

Los planes sociales en la gestión Cambiemos

Expansión y apuesta a la individualización y la desintermediación

Pablo Swiec¹

Sandra Guimenez²

Ha pasado menos de un mes de la derrota electoral de la Alianza Cambiemos que significó, al mismo tiempo, la llegada al poder del Frente de Todos. En este contexto, proliferan balances académicos, periodísticos, que buscan responder qué implicancias tuvo el macrismo en los diferentes ámbitos de la vida social: el trabajo, la educación, la macroeconomía, las políticas sociales, entre otros. En esta misma línea de investigación, este artículo pretende indagar qué sucedió con los denominados “planes sociales” entre 2015 y 2019.

Antes de adentrarnos en el análisis de los datos cuantitativos, nos parece importante realizar algunas aclaraciones conceptuales. En lo que sigue, referimos a “planes sociales” para aludir a los denominados Programas de Transferencia Condicionada de ingreso (PTC) destinados a personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad por la imposibilidad de acceso al mercado de trabajo formal, y que por lo tanto, no logran obtener un ingreso que les permita reproducir sus condiciones materiales de vida. Teniendo en cuenta esta caracterización, en la actualidad pueden encontrarse dos PTC, ambos gestionados en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social: los programas Hacemos Futuro (HF) y el denominado Proyectos Productivos Comunitarios (PPC).

Existe una idea difundida y propugnada por la gestión Cambiemos acerca de que su llegada al gobierno implicaría terminar con los “planes sociales” reemplazándolos por trabajo genuino para alcanzar la tan mentada *pobreza cero*. Por lo que aquí nos preguntamos en qué medida Cambiemos logró cumplir ese objetivo de reducir PTC a cambio de aumentar puestos de empleo. Para ello nos detenemos en mirar qué pasó efectivamente con los PTC.

¿Qué sucedió con los *planes sociales* durante el macrismo? ¿Cuál fue su impacto en el presupuesto? ¿Cómo evolucionó la cantidad de titulares? ¿Qué actualización tuvo el incentivo entre 2015 y 2019?

A. Antecedentes históricos

El actual programa Hacemos Futuro surge en el año 2009 con el nombre de Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (PRIST), como una política de transferencia condicionada de ingresos. Implementado en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, su objetivo principal consistió en “...la promoción del desarrollo económico y la inclusión social, generando nuevos puestos de trabajo genuino, con igualdad de oportunidades, fundado en el trabajo organizado y comunitario, incentivando e impulsando la formación de organizaciones

¹ Sociólogo. Maestrando en Políticas Sociales

² Socióloga. Doctora en Ciencias Sociales

sociales de trabajadores...”.³ Tenía como destinatarios, principalmente, a aquellos trabajadores que, a pesar de los seis años de crecimiento económico y recuperación del empleo que tuvieron lugar entre 2003 y 2009, aún ocupaban puestos de trabajo informales.

La gestión de Cambiemos no eliminó ese programa, aunque se abocó apenas asumió la gestión a trazar algunas modificaciones. En febrero de 2018 el Programa de Ingreso Social con Trabajo pasó a denominarse Hacemos Futuro (HF) y su objetivo se reorientó a “... empoderar a las personas o poblaciones en riesgo o situación de vulnerabilidad social, promoviendo su progresiva autonomía económica a través de la terminalidad educativa y cursos y prácticas de formación integral que potencien sus posibilidades de inserción laboral e integración social.”⁴

Comparando ambas normativas –las de su origen en 2009 y las elaboradas por Cambiemos– observamos que en el PRIST el acento está puesto en el trabajo colectivo y en la reconstrucción del lazo social entendiendo, además, que la desocupación u ocupación en puestos de trabajo informales no es responsabilidad individual, sino producto de la incapacidad del mercado de trabajo de absorber toda esa fuerza disponible. En cambio, en el caso de HF (Cambiemos) el foco está situado en el individuo y su autonomía para, a partir de la realización de actividades de formación y terminalidad educativa, acceder al mercado de trabajo formal. Subyace aquí el supuesto de que exs trabajadores no pueden resolver su situación laboral en virtud de la falencia de haber desarrollado las habilidades socioemocionales correctas que les hubieran permitido resolver dicha situación sin la necesidad de la asistencia del estado.

La otra política que analizamos es el programa Proyectos Productivos Comunitarios (PPC), que comienza a funcionar en el año 2017. Enmarcado en la Ley de Emergencia Económica⁵, bajo la cual se creó el Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario (en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social), su objetivo es “... contribuir a la generación de nuevas fuentes de trabajo y a la consolidación de las existentes a través de la creación, promoción y fortalecimiento de unidades productivas gestionadas por los trabajadores de la economía popular en situación de alta vulnerabilidad social y económica, con miras a promover su integración social y laboral”.⁶ En este caso, el propósito es que, a partir del cobro del Salario Social Complementario (el 50% del Salario Mínimo Vital y Móvil), los titulares puedan conformar unidades socio-productivas en: construcción, infraestructura social y mejoramiento ambiental; producción popular; o agricultura familiar y campesina. Cabe remarcar que esta iniciativa fue una propuesta que demandaban un conjunto de organizaciones sociales que se movilizaban ampliamente reclamando esa política por parte del estado.

A continuación, se analizan los programas a la luz de la evolución de la ejecución presupuestaria, la cantidad de titulares, y el monto del incentivo en el período 2015-2019.

B. Los Programas de Transferencia Condicionada durante la gestión Cambiemos.

3 Resolución del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación 3182/09. Disponible en: <http://digesto.desarrollosocial.gob.ar/normaTexto.php?Id=247&organismo=Ministerio%20de%20Desarrollo%20Social>

4 Lineamientos Programa Hacemos Futuro. Disponible en:

<http://digesto.desarrollosocial.gob.ar/normaTexto.php?Id=1276&organismo=Secretar%EDa%20de%20Econom%EDa%20Social>

5 Se trata de la ley 27.345 de 2016 que prorrogó hasta el hasta el 31 de diciembre de 2019 la emergencia social en los términos de lo dispuesto en la Ley N° 27.200.

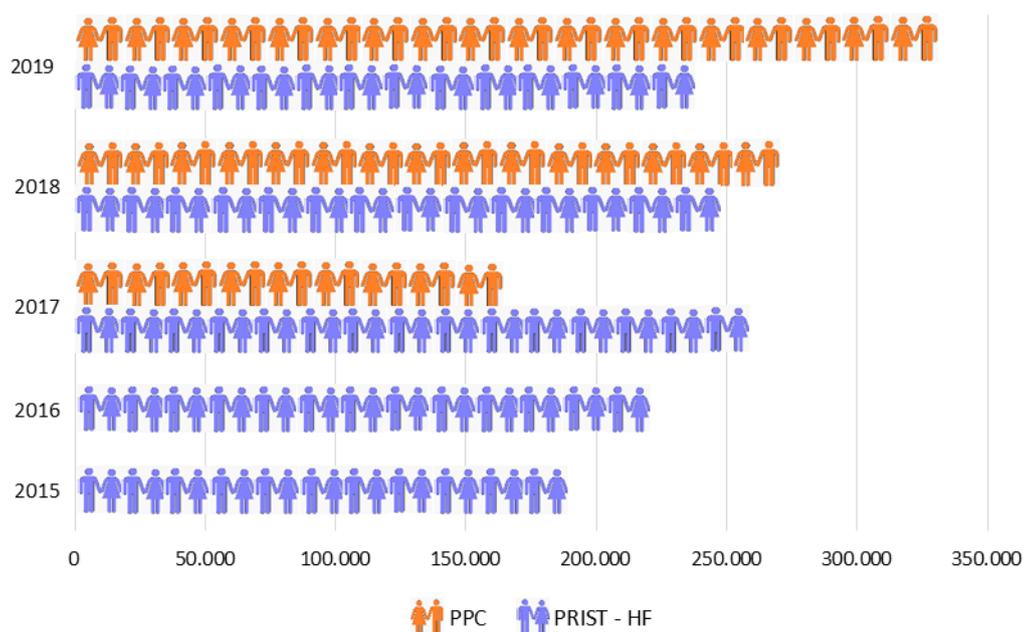
6 Resolución de creación del programa Proyectos Productivos Comunitarios: RESFC-2017-1-APN-MDS.

En diciembre del año 2015 el PRIST contaba con 187.288 titulares. Como observamos en el gráfico 1, dicha cantidad aumenta a 219.245 en 2016, y a 257.351 a fines de 2017. Es decir, en los primeros dos años de gestión, el gobierno nacional, a través del Ministerio de Desarrollo Social, acrecienta en 70.063 la cantidad de titulares. Luego, en los años 2018 y 2019 se produce un descenso en el número de titulares, culminando la gestión con 237.417 personas bajo el programa Hacemos Futuro. De acuerdo a estos datos, en octubre de 2019 HF cuenta con 50.129 titulares más que en diciembre de 2015.

Respecto a Proyectos Productivos Comunitarios (PPC), el número de personas bajo programa ha aumentado durante sus tres años de implementación. Así, en 2019 el programa cuenta con casi 165.000 titulares más que en 2017 (pasó de 164.065 a 329.013).

Sumando ambas políticas, en los cuatro años de gestión de la alianza Cambiemos, la cantidad de titulares que se encuentran bajo estos programas se ha incrementado un 202%, pasando de 187.288 en 2015, a 566.430 personas en octubre de 2019.

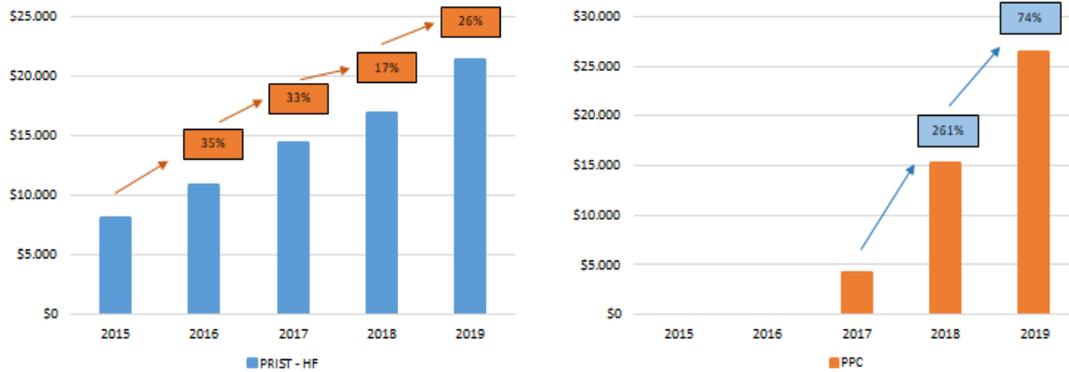
Gráfico 1. Cantidad de titulares Programa de Ingreso Social con Trabajo – Hacemos Futuro (PRIST – HF), y Proyectos Productivos Comunitarios (PPC). 2015-2019.



Fuente: Observatorio de Economía Política en base a datos del Ministerio de Desarrollo Social.

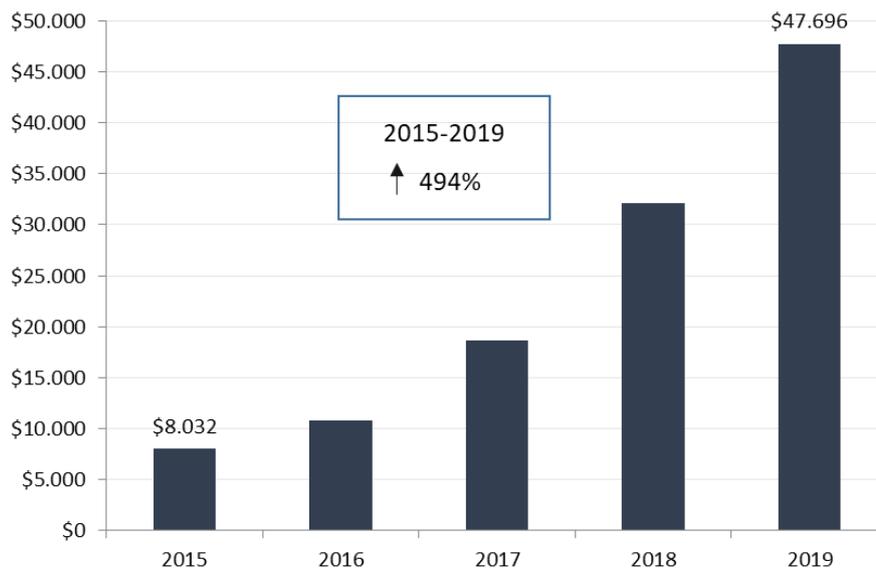
En el gráfico 2 se observa cómo ha evolucionado la ejecución presupuestaria de ambos programas durante el período (en términos nominales). En los dos casos los recursos no han dejado de incrementarse nominalmente a lo largo de los años. El PRIST – HF ha pasado de \$ 8.032 millones en 2015 a \$ 21.323 millones ejecutados en 2019. Este incremento representó 111 puntos porcentuales (p.p.). Por su parte, PPC muestra un incremento sensiblemente más acelerado. En 2018 el presupuesto ejecutado se incrementó un 261% respecto al año anterior (pasó de \$ 4.196 a \$ 15.149 millones); mientras que en 2019 lo hizo en 74% (de \$ 15.149 a \$ 26.373 millones).

Gráfico 2: Programa de Ingreso Social con Trabajo - Hacemos Futuro (PRIST-HF); Proyectos Productivos Comunitarios (PPC). Presupuesto ejecutado 2015-2019 (en millones de \$).



Fuente: Fuente: Observatorio de Economía Política en base a datos del Ministerio de Hacienda (www.presupuestoabierto.gob.ar)

Gráfico 3: Programa de Ingreso Social con Trabajo - Hacemos Futuro (PRIST-HF); Proyectos Productivos Comunitarios (PPC). Suma del presupuesto ejecutado de ambos programas. 2015-2019 (en millones de \$).



Fuente: Observatorio de Economía Política en base a datos del Ministerio de Hacienda (www.presupuestoabierto.gob.ar)

Si se tienen en cuenta los recursos ejecutados entre ambos programas en el período 2015-2019 (gráfico 3), se observa que los mismos se incrementaron un 494% en términos nominales, pasando de \$ 8.032 a \$ 47.696 millones.

Gráfico 4: Incentivo a titulares de Programa de Ingreso Social con Trabajo - Hacemos Futuro (PRIST-HF); Proyectos Productivos Comunitarios (PPC). 2015 – 2019.



Fuente: Observatorio de Economía Política en base a datos del Ministerio de Desarrollo Social.

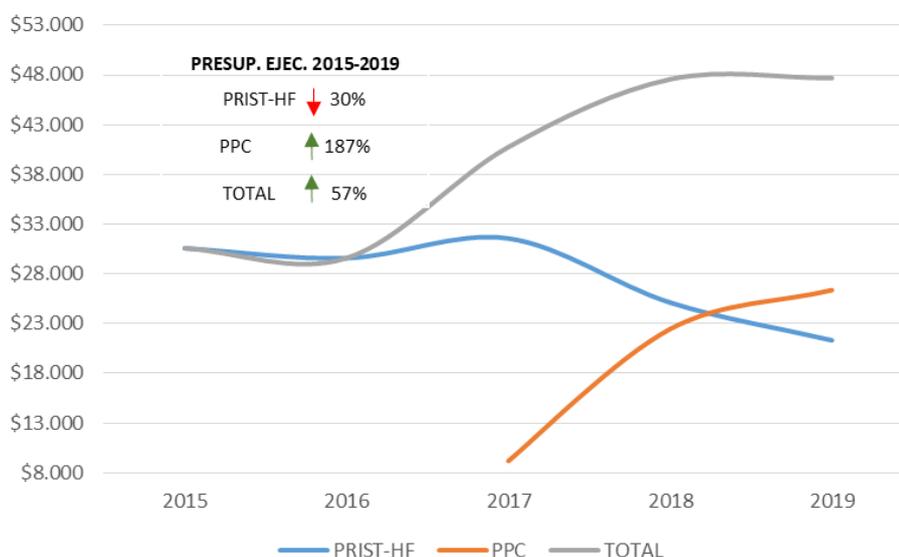
El incentivo a titulares de ambos programas ha tenido idéntica evolución en el período. Una diferencia a tener en cuenta es que, según su normativa, PPC debe acompañar (en términos porcentuales) el ritmo de aumento del Salario Mínimo Vital y Móvil, representando siempre el 50% del mismo. En cambio, el incremento en HF es decidido por las autoridades políticas del Ministerio de Desarrollo Social, y de acuerdo al vínculo que establecen con las organizaciones sociales.

En el gráfico 4 se observa que, nominalmente, el monto muestra un incremento en cada año. Estos aumentos buscaron acompañar el ritmo inflacionario, para que el incentivo no pierda poder adquisitivo (veremos a continuación que este objetivo no fue alcanzado). Observando el período en su totalidad el monto ha pasado de \$ 2.600 en 2015 a \$ 8.500 en 2019, lo que representa un aumento del 227% (nominal).

En los gráficos 5 y 6 se presenta la evolución del presupuesto ejecutado de ambos programas y del incentivo, en términos reales (a pesos de octubre 2019). Allí puede observarse, en primer lugar, que el presupuesto total tuvo un aumento del 57% a lo largo del período 2015 - 2019. Este incremento es explicado por la suba de los recursos ejecutados entre 2017 y 2019 por el programa PPC, que se incrementaron en términos reales un 187%. En cambio, en el caso de PRIST – HF la ejecución disminuyó un 29% entre 2015-2019.

Por su parte, el incentivo muestra un descenso del 14% en términos reales entre 2015 y 2019, con un incremento en el año 2016, y una caída en 2017 y 2018, para mantenerse constante en 2019.

Gráfico 5: Programa de Ingreso Social con Trabajo - Hacemos Futuro (PRIST-HF); Proyectos Productivos Comunitarios (PPC). Presupuesto ejecutado 2015-2019 en términos reales (a \$ de octubre 2019).



Fuente: Observatorio de Economía Política en base a datos de Ministerio de Hacienda; y a IPC Nacional, IPC CABA, IPC GBA.

Gráfico 6: Incentivo a titulares de Programa de Ingreso Social con Trabajo - Hacemos Futuro (PRIST-HF); Proyectos Productivos Comunitarios (PPC) 2015 – 2019, en términos reales (a \$ noviembre 2019).



Fuente: Observatorio de Economía Política en base a datos de Ministerio de Hacienda; y a IPC Nacional, IPC CABA, IPC GBA.

La información de los gráficos 5 y 6 permiten afirmar que la ampliación en términos reales del presupuesto ejecutado es explicada, principalmente, por el incremento en la cantidad de titulares de ambos programas, a costa de la pérdida en el poder adquisitivo (14%) que sufrió el incentivo. En este sentido, otro indicador de su merma es la comparación respecto al valor de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) que elabora el INDEC para establecer los requerimientos kilocalóricos y proteicos imprescindibles que debe consumir una persona (o una familia)

durante un mes para no ser indigente.⁷ Dicha canasta se valoriza mensualmente a través del Índice de Precios al Consumidor (IPC). En el gráfico 7 se presenta la relación entre el incentivo a titulares y el valor de la CBA entre abril de 2016 y noviembre 2019.⁸ Allí se observa que al inicio del período el incentivo era de \$ 3.120 y la CBA tenía un valor de \$ 1.515. Es decir que el incentivo permitía acceder al equivalente a 2,06 canastas. Luego, en noviembre de 2016 esa relación aumenta a 2,28 veces (en dicho mes, el incentivo pasó de \$ 3.430 a \$ 4.030). A partir de ese momento el pago mensual a titulares disminuye su poder adquisitivo respecto a la CBA hasta alcanzar, en abril de 2019 el menor valor: 1,63 canastas. Por último, en noviembre del corriente año, el incentivo alcanza los \$ 8.500, pudiendo acceder con ese monto a 1,74 canastas. Así, en noviembre de 2019, el monto otorgado a titulares permite acceder a un 16% menos de aquellos bienes que componen la CBA, respecto a abril de 2016.

Gráfico 7: Cantidad de Canastas Básicas Alimentarias a las que permite acceder el incentivo a titulares de HF – PPC. Abril 2016 – noviembre 2019.



Fuente: Observatorio de Economía Política en base a datos del Ministerio de Desarrollo Social y a INDEC.

C. Conclusión

Al analizar la información presentada a la luz del comportamiento macroeconómico que ha tenido la Argentina entre 2015 y 2019 (caída del PBI en tres de los cuatro años de gestión), y, en el caso particular del mercado de trabajo, aumento del desempleo desde 5,9% en el

⁷ Para mayores precisiones sobre la composición de la Canasta Básica Total y la Canasta Básica Alimentaria consultar los siguientes documentos:

https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/canasta_04_19.pdf

https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/sociedad/EPH_metodologia_22_pobreza.pdf

⁸ El período informado corresponde a la información disponible sobre valorización de las canastas que publica el INDEC. Disponible en: https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/sociedad/serie_cba_cbt.xls

segundo trimestre de 2015 a 10,6% en el mismo período de 2019, es posible sostener como hipótesis que el incremento que experimentaron los programas, tanto en términos de ejecución presupuestaria como en la cantidad de titulares, se debió a la necesidad, por parte de la Alianza Cambiemos, de contener la conflictividad social y garantizar la gobernabilidad. Después de las elecciones de medio término en el año 2017, dicha Alianza pretendió ir a fondo con algunas medidas (como la reforma del sistema jubilatorio así como pretendía impulsar la reforma laboral), pero la alta movilización popular de algún modo impidió ese avance. Luego del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional en mayo de 2018 y de las pautas de ajuste del gasto estatal que el mismo requería (que impactó de lleno por ejemplo en el presupuesto destinado a infraestructura), Cambiemos se vio obligado a redireccionar su objetivo original de reducir los planes sociales del MDS para mermar la pérdida de nivel adquisitivo de la población más vulnerable. Por ello el mayor aumento de población bajo planes se observa en los años 2018 y 2019, fundamentalmente en este último año que coincidía con la convocatoria a elecciones para presidente