ex - Cajas Provinciales

Este programa atiende la ejecución, coordinación y supervisión de la administración y liquidación de las prestaciones previsionales de los beneficiarios de las cajas provinciales incorporadas al Régimen Nacional de Jubilaciones y Pensiones, que abarcan a la Ciudad de Buenos Aires, y a las provincias de Catamarca, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán.

Cuadro 15

Programa Atención Ex-Cajas provinciales – ANSES

Producto	Unidad de Medida	Ejecución 2010	Programación Anual 2011	Ejecución I Trimestre
Atención de Jubilaciones	Jubilado	128.736	123.972	125.924
Atención de Pensiones	Pensionado	35.493	34.301	34.774

FUENTE: Seguimiento Físico-Financiera 2010 Inversión Pública Nacional – Secretaría Hacienda” Información ANSES.

La ejecución presupuestaria en el primer trimestre es del orden del 22%, similar al programa de Prestaciones Previsionales. La ejecución física se encuentra ligeramente por encima de los niveles programados para el año.

Pensiones no contributivas

El programa, ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Social y financiado por la ANSES, tiene como objetivo brindar asistencia económica a personas en estado de vulnerabilidad social.

Las citadas pensiones comprenden tres tipos de beneficios: (a) pensiones por invalidez; (b) pensiones a madres de siete o más hijos; (c) pensiones por vejez, dirigido a personas de setenta años o más. Adicionalmente se administran las pensiones graciables otorgadas por el Honorable Congreso de la Nación, las cuales son liquidadas y prorrogadas previa verificación de las incompatibilidades. También se otorgan pensiones instituidas por leyes especiales (por Ej.: premios Nobel, primeros premios nacionales a las ciencias, letras y artes plásticas, premios olímpicos, etc.) y a familiares de personas desaparecidas.

La programación del número de pensionados atendidos en el año 2011 registra un aumento del 8% respecto a los de 2010. Sobresale el incremento de 78.167 pensiones por invalidez, en tanto se reducen las correspondientes a legisladores, vejez y leyes especiales.

Cuadro 16

Programa Atención de Pensiones no Contributivas

Producto	Unidad de Medida	Ejecución 2010	Programación Anual 2011
Atención Pensiones por Vejez	Pensionado	53.864	40.677
Atención de Pensiones Leyes Especiales	Pensionado	1.817	1.795
Atención de Pensiones Madres de 7 o más hijos	Pensionado	282.424	295.030
Atención de Pensiones Otorgadas por Legisladores	Pensionado	109.766	103.239
Atención de Pensiones por Invalidez	Pensionado	487.874	566.041

FUENTE: Seguimiento Físico-Financiera 2010 Inversión Pública Nacional (SH)

Asignaciones Familiares

El programa atiende el pago de las asignaciones familiares a los trabajadores en relación de dependencia de la actividad privada, a los beneficiarios del seguro de desempleo, y a los beneficiarios de las ART. El programa cubre las prestaciones para: hijo, hijo discapacitado, prenatal, maternidad, nacimiento, adopción, matrimonio y ayuda escolar anual. En el pago de las asignaciones familiares coexisten distintos mecanismos: Fondo Compensador; Pago Directo; Pago Prestaciones Extraordinarias y las pagadas conjuntamente con el seguro de desempleo a dichos beneficiarios.

Las prestaciones extraordinarias (adopción, matrimonio y nacimiento) son pagadas directamente al beneficiario por ANSES, mientras que el resto de las asignaciones (maternidad, prenatal, escolaridad, hijo, cónyuge y familia numerosa) se efectivizan a través del pago directo, del seguro de desempleo y del Fondo Compensador, que consiste en un mecanismo por el que el empleador descuenta de la contribución a ingresar al estado, el monto de asignaciones familiares abonadas a sus empleados, lo que implica que dicho gasto no se vea reflejado en la ejecución presupuestaria como tampoco lo está el gasto administrativo.

Los beneficiarios de las Asignaciones Familiares cubren a los trabajadores que cobran un haber bruto inferior a los \$4.800 y el monto de la percepción varía de acuerdo a los ingresos. La única prestación sin tope de ingresos es la Asignación de Ayuda Escolar Anual.

Cuadro 17

Montos de las Asignaciones familiares

Concepto	Remuneración \$100 - \$4800
Maternidad (sin tope remunerativo)	Remunerac.bruta
Nacimiento	\$ 600
Adopción	\$ 3.600
Matrimonio	\$ 3.800
Ayuda escolar anual	\$ 170

Concepto	Remuneración		
	\$ 100-\$ 2.400	\$2.400-\$3.600	\$3.600-\$4.800
Prenatal	\$ 220	\$ 166	\$ 111
Hijo	\$ 220	\$ 166	\$ 111
Hijo con discapacidad	\$ 880	\$ 660	\$ 440
Ayuda escolar con discapacidad	\$ 170	\$ 170	\$ 170

Nota: los montos varían de acuerdo 4 zonas definidas.

La ejecución del primer trimestre es disímil entre los componentes del programa. En términos monetarios el programa Asignaciones Familiares, excluyendo la AUH, creció un 29% registrando un incremento superior al de las Prestaciones Previsionales (23%) y del GPS (21%). La AUH, tuvo un crecimiento menor (20%)

La Asignación por Hijo para la población activa aumenta ligeramente en el primer trimestre 2011 con 11.000 beneficiarios de más respecto a la programación. La Ayuda escolar (activos) disminuye un 18% de lo programado, con 493.000 beneficiarios menos. El mismo programa para los pasivos, se redujo levemente (3.000) beneficiarios. El resto de los componentes se encuadran en los parámetros previstos.

La Asignación Universal por Hijo (AUH) registra para el I Trimestre un reducción de 23.500 beneficiarios respecto a la programación anual (menos del 1%), siendo superior en 38.400 a la ejecución del IV Trimestre de 2010.

Cuadro 18

Programa Asignaciones Familiares – ANSES

Producto	Unidad de Medida	Ejecución 2010	Programación Anual 2011	Ejecución I Trimestre
Asignación Prenatal	Beneficiario	83.631	91.609	90.752
Asignación por Adopción	Beneficio	482	505	94
Asignación por Hijo (Activos)	Beneficiario	3.052.469	3.361.890	3.373.242
Asignación por Hijo Discapacitado (Activos)	Beneficiario	55.692	68.582	68.307
Asignación por Maternidad	Beneficiario	68.239	82.844	20.264
Asignación por Matrimonio	Beneficio	57.739	59.859	12.736
Asignación por Nacimiento	Beneficio	194.958	197.215	39.652
Ayuda Escolar Anual (Activos)	Beneficiario	2.298.262	2.804.412	2.311.440
Asignación por Cónyuge	Beneficiario	700.396	714.285	714.232
Asignación por Hijo (Pasivos)	Beneficiario	117.036	199.986	202.603
Asignación por Hijo Discapacitado (Pasivos)	Beneficiario	69.750	80.766	80.713
Ayuda Escolar Anual (Pasivos)	Beneficiario	82.612	129.272	126.193
Asignación Universal por Hijo para Protección Social	Beneficiario	3.473.457	3.535.418	3.511.884

FUENTE: Seguimiento Físico-Financiera 2010 Inversión Pública Nacional – Secretaría Hacienda” Información ANSES.

5. Síntesis y conclusiones

- Los valores del Gasto Público Total (GPT) y Social (GPS) en el Presupuesto de la APN para el año 2011, sobresalen por resultar los más altos en la historia. Los gastos totales ascienden a \$ 382.063 millones, 24% del PIB, mientras los sociales alcanzan los \$228.319 millones, equivalentes al 15% del PIB. Cuatro años atrás, en 2007, el gasto total registró el 18% del PIB en tanto el GPS el 10% del PIB, con aumentos a la fecha de seis y cinco puntos porcentuales, respectivamente. En la década de los ochenta, el GPS nacional fue, en promedio, el 9 % del PIB, en los noventa del 11% y en los dos mil, del 12% del PIB. Pero dicho promedio no refleja el fuerte crecimiento verificado a partir de 2007.
- La importancia otorgada por los gobiernos al gasto social se verifica a través del índice de prioridad fiscal que mide el peso de estos servicios sociales en el gasto total. Dicha relación está alrededor del 60% desde hace cerca de veinte años, lo que muestra el valor asignado a los mismos. No obstante ello, tanto la tasa de ejecución como el crecimiento observado en los últimos años en los GPS muestran que su crecimiento es inferior al resto del gasto primario en el Presupuesto de la APN.
- La ejecución de los servicios sociales de la APN en el primer semestre, registran un aceptable nivel con el 48.4% del correspondiente monto anual. No obstante, dicho nivel resulta cuatro puntos porcentuales inferior al resto de los Gastos Primarios, debido al aumento producido en las transferencias a los sectores económicos.
- A pesar de registrar los Servicios Sociales una alta tasa de crecimiento nominal (70%) en los últimos tres años, ésta es considerablemente menor al de los restantes sectores, liderados por los aumentos en los Servicios Públicos (85%), subsidios al sector energético, transporte, y en menor medida, comunicaciones.
- Los lineamientos de la política social de los últimos años, marcan un cambio de paradigma en las modalidades de intervención del Estado. Este cambio está dirigido a aplicar criterios de universalidad en los programas así como otorgar cobertura y protección a segmentos de la población excluida que se encuentran en el mercado informal, desocupados o en condición de pobreza e indigencia. En respuesta, los efectos se observan en la estructura funcional del GPS, que se modifica entre 2011 y 2009.
- La función que concentra el 73% del GPS es la Seguridad Social, la que aumenta su participación en 4 puntos porcentuales respecto a 2009. Asimismo, es la que por sus propias características (pago de haberes jubilatorios, pensiones, retiros y asignaciones familiares) lidera el nivel de ejecución, con un 51.7% superior al 48,4% del GPS.

- En el mismo período, las funciones tradicionales sociales, Educación y Salud, se mantienen relativamente en mismo nivel de participación con el 11% y 6% del GPS, respectivamente. Adicionándolas a Seguridad Social cubren el 90 % del Gasto Nacional, mostrando la fuerte concentración del mismo.
- En cuanto a la ejecución financiera del primer semestre, la función Salud registra el mismo nivel de ejecución de GPS (48.3%), en tanto el nivel de Educación es escasamente inferior (41.6%). Resulta interesante destacar que los gastos de los ministerios difieren en algunos casos de la evolución de la función en la que están incluidos. Así, el Ministerio de Educación registra una alta ejecución del 50.7%, pero los atrasos en las obras de Infraestructura pertenecientes al Ministerio de Planificación Federal afectan a la función Educación, que registra un nivel de ejecución del 41.6%, inferior al promedio de los GPS. El ministerio de Salud ejecuta el 49% del Presupuesto, y la función respectiva disminuye levemente este nivel al 48.3% por efecto de los pequeños retrasos de ANSES.
- Las funciones Trabajo y Vivienda disminuyen su participación en forma significativa, pasando del 2% al 1% del GPS en el primer caso y del 4% al 2% en el segundo. Promoción y Asistencia Social y Ciencia y Técnica disminuyen pero con menor intensidad que las anteriores. La función Promoción y Asistencia Social, que sería el área de mayor cercanía con la atención de la población con escasos recursos, registra el menor nivel de ejecución (32.4%).
- En términos generales los programas referidos a pagos de haberes jubilaciones y pensiones, asignaciones familiares, pensiones no contributivas, los de atención sanitaria a la población beneficiada por la Seguridad Social, “Fondo Incentivo Docente”, sueldos al personal de las universidades, entre otros, tienen sobreejecución a mitad del año 2011. En tanto, los programas vinculados con la realización de obras de infraestructura, agua potable y alcantarillado son los que presentan mayores dificultades para la ejecución.
- La incorporación de importantes segmentos de población a la protección social estuvieron solventados por nuevos programas, y por ampliaciones de los tradicionales. Los nuevos están concebidos en base a la protección social no contributiva o escasamente contributiva como oportunidad para disminuir la pobreza y cerrar las brechas existentes en materia de cobertura.
- Clasificados los programas por su dimensión presupuestaria en tres estratos, concluimos que la mayor dimensión de los programas está acompañada por una mejor ejecución en el semestre. Así, observamos que cuanto más pequeños son los programas desde el punto de vista financiero, más atraso observan en la ejecución.

- Los programas incluidos en la APN denotan una fuerte concentración en el gasto. En el primer estrato, sólo seis programas tienen gastos por más de dos tercios del presupuesto total, con niveles presupuestarios entre los \$7.000 y \$100.000 millones. Estos programas, que dependen sobre todo de la ANSES, están dirigidos a la cobertura de la previsión social, a los nuevos beneficiarios que accedieron en virtud de los regímenes de jubilación anticipada y moratorias y a los pensionados nuevos sin contribución previa. Para hijos menores de trabajadores informales y desocupados, se crea el programa ampliatorio de las asignaciones familiares “Asignación Universal por Hijo” (AUH) para los menores de 18 años sujeto a la asistencia escolar y a los controles sanitarios. Estos programas están sobreejecutados, ya que el promedio es del 53.7%, especialmente influido por las “Asignaciones Familiares” de los trabajadores formales que ejecutan los tres cuartos del presupuesto a mitad del año. Las “Pensiones no Contributivas” ejecutan el 59%, las “Prestaciones Previsionales” el 52% y el “Desarrollo de la Educación Superior”, el 53%. Estos programas más ejecutados a la mitad del año, presentan la necesidad de recursos adicionales para finalizar el ejercicio. La única excepción, que no alcanza al nivel de los GPS, es la AUH que llega al 44 % de la programación anual.
- En el segundo estrato, se ubican los 14 programas sociales con presupuesto entre los \$1.000 y \$ 4.000 millones. Dependen de siete ministerios, registran una participación del 11 % y un nivel de ejecución inferior (42%); en ambos casos respecto al total del GPS. Los programas nacionales clasificados en el primer y segundo estratos, representan el 85% del gasto ejecutado en los servicios sociales en el I Semestre. Es notorio el peso de la ANSES en ambos, ya que sus programas representan prácticamente la mitad de la función Salud y el 7% de Educación (“Conectar con Igualdad”).
- Los 106 programas del tercer estrato, son los de menor dimensión y sus montos son inferiores a los \$ 1.000 millones. Sólo representan el 15.2% del Presupuesto de los servicios sociales y ejecutan el 33.7 % en el I Semestre. Entre los programas de *alta ejecución* e importancia por su impacto, se destaca “Prevención y Control de Enfermedades y Riesgos Específicos” del Ministerio de Salud que gasta el 77% de su Presupuesto a fin de junio. El “Control y Fiscalización de Medicamentos y Alimentos” también registra un adecuado nivel de avance dentro de la misma función. Estos programas sobreejecutados deberán ser analizados para la asignación de eventuales recursos adicionales.

Entre los programas de mayor atraso podemos citar a: “Acciones para Más Escuelas, Mejor Educación” (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios) de importante relevancia para el sistema educativo nacional sólo ejecuta el 15%; “Apoyo para la Desarrollo de la Infraestructura Universitaria” que tiene la misma

dependencia, sólo alcanza el 13%, y “Asistencia a la Actividad Cooperativa y Mutual” ejecutado por el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, que observa similar atraso (12.7%).

- Los programas mayoritariamente vinculados con el pago de haberes o complemento a los mismos son los de mayor ejecución.
- Sobresalen por su *baja ejecución* los programas del Ministerio de Desarrollo Social vinculados con la “Seguridad Alimentaria” y el “Ingreso Social con Trabajo”, con el 35.3% y el 22.9% de ejecución, respectivamente. El programa del Ministerio de Planificación (“Asistencia Financiera para el Desarrollo de Infraestructura para el Saneamiento”) tiene una ejecución inferior al estrato y al total de los Servicios Sociales (32%). El programa “Conectar con Igualdad”, (ANSES) que en el primer trimestre del año prácticamente no tenía ejecución (0.08%), en el segundo trimestre repunta y registra un nivel aceptable para dicho período (26%).
- El principal programa nacional es Prestaciones Previsionales de la ANSES, con un presupuesto anual de \$ 100.000 millones, equivalente al 4 % del PIB y con crecimientos importantes desde 2004 pero más intensos aún desde el año 2007. La sanción de una serie de normas facilitaron la incorporación al Sistema de 2.312.000 de personas en edad de retiro entre el año 2003 y la fecha, representando dicho aumento el 46.2% del total de jubilados y pensionados. Es decir, que 4 cada 10 son los “nuevos jubilados”, que no cumplían con el requisito de años de aportes, y que, además, reciben la cobertura del INSSJyP. El hito que modifica sustantivamente al sistema es la eliminación del Régimen de Capitalización, que queda absorbido y sustituido por el régimen público y de reparto. El pago de las prestaciones se realiza a partir de los recursos provenientes de los aportes y contribuciones previsionales hechos por los trabajadores en actividad y de los impuestos recaudados por el Estado. En otro plano, desde la protección social, se registra un aumento relevante en las pensiones no contributivas, que más que se duplican en cinco años. Las pensiones destinadas a Invalidez cubren prácticamente la mitad del total, el 30 % corresponde a madres con más de siete hijos, y el resto se reparte entre Legisladores y Pensiones para la Vejez.
- Como resultado de estas medidas, la tasa de cobertura del Sistema Previsional, incluyendo los jubilados y pensionados provinciales asciende al 90%, recuperando el primer lugar en America Latina, compartido con Brasil y Uruguay. Respecto a la composición de los haberes de jubilaciones y pensiones, se producen a partir de 2003 aumentos considerables especialmente en la jubilación mínima que hacen que más que se quintupliquen los montos.

- Las mejoras experimentadas en cobertura del Sistema con la incorporación de la población excluida en los mismos niveles de los beneficiarios con aportes y los fuertes aumentos de los haberes mínimos pueden presentar algunas dudas en cuanto a la futura sustentabilidad, pese a la existencia del importante acervo de activos que integran el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema. En efecto, la baja tasa de Aportantes /pasivos de 1.48, la alta tasa aún de informalidad de la economía (cerca al 40%), la escasa participación de los aportes y contribuciones del 55% de los recursos del SIPA, y los reclamos de los gobiernos provinciales para restablecer la coparticipación federal, hoy disminuida por la afectación de recursos coparticipables a favor de la ANSES, están indicando la necesidad, en el mediano plazo de efectuar una revisión para evaluar la sustentabilidad financiera del Sistema Previsional.
- La Asignación Universal por Hijo (AUH), que es el programa paradigmático de transferencias monetarias condicionadas al cumplimiento de controles de salud y escolaridad de los niños, fue creado a fines del año 2009. El objetivo es que a través del instrumento se logre una importante reducción de la pobreza y una drástica reducción de la indigencia, a la vez que aumente la escolaridad, disminuya la deserción, y mejore la salud de los niños bajo programa. El programa cubre actualmente a 3.500.00 niños y jóvenes y tiene un presupuesto de \$10 mil millones para el año 2011, equivalente al 0,7% del PBI.

Desde el punto de vista financiero, el programa ejecutó en el semestre el 44.4% de su Presupuesto, no alcanzando los niveles promedio del GPS (48.4%), ni a otros programas de la ANSES. En cuanto a las metas físicas, la AUH también registra una reducción, en este caso de 23.500 beneficiarios respecto a la programación anual, que no resulta relevante en lo que se refiere al total (menos del 1%). Con relación al último trimestre del año 2010 el incremento en los beneficiarios es de 38.400.

Los resultados del programa en la baja de la indigencia no resultan aún evidentes. Así, con datos de INDEC, alcanzan en el segundo semestre de 2010 al 2.5% de las personas en situación de indigencia, luego de haber registrado en 2009, el 3.5%. Para comparar, podemos referirnos al mismo período de 2007 y 2008, cuando pasan del 5.9% al 4.4% de las personas en situación de indigencia. Es decir, la reducción es superior en el período sin programa, que con programa, utilizando la misma fuente y metodología.

Entre las posibles causas de ese resultado, inferior al esperado, podrían citarse: (a) la inflación que afecta el poder de compra de las familias, (b) la cobertura no es universal en su plenitud (Según el Observatorio Social de la Universidad Católica Argentina, el 20% de los niños no recibe ningún tipo de seguridad social), (c) el diseño no adecuado en el sentido de que la AUH se otorga a todo hogar cuyos

padres se declaren desocupados o trabajando en la informalidad, y ello puede ser razón por la que muchos beneficios se diluyan entre población no indigente e incluso no pobre.

- Con relación a la ejecución de las metas físicas del primer trimestre 2011 de los principales programas considerados, en general, se encuentran dentro de la programación prevista, no siendo significativos los desvíos en más o en menos.