

# La política social kirchnerista

## Informe Mensual Febrero

Miércoles 29 de febrero de 2012

**labourcapitalgrowth**

Ramsay 1810 - Piso 5°  
(5411) 4787-2326  
[www.lcgsa.com.ar](http://www.lcgsa.com.ar)  
contacto: [info@lcgsa.com.ar](mailto:info@lcgsa.com.ar)

## Editorial

El accidente ferroviario de Once tendrá sin dudas sus consecuencias políticas. Pero es probable que se trate de uno más de las varias fachadas de la gestión que comenzarán a descascararse dejando al descubierto una realidad peor a la aparente.

A pesar del extraordinario crecimiento de los últimos ocho años, poco ha cambiado en términos estructurales en nuestro país. El patrón de producción no es significativamente diferente del vigente previamente, la infraestructura de transporte ha cambiado poco o nada, el déficit habitacional se mantiene y en energía no sólo nos hemos estado consumiendo los *stocks* sino que perdimos el autoabastecimiento. Y algo similar puede decirse de la situación social, más allá del *boom* económico y los programas de asistencia específicos.

Todo ello revela algo más que sigue sin cambiar en Argentina: el desdén por una gestión pública orientada estratégicamente, rigurosa y sostenible, y que rinda cuentas de su accionar. Esta falencia no es nueva sino que lleva ya casi medio siglo.

La diferencia es que en estos años hemos vivido una inusitada bonanza económica que no fue aprovechada para cambiar definitivamente el rumbo. De hecho, lo contrario parece ser cierto: a los efectos de mantener las apariencias hemos estado utilizando riqueza acumulada, algo que habremos en algún momento de lamentar.

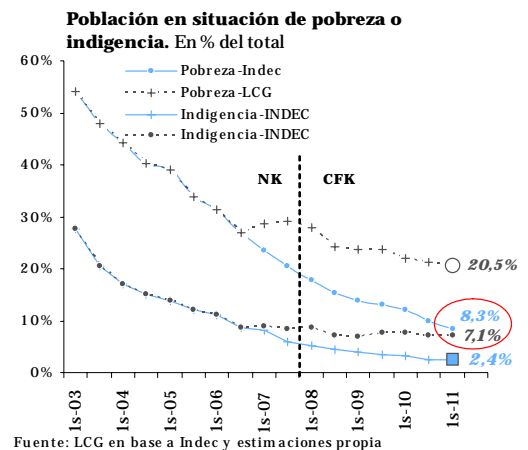
Un ejemplo claro de ello es la utilización de los recursos de la ANSES. La vuelta al sistema de reparto proveyó al Gobierno de importantes fondos, tanto en forma de *stock* como de flujos, que éste se ha empeñado en gastar. El resultado es un pasivo importante a futuro y una innecesaria debilidad fiscal provincial.

## La situación social hoy

Teniendo en cuenta que entre 2003 y 2011 la economía argentina vivió uno de los tres procesos de crecimiento económico más exitosos de toda su historia, vale la pena analizar si la situación social, tan afectada por el patrón de crisis recurrentes que sufrió nuestro país, evidenció una mejora acorde.

Antes de iniciar el análisis de los datos, **debemos destacar las limitaciones que impone utilizar los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) relevada por el INDEC**: si bien los cálculos de las líneas de indigencia y pobreza pueden corregirse con mediciones alternativas de los precios, en el caso de los ingresos de los hogares y la tasa de desempleo no hay posibilidad de elaborar otras estimaciones. **Esto nos obliga a tomar con cautela los resultados obtenidos**, principalmente en lo que hace a los niveles absolutos que evidencian las variables en la actualidad<sup>1</sup>.

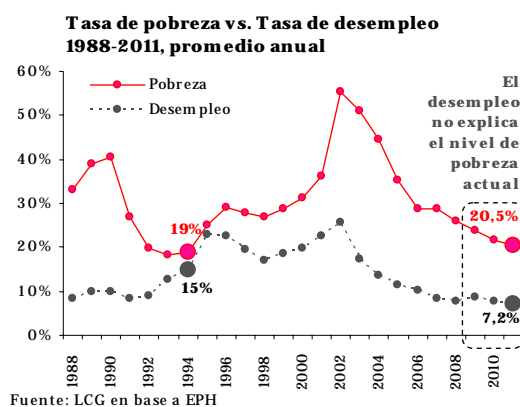
De acuerdo a nuestros cálculos, **en el 1S-11 la pobreza afectó al 20,5% de la población**, lo que equivale a 8,4 millones de personas y 1,9 millones de hogares. En el caso de la indigencia, el porcentaje es del 7,1% e implica nada menos que 3 millones de personas distribuidas en 700 mil hogares. **Las diferencias con los cálculos del INDEC son siderales**: el Instituto estima una pobreza del 8,3% y una indigencia de apenas el 2,4% de la población; menos de la mitad de nuestras estimaciones en ambos casos. Así, el Gobierno no reconoce la existencia de 5,1 millones de pobres y estima



<sup>1</sup> Son numerosas las “curiosidades” que evidencia la información contenida en la EPH a partir de la intervención del INDEC. Donde mayores dudas surgen es en el caso del empleo informal, para el cual no existen fuentes de información estadística alternativas. Por ejemplo, la relación entre el salario promedio informal y el formal, que históricamente se ubicaba en el 35%, a partir de 2007 (año de la intervención) pegó un salto al 40%. Asimismo, resulta llamativo que desde 2008 los salarios de los trabajadores informales acumulen un crecimiento superior al de los formales: 166% contra 133%.

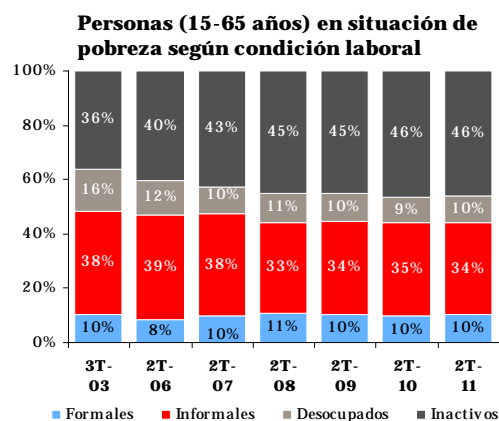
un nivel de pobreza menor que el de indigencia verdadero: **con una pintura totalmente distinta de la situación social, es muy difícil que se pueda acertar con las políticas públicas a implementar.**

Mirado con una perspectiva de largo plazo, **el 20,5% de pobreza que todavía tiene la Argentina (que, por lo comentado anteriormente, debe tomarse como una estimación de mínima) no parece corresponderse con el impactante crecimiento de la economía en todos estos años y la implementación de distintos programas de transferencia de ingresos como la Asignación Universal por Hijo (AUXH), las Pensiones no contributivas o la moratoria previsional.** De hecho, dicho porcentaje de pobreza es **comparable con el existente en octubre de 1994, cuando la tasa del desempleo era del 15%, más del doble de la existente hoy.**



**La razón que explica este “núcleo duro” en materia de pobreza debe hallarse en la situación del mercado laboral.** Pese a que la tasa de desempleo se encuentra en niveles históricamente muy bajos (6,7%, de acuerdo a la última medición del 4T-11), si a los desempleados sumamos también a los subempleados vemos que **el total de personas con problemas de empleo se eleva al 15% de la Población Económicamente Activa (PEA)<sup>2</sup>, casi 3 millones de trabajadores.**

**Pero además persiste un componente sustancial de informalidad laboral:** del total de personas pobres en edad laboral, 1 de cada 3 se encuentra empleada en el sector informal. **Y todos los estudios demuestran que existe una estrecha vinculación entre la pobreza y la calidad del empleo.** De hecho, **la tasa de incidencia de la pobreza dentro de los jefes de hogar informales es**



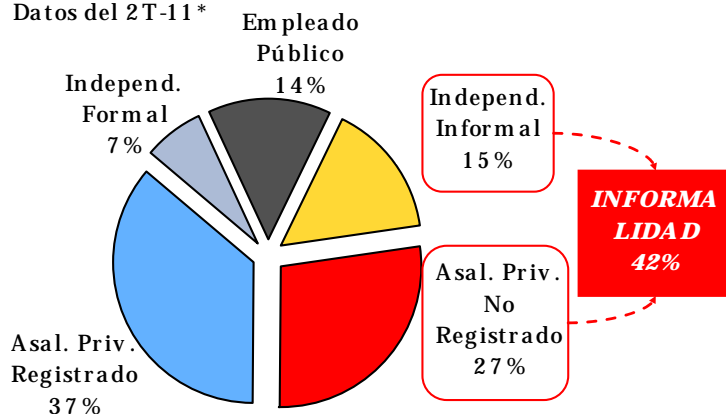
<sup>2</sup> El desempleo es del 6,7% y el subempleo afecta al 8,5% de la PEA.

**casi 4 veces superior a la existente dentro de los formales (26% vs 7%)<sup>3</sup>.**

**Pese al sostenido crecimiento de la actividad económica, la informalidad afecta todavía al 34,3% del total de los asalariados. Pero si se toma al total de los ocupados (y no únicamente a los trabajadores en relación de dependencia), la informalidad es aún más elevada ya que afecta al 42% de los trabajadores empleados.**

### Mapa de empleo

Datos del 2T-11\*

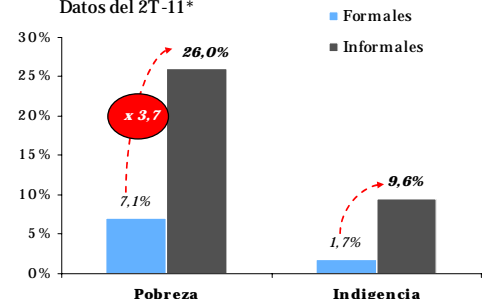


Fuente: LCG en base a procesamiento de la EPH  
\* Última EPH disponible

**La informalidad también eleva sensiblemente la probabilidad de estar desempleado en el futuro:** al analizar a los desempleados en función de la última ocupación, se observa que **3 de cada 4 tuvieron previamente un empleo en el sector informal.** De hecho, la tasa de desempleo para los que antes eran trabajadores informales

### Pobreza e indigencia según condición laboral de los jefes de hogar.

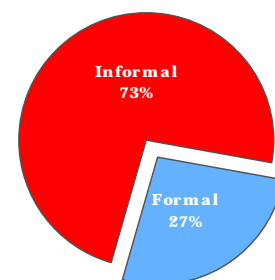
Datos del 2T-11\*



Fuente: LCG en base a procesam. EPH y estim. Propias  
\* Última EPH disponible

### Desempleo según condición laboral del último empleo. En % del total.

Datos al 2T-11\*



Fuente: LCG en base a procesamiento de la EPH  
\* Última EPH disponible

<sup>3</sup> Y la brecha en la tasa de indigencia es de 5,7 veces. En el caso de los trabajadores formales, debe destacarse el hecho de que aún con la recomposición del salario real que tuvo lugar como consecuencia de las negociaciones paritarias, todavía existe un 7% de jefes de hogar que, teniendo un empleo formal, es pobre.

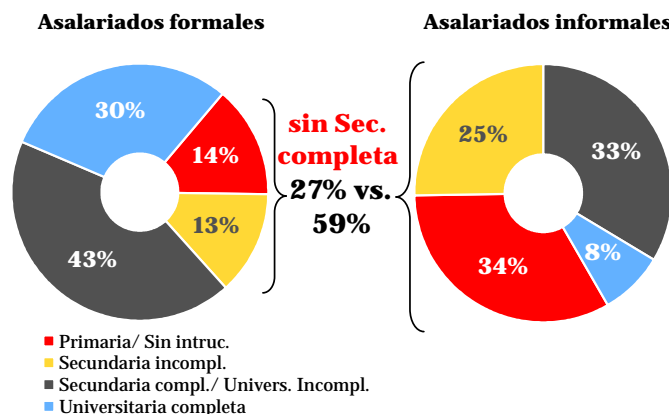
es casi 5 veces superior que para aquellos que provienen del sector asalariado formal (12,2% vs 2,6%)<sup>4</sup>.

Además el trabajo en negro afecta en mayor medida a los jóvenes, lo cual agrava su situación laboral. **El desempleo en las personas entre 18 y 25 años es del 18%**, más que duplicando el promedio general<sup>5</sup>, y el nivel de informalidad para este grupo etario es de nada menos que el 55%.

Como es de esperar **la informalidad laboral tiene una correlación elevada (y negativa) con el nivel educativo: en la actualidad el 59% de los trabajadores informales no tiene estudios secundarios completos**; dicha participación se reduce a 27% en el caso de los asalariados formales.

### Asalariados según condición de formalidad y nivel educativo

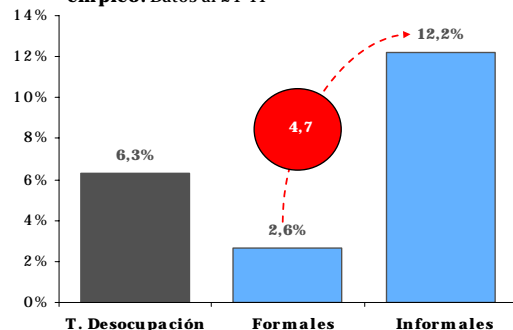
Datos al 2T-11\*



Fuente: LCG en base a procesamiento de la EPH  
\* Última EPH disponible

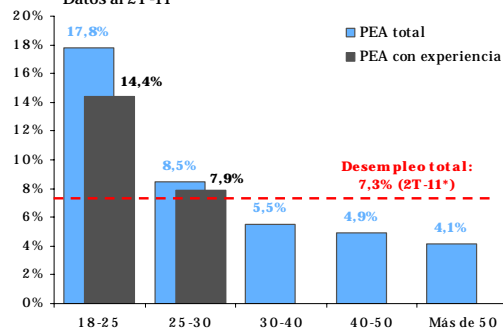
Así, se genera un círculo vicioso por el cual la informalidad tiene una estrecha relación con la pobreza, lo que a su vez limita las posibilidades de que los

### Tasa de desempleo de los asalariados según condici3na de formalidad del empleo. Datos al 2T-11\*



Fuente: LCG en base a procesamiento de la EPH  
\* Última EPH disponible

### Tasa de desempleo por tramo de edad. Datos al 2T-11\*



Fuente: LCG en base a procesamiento de la EPH  
\* Última EPH disponible

<sup>4</sup> La clasificación de los asalariados desocupados como formales o informales se realiza en función de la última ocupación.

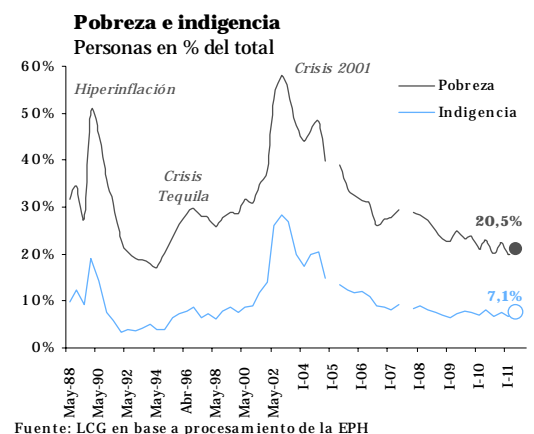
<sup>5</sup> De hecho, el 17% de los jóvenes de entre 18 y 25 años no estudia ni trabaja; en 2003 este porcentaje era del 13%.

**hijos de jefes de hogar informales puedan mantenerse en el sistema educativo** (apenas 1 de cada 10 jóvenes entre 18 y 25 años que asisten a una institución terciaria provienen de un hogar pobre<sup>6</sup>). **La informalidad resulta así el principal eslabón que lleva a la reproducción intergeneracional de la pobreza.**

## CFK: mejora social a media máquina

Aun con los altísimos niveles de pobreza e indigencia con los cuales se inició el primer mandato K allá por 2003, **siempre existió una resistencia por parte del kirchnerismo a implementar programas de transferencias de ingresos**: el principal programa existente heredado de la megacrisis del 2002 (el Plan Jefes y Jefas) se mantuvo congelado, y los montos de las transferencias se fueron licuando progresivamente por la mayor inflación. En realidad, fue **la recomposición del mercado laboral el gran eje estructurados de las políticas y las mejoras sociales**: aumento sostenido del empleo (especialmente en el sector formal de la economía), promoción con pautas implícitas o explícitas de las negociaciones paritarias y sucesivos aumentos del salario mínimo.

Pero el proceso de mejora de los indicadores sociales como consecuencia de la recomposición del mercado laboral empezó a dar evidentes signos de estancamiento durante la gestión de CFK. **Aun con una economía que siguió creciendo fuerte y con la implementación de la AUxH, la situación social mejoró muy poco durante su gestión**: la pobreza se estancó en los últimos años por encima



<sup>6</sup> Porcentaje que se reduciría mucho más en caso de contar con información de aquellos que egresan del ciclo terciario.

del 20%<sup>7</sup> y la indigencia en el 7% (en este último caso, en niveles comparables a los del año 1998). Así, **la mejora social generada por el crecimiento del PBI resulta cada vez menor**: mientras que durante el gobierno de NK cada punto de crecimiento sacaba en promedio a 210 mil personas de la pobreza, entre 2007 y 2011 ese número se redujo a 47 mil.

Obviamente, la diferencia en la situación social existente en 2007 con respecto a 2003 disminuía sensiblemente el margen de mejora. Pero esta es sólo una parte de la historia. **La otra parte se explica por la mayor tasa de inflación y, vinculado a ello, la menor creación de empleo en el sector privado de la economía y el estancamiento en el proceso de mayor formalización.**

Si bien la normalización del mercado laboral hacía esperable una desaceleración en el ritmo en el cual la economía creaba empleo, **lo cierto es que este argumento no necesariamente aplica para la situación de informalidad: con 1 de cada 3 asalariados en un empleo informal es evidente que todavía existe un margen significativo para disminuir el empleo en negro<sup>8</sup>.**

No casualmente, el ritmo de creación de empleo formal en el sector privado de la economía se desaceleró de la mano del aumento en las expectativas inflacionarias. El efecto desincentivo de la inflación se da no sólo por la mayor incertidumbre que genera a mediano plazo, sino también por el progresivo impacto que fue teniendo sobre la competitividad de la economía y la creciente incidencia del costo salarial en las empresas. De hecho, cada punto de crecimiento del PBI pasó de crear 50.000 nuevos puestos formales en el sector privado durante la gestión NK a poco más de la mitad entre 2007 y 2011.

<sup>7</sup> De hecho, la brecha de pobreza (que mide cuán pobres son los pobres) también se ha estancado en los últimos años.

<sup>8</sup> La disminución de la informalidad podría darse sin creación de nuevo empleo: esto es, formalizando los empleos ya existentes.

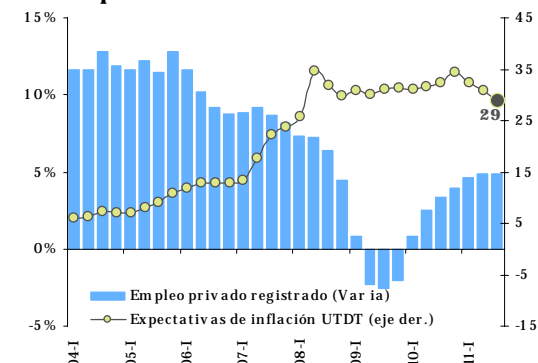
### Crecimiento económico y pobreza

Período 2003-2011

	PBI	Pobreza	
		Miles de personas fuera de la pobreza	Por cada punto PBI en miles
	Var % ia		
2003	8,8	-2.570	-290
2004	9,0	-1.140	-130
2005	9,1	-3.490	-380
2006	8,5	-2.230	-260
2007	8,7	120	10
2008	4,1	-980	-240
2009	-3,5	-820	230
2010	7,4	-780	-100
2011 e	6,0	-480	-80

Fuente: LCG en base a procesamiento de la EPH  
\* Inflación promedio 2008-11: 9% ia

### Empleo Privado Registrado vs. Expectativas de inflación



Fuente: LCG en base a SIPA y UTDT



## Crecimiento económico vs. creación de empleo privado formal

Periodo 2003-2011

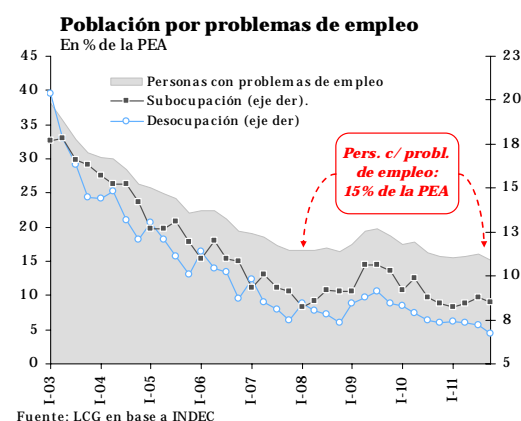
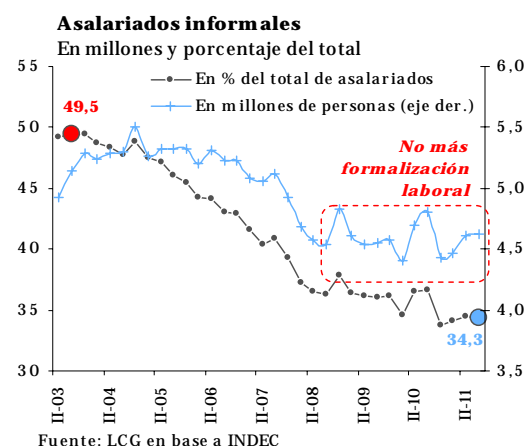
	PBI	Inflación	Asalariados Privados	Elast. empleo producto
	Var ia (en %)	Var ia (en %)	Var ia (miles de pers.)	Nuevos empleos por c/ punto de crec. (en miles)
2004	9,0	4,4	440	50
2005	9,1	9,6	500	50
2006	8,5	11,0	460	50
2007	8,7	16,3	440	50
2008	4,1	24,5	350	80
2009	-3,5	14,9	-90	-30
2010	7,4	23,1	150	20
2011 e	6,0	22,6	240	40

Prom.: 50  
Prom.: 28

Fuente: LCG en base a SIPA

**De esta manera el ritmo de caída de la informalidad entre los asalariados se redujo:** sólo disminuyó 5 pp pasando del 39,3% en 2007 al 34,3% actual (contra una caída de más de 10 pp durante la gestión de NK), con claros signos de estancamiento en el último tiempo. Además, fue el quintil más bajo de ingresos<sup>9</sup> el más afectado por la menor formalización. **También la proporción de personas con problemas de empleo** (desocupados más subocupados, que trabajan menos de 35 hs por semana) **se mantuvo estancada en los últimos 4 años.**

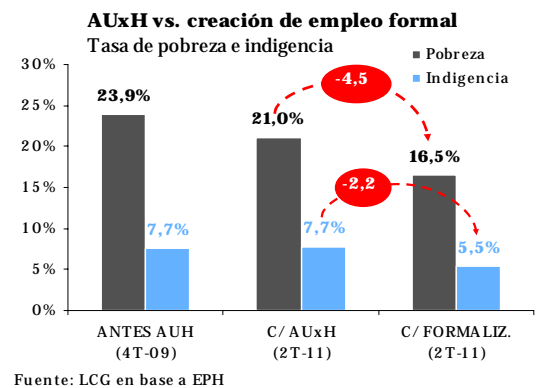
**El combo “mayor inflación y menos empleo” fue la causa que explica el estancamiento de la mejora social durante la gestión de CFK, aun con una actividad económica que siguió creciendo fuerte. Así, no debe extrañar que a pesar de la implementación de la AUxH, el programa social más ambicioso de los últimos 50 años, el efecto sobre la pobreza haya sido más bien**



<sup>9</sup> Entre 2003 y 2011, la caída de la informalidad en el primer quintil de ingresos fue del 22%, contra un promedio del 31% en los quintiles superiores.

**acotado: redujo la pobreza en 3 pp, pero aún así todavía 1 de cada 3 chicos es pobre.**

Un sencillo ejemplo numérico permite dimensionar el impacto que habría tenido sobre la pobreza una mayor formalización del empleo: **si cada jefe de hogar informal que actualmente recibe la AUxH consiguiera un empleo formal, la pobreza se reduciría nada menos que 4,5 pp (de 21% a 16,5%)<sup>10</sup>**. Y este ejercicio sólo implica llevar la tasa de informalidad a 27% (-7 pp), por lo que aún quedaría mucho margen para seguir mejorando. La conclusión es evidente: **sin una caída de la informalidad es muy difícil que pueda reducirse la pobreza.**



## La política de asistencia social kirchnerista

Para poder analizar en detalle la política de asistencia social del kirchnerismo, hemos dividido el gasto social en tres grandes grupos: 1) el orientado a Personas Vulnerables (menores a la edad jubilatoria), que a su vez se subdivide en Promoción y Asistencia Social<sup>11</sup>, Seguridad Social y Trabajo; 2) el dirigido a Pasivos (jubilaciones y pensiones); y 3) Vivienda. Desde esta perspectiva abarcativa, **el total del gas-**

<sup>10</sup> Se asume que cada jefe de hogar pasaría a percibir el salario promedio de los formales (\$ 3.500).

<sup>11</sup> En el apartado "Promoción y Asistencia Social" incluimos a los programas del Ministerio de Desarrollo Social (Ingreso social con trabajo – conocido como "Argentina Trabaja"–, Seguridad alimentaria, Familias, etc) y los de otros ministerios como por ejemplo el Programa Social Agropecuario, Asistencia a la actividad cooperativa y mutual, Protección al niño, adolescente y la familia, Lucha contra la drogadicción, Poblaciones indígenas, etc. En el caso de la Asignación Universal por Hijo implementada a partir de 2009, se incluyó dentro de "Seguridad Social", junto con las Asignaciones familiares corrientes, las Pensiones no contributivas y el Seguro de Desempleo.

**to social tuvo entre 2003 y 2011 un incremento, en términos reales, del 120%.** Este crecimiento estuvo por debajo del aumento del total del gasto primario de la Administración Pública Nacional (APN, +152%): así, y de forma un tanto sorprendente, **la participación del Gasto Social en el total se redujo del 65% en 2003 al 56% en 2011.**

Ahora bien, cuando se analiza hacia el interior del Gasto Social se observan distintas particularidades. En primer lugar, resulta evidente que **la prioridad del kirchnerismo en materia de gasto social estuvo claramente centrada en la clase pasiva:** el total del gasto previsional (jubilaciones y pensiones) creció 137% real durante los dos gobiernos kirchneristas, y en 2011 representó nada menos que  $\frac{3}{4}$  del total del gasto social.

## GASTO PÚBLICO SOCIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL

Millones de \$ - A precios constantes de 2011

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
									<b>+71%</b>
<b>1. PERSONAS VULNERABLES</b> (menores a edad jubilatoria)	<b>26.743</b>	<b>26.896</b>	<b>28.605</b>	<b>30.983</b>	<b>31.961</b>	<b>34.083</b>	<b>40.823</b>	<b>47.776</b>	<b>45.837</b>
<b>1.1 PROMOCIÓN Y ASISTENCIA SOCIAL</b>	<b>4.367</b>	<b>4.481</b>	<b>5.144</b>	<b>6.176</b>	<b>7.454</b>	<b>8.079</b>	<b>10.466</b>	<b>10.508</b>	<b>9.557</b>
<b>Ministerio de Desarrollo Social</b>	<b>2.370</b>	<b>3.795</b>	<b>4.219</b>	<b>4.544</b>	<b>5.757</b>	<b>6.301</b>	<b>7.763</b>	<b>8.081</b>	<b>7.390</b>
<i>Ingreso social con trabajo</i>	-	-	-	-	-	-	-	4.638	3.461
<i>Familias por la inclusión social</i>	-	-	-	1.607	2.529	3.270	2.692	88	140
<i>Seguridad alimentaria</i>	1.323	1.931	2.058	1.863	1.973	1.811	2.013	2.284	1.834
<i>Acciones de promoción y protección social</i>	7	109	284	468	536	533	624	803	812
<i>Promoción del empleo social, economía y desarrollo social</i>	-	256	300	330	309	201	1.890	653	550
<i>Atención de grupos vulnerables - Ingreso para el IDH</i>	847	1.384	1.387	-	-	-	-	-	-
<i>Otros MDS</i>	1.040	1.500	1.576	277	410	486	543	-385	593
<b>Otros prog. de promoción y asistencia social</b>	<b>1.997</b>	<b>686</b>	<b>925</b>	<b>1.632</b>	<b>1.697</b>	<b>1.778</b>	<b>2.703</b>	<b>2.427</b>	<b>2.168</b>
<b>1.2 SEGURIDAD SOCIAL</b>	<b>9.664</b>	<b>10.545</b>	<b>13.473</b>	<b>14.989</b>	<b>18.815</b>	<b>21.569</b>	<b>25.923</b>	<b>34.428</b>	<b>33.546</b>
Asignaciones familiares	6.382	6.921	9.041	9.085	10.961	12.586	14.396	12.690	11.631
Seguro de desempleo	718	581	578	850	892	865	1.107	838	627
Pensiones no contributivas	2.564	3.043	3.855	5.054	6.963	8.118	10.420	12.356	11.417
Asignación Universal por Hijo	-	-	-	-	-	-	-	8.545	9.872
<b>1.3 TRABAJO</b>	<b>12.712</b>	<b>11.870</b>	<b>9.987</b>	<b>9.818</b>	<b>5.692</b>	<b>4.434</b>	<b>4.434</b>	<b>2.840</b>	<b>2.733</b>
Programas de empleo, capacitación y sistema federal de empleo	12.548	11.726	9.709	7.541	5.289	3.945	2.391	2.391	2.391
Otros	164	145	279	2.276	403	489	349	349	349
									<b>+137%</b>
<b>2. PASIVOS (jubilaciones)</b>	<b>62.110</b>	<b>69.913</b>	<b>69.417</b>	<b>80.818</b>	<b>108.952</b>	<b>111.914</b>	<b>125.621</b>	<b>131.297</b>	<b>147.085</b>
									<b>+123%</b>
<b>3. VIVIENDA</b>	<b>2.338</b>	<b>3.477</b>	<b>8.511</b>	<b>10.244</b>	<b>6.745</b>	<b>6.515</b>	<b>7.992</b>	<b>6.487</b>	<b>5.207</b>
									<b>+117%</b>
<b>TOTAL GASTO SOCIAL (1 + 2 + 3)</b>	<b>91.190</b>	<b>100.286</b>	<b>106.534</b>	<b>122.046</b>	<b>147.658</b>	<b>152.512</b>	<b>174.436</b>	<b>185.560</b>	<b>198.129</b>
<b>Gasto primario APN</b>	<b>139.818</b>	<b>165.851</b>	<b>181.047</b>	<b>205.867</b>	<b>260.062</b>	<b>277.020</b>	<b>311.855</b>	<b>334.663</b>	<b>352.401</b>
<b>Part. % Gasto Social</b>	<b>65%</b>	<b>60%</b>	<b>59%</b>	<b>59%</b>	<b>57%</b>	<b>55%</b>	<b>56%</b>	<b>55%</b>	<b>56%</b>

Fuente: LCG en base a Oficina Nacional de Presupuesto.

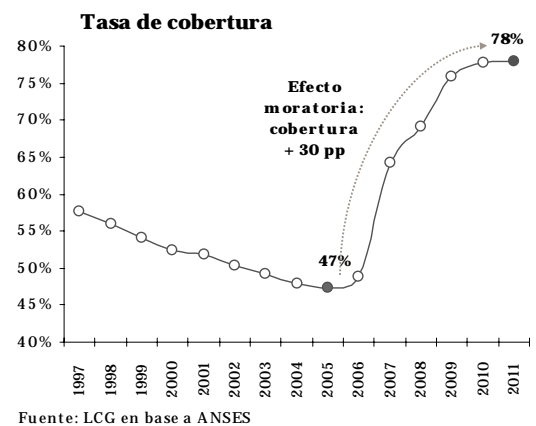
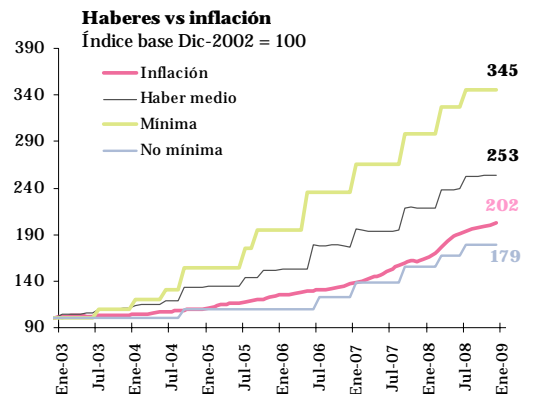
En una primera etapa, el proceso se basó en dos pilares: 1) los sucesivos aumentos de la jubilación mínima, y 2) un significativo proceso de inclusión de pasivos sin cobertura a través de la moratoria previsional.

Las estrategias de la primera etapa no estuvieron exentas de costos. Los recurrentes aumentos de la jubilación mínima (entre 2003 y 2008 se produjeron 11 aumentos de la jubilación mínima, que acumularon una suba del 245% frente a una inflación del 102% en igual período) llevaron a un notable achatamiento de la pirámide previsional:

mientras que en 2001 sólo 1 de cada 3 jubilados percibía la mínima, actualmente lo hacen 3 de cada 4. Otro daño colateral fue que el retraso evidente de las “jubilaciones no mínimas” (que sólo crecieron 79% entre 2003 y 2008), que llevó a un **notable incremento de la litigiosidad contra la ANSES por parte de los damnificados**. Actualmente hay unos 450.000 juicios vigentes contra la ANSES, que representan un pasivo contingente estimado en torno a los \$ 50.000 M<sup>12</sup>.

En el caso de la moratoria previsional, si bien era urgente encontrar una solución para los pasivos excluidos del sistema (hacia 2005 la cobertura del sistema previsional se ubicaba por debajo del 50%), lo que se discute es que la amplísima moratoria previsional implementada (que incorporó a más de 2,5 millones de nuevos jubilados) generó una **situación de evidente inequidad al igualar derechos previsionales de una persona con 30 años de aportes a otra que no tenía ninguno**. En lugar de optar una Asignación Universal a la Vejez financiada con recursos de rentas generales, se acentuó a la fuerza el componente solidario del sistema pero a costa de quitar recursos para la recomposición de los rezagados haberes no mínimos y generando un significativo pasivo de cara al futuro. **Adicionalmente, desde una perspectiva distributiva el diseño de la moratoria evidenció falencias significativas: los nuevos beneficiarios se concentraron en los estratos de ingresos medios, y un 20% correspondió a los deciles de mayores ingresos<sup>13</sup>.**

En una segunda etapa, el gobierno buscó garantizar el ajuste automático de los haberes previsionales. Desde 2009, la ac-



<sup>12</sup> De hecho, la generalización del denominado “Caso Badaro” (referido a la actualización de los haberes no mínimos para el periodo 2002-06) a todos los beneficiarios potenciales implicaría un enorme pasivo contingente superior a los \$ 100.000 M.

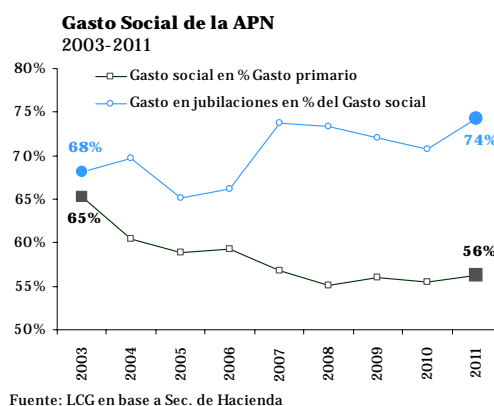
<sup>13</sup> Deciles 7 al 10 (ver Informe Mensual “¿Es posible el 82% móvil?” de julio de 2010).

tualización de los mismos se realiza en función de la ley de movilidad previsional que, obviamente, congeló la pirámide de ingresos existente al momento de la sanción de la ley. **Desde su sanción las jubilaciones crecieron por encima de la inflación y acumulan una suba del 26% en términos reales<sup>14</sup>.**

Ahora bien, **una vez que se excluye el componente previsional del gasto social se observa una evolución muy distinta:** aún con la implementación de la AUxH, **el gasto social orientado a personas vulnerables creció 71% entre 2003 y 2011 en términos reales, menos de la mitad del aumento que tuvo el total del gasto primario de la APN.** Así, la participación del gasto orientado a personas vulnerables sobre el total del gasto primario se redujo del 19% en 2003 al 11% en 2011.

**Otro aspecto que debe destacarse es la caída en términos reales del gasto en vivienda en los últimos años:** pese a tratarse del componente del gasto social que más había crecido hasta 2009 (+242% real), desde allí y hasta el 2011 se contrajo nada menos que el 35%.

**En resumen, si bien el gasto social creció fuerte durante los dos gobiernos kirchneristas, la expansión estuvo bastante a la zaga de la evidenciada por el total del gasto primario. Asimismo, existió una altísima concentración del aumento en el gasto previsional: 4**



<sup>14</sup> La ley de movilidad previsional establece que la suba de las jubilaciones se realicen en función de la evolución de dos variables variables: 1) los recursos tributarios por beneficiario y 2) el índice general de salarios (INDEC) o índice RIPTE, el que muestre la mayor variación. Si bien la escasa información disponible por parte de la ANSES impide reconstruir el cálculo, lo cierto es que las variaciones estimadas se ubicaron sistemáticamente por debajo de las efectivas (la brecha promedio fue de 2,5 pp). De hecho, pese a la intención del Gobierno de anclar las expectativas salariales en torno al 18%, esta brecha se mantuvo en el aumento recientemente anunciado por la Presidenta (+17,6%, pero semestral): fue 1,4 pp superior al valor estimado.

**de cada 5 pesos que aumentó el Gasto Social se destinaron al pago de jubilaciones y pensiones.**

Mirado desde una perspectiva global, queda claro que, pese a su enorme importancia en materia de cohesión social, **la incidencia de la AUxH en la estructura del gasto es más bien menor**: en 2011 fue de casi \$ 10.000 M, representando tan sólo el 5% del total del gasto social.

Es una pena porque el esfuerzo necesario para aliviar la situación de aquellos que padecen no parece tan inalcanzable, sobre todo al comparar la cantidad de recursos que se destina a otros fines. Tomando los datos de la última EPH disponible (2T-11) y corrigiendo por los precios de la canasta básica, se observa que **el costo total de erradicar la pobreza en la Argentina es de “sólo” \$ 31.000 M. Esta cifra es menos de la mitad de lo que el Gobierno gastó en 2011 en subsidios a la energía, transporte y alimentos<sup>15</sup>.**

## Los dilemas de la ANSES

Teniendo en cuenta el énfasis que el kirchnerismo puso en la política previsional, vale la pena realizar algunos comentarios con respecto a la sostenibilidad futura del sistema. Con la estatización de las AFJP, la ANSES se hizo del fondo acumulado en las cuentas privadas de capitalización que pasaron a formar parte de su Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS). **Además del *stock* acumulado, la ANSES comenzó a gozar del flujo de ingresos que antes iba a las AFJPs más los aportes de nuevos trabajadores activos** (que percibirán una jubilación en el futuro).

---

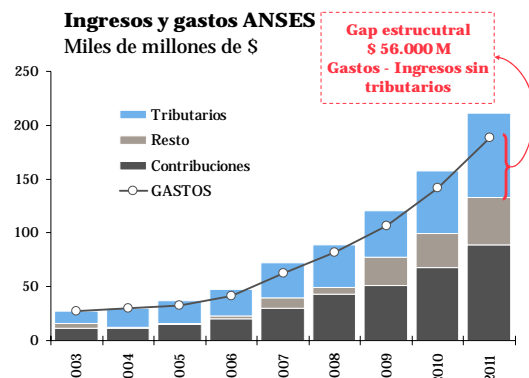
<sup>15</sup> De hecho, el total del gasto social orientado a personas vulnerables (\$ 46.000 M), representó apenas el 61% de las erogaciones destinadas a subsidios.



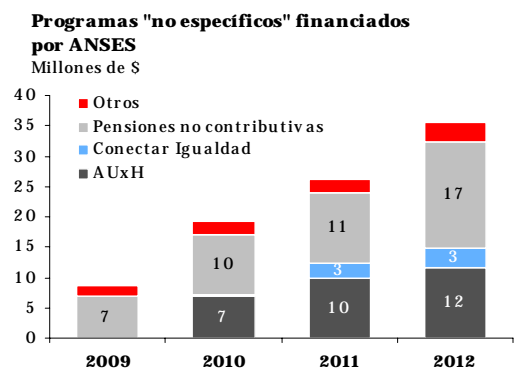
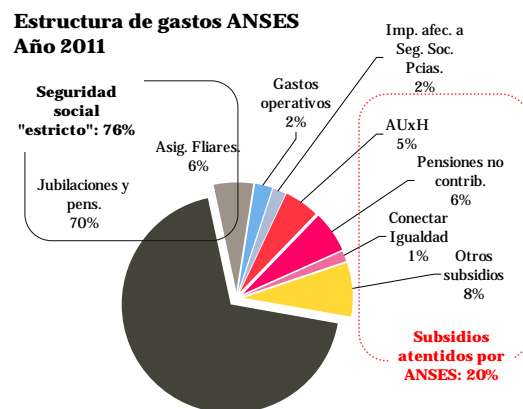
Cuando el sistema previsional era deficitario (algo que se acentuó con la transición al sistema de capitalización) se les exigió a las Provincias a ceder cada vez más recursos para financiar a la ANSES. **Como este esquema se mantuvo inalterado aun después de estatizado el sistema**, la ANSES pasó a tener un doble ingreso, los flujos recién apropiados más los aportes provinciales, y con ello **su margen financiero se expandió considerablemente**.

Como resultado de ello (y para atenuar posibles reclamos de las provincias), **la ANSES comenzó a financiar otros programas que no hacen estrictamente a su función**: la Asignación Universal por Hijo (que debería contar con presupuesto asignado en el Ministerio de Desarrollo Social), la entrega de *laptops* a estudiantes secundarios (el programa "Conectar Igualdad), o bien el incremento del gasto de programas ejecutados por otros ministerios (de los cuales las pensiones no contributivas representan el 80%)<sup>16</sup>. **Los montos involucrados no son insignificantes: en 2011 el financiamiento conjunto de estos programas representó \$ 26.000 M.**

No se discute acá **la validez de los programas (aunque hay mucha tela para cortar allí) sino el hecho de que su financiamiento recaiga sobre la ANSES**, ya que esto implica una doble transferencia a los beneficiarios de los mismos. **Lo que reciben no sólo lo financian los futuros jubilados** (¿"alcanzará" el FGS para pagar las futuras jubilaciones?) **sino también los actuales que terminan percibiendo haberes menores que los que se podrían abonar**. Además, el financiamiento de estos programas por parte de ANSES liberó recursos que se gastaron en otras dependencias, como lo demuestra una posición fiscal que en



Fuente: LCG en base a ANSES



Fuente: LCG en base a ANSES

<sup>16</sup> Las pensiones no contributivas son pagadas por el Ministerio de Desarrollo e incluyen las pensiones por vejez (mayores de 70 años), a madres de siete o más hijos, por invalidez, por leyes especiales (premios Nobel, premios olímpicos y paraolímpicos, etc), a familiares de personas desaparecidas y las pensiones graciables otorgadas por el Congreso de la Nación.



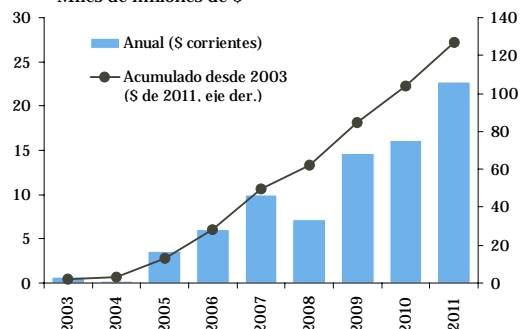
apenas 5 años tuvo, neto de ingresos extraordinarios, un deterioro equivalente a 4 pp del PBI.

En la “abundancia” coyuntural de la ANSES el problema puede pasar desapercibido. Inclusive **con estos programas el superávit financiero de la ANSES no ha parado de crecer**: en 2011 totalizó \$ 22.700 M, 41% por encima del obtenido en 2010. Pero **el principal motivo de preocupación es la solidez del sistema previsional de cara al futuro, cuando los “nuevos” aportantes tras pasados en 2008 se transformen en pasivos: se acabará la bonanza actual y se pondrá en evidencia la “frazada corta” en materia de gasto de la ANSES**. Cuando llegue el momento, ¿se optará por priorizar a los beneficiarios de planes sociales como la AUxH o se concentrarán los recursos en el gasto estrictamente previsional? ¿O, distintamente, se abordará el problema de aquellos futuros viejos que, sin los años de aportes necesarios, estarán sin ningún tipo de cobertura (todavía 1 de cada 3 asalariados es informal)? Porque la moratoria sólo ha resuelto el problema de la actual generación de mayores de 65 años que no habían cumplimentado los requisitos jubilatorios, y no de las que tendrán a futuro un inconveniente similar.

**La evolución reciente del FGS tampoco debe generar una sensación ficticia de holgura**. Dicho fondo, que apenas después de la estatización de las AFJP totalizaba \$ 98.200 M (oct-08), aumentó a \$ 201.000 M en octubre de 2011. Este implica un crecimiento del 105% en 3 años y una rentabilidad anual del 27% medida en pesos (5,7% anual en términos reales). Sin embargo, cuando se descomponen los factores que explican la suba del Fondo se observa que prácticamente **la mitad de dicho incremento fue un efecto “de única vez” derivado del aumento en las cotizaciones de acciones y títulos públicos** (que tocaron su piso precisamente como consecuencia de la estatización de las AFJP). **Neto de este efecto, la rentabilidad prome-**

### Superávit fiscal ANSES

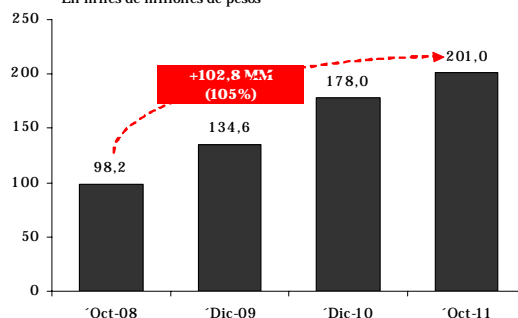
Miles de millones de \$



Fuente: LCG en base a Sec. de Hacienda

### Evolución del FGS: 2008-2011

En miles de millones de pesos



Fuente: LCG en base a ANSES

### Descomposición la de Ganancia Acumulada FGS 2008-2011

En miles de millones de pesos

	Ganancia acumulada			Stock al:	
	Por Tasa	Por Precio	Total	Oct-08	Oct-11
<b>Financiamiento Público</b>	<b>42,3</b>	<b>40,6</b>	<b>82,9</b>	<b>61,2</b>	<b>142,9</b>
Títulos Públicos	38,3	40,6	78,9	59,1	116,2
Proyectos Productivos	4,0	-	4,0	2,2	26,7
<b>Financiamiento Privado</b>	<b>9,8</b>	<b>10,1</b>	<b>19,9</b>	<b>37,0</b>	<b>58,1</b>
Plazo Fijo	3,8	-	3,8	10,2	25,5
Acciones*	0,8	10,1	10,9	7,8	19,8
Títulos Extranjeros	0,1	-	0,1	5,1	0,0
Otros	5,1	-	5,1	13,8	12,8
<b>Ganancia Total</b>	<b>52,2</b>	<b>50,6</b>	<b>102,8</b>	<b>98,2</b>	<b>201,0</b>

Fuente: LCG en base a ANSES y estimaciones propias.  
\*En Acciones, "por Tasa" supone el pago de dividendos.

dio del fondo se reduce al 15,3% anual que, en términos reales, implica una contracción del 4,1% anual. Y con la estructura actual de activos financieros que posee actualmente el FGS, el rendimiento estimado para el 2012 es del 14,6% en pesos (-7% en términos reales).

Aquí se pone en evidencia el costo que implica para la sostenibilidad futura del FGS que la ANSES haya financiado programas “no específicos”: si el financiamiento entre 2009 y 2011 hubiera surgido de fuentes alternativas y estos fondos se hubieran invertido en el FGS a la rentabilidad promedio obtenida, el valor actual de dicho Fondo sería \$ 261.000 M (\$ 60.000 M por encima del valor de oct-11). Hoy el FGS alcanzaría para pagar 16,5 meses del total de jubilaciones y pensiones. Tener dentro esa diferencia de \$ 60.000 M hubiera equivalido a un 30% más de cobertura.

Este ejemplo demuestra las enormes implicancias que tiene a futuro el destino que la ANSES le da a los recursos que recibe. La aparente holgura actual no debe postergar la discusión referida al interrogante que plantea la sostenibilidad del sistema previsional de cara al futuro, máxime con los desatinos en materia previsional que sufrió nuestro país a partir de la segunda mitad del siglo XX. En última instancia, el superávit actual de la ANSES se sustenta en los recursos que las provincias han venido resignando en las últimas décadas y que explican sus penurias fiscales actuales.

#### Estructura del FGS Octubre 2011

En miles de millones de pesos

	\$	Rendimiento Proyectado*
Saldos Disponibles	1,2	0,0%
<b>Financiamiento Público</b>	<b>142,9</b>	<b>15,9%</b>
<b>Títulos Públicos</b>	<b>116,2</b>	<b>16,0%</b>
Cuasipar (2+CER)	40,9	12,0%
Descuento u\$s 8,28%	24,2	19,3%
Bonar 16 (Badlar+3,25%)	11,2	18,3%
Bonar X (u\$s 7%)	8,7	18,0%
Bonar 14 (Badlar+2,75%)	8,6	17,8%
Bonar 15 (Badlar priv + 350)	3,6	18,5%
Bonar 15 (Badlar priv + 300)	3,5	18,0%
Bonar XII	2,6	18,0%
Resto	13,0	16,0%
<b>Proyectos Productivos</b>	<b>26,7</b>	<b>15,7%</b>
Atucha II (Libor+5%2021)	8,2	17,0%
FF Obras Viales (2021)	4,9	17,0%
ENARSA (Libor+5%2021)	4,3	17,0%
Préstamo EPEC	2,5	17,0%
Resto	6,8	12,0%
<b>Financiamiento Privado</b>	<b>56,9</b>	<b>11,5%</b>
Plazo Fijo	25,5	15,0%
Acciones	19,8	5,0%
Títulos Extranjeros	0,0	0,0%
Otros	11,6	15,0%
<b>Total FGS</b>	<b>201,0</b>	<b>14,6%</b>

Fuente: LCG en base a ANSES y estimaciones propias.

\* Supone: Badlar 15%; Devaluación 11%; CER 10% y Libor 1%

Está prohibida su reproducción y circulación no autorizada expresamente.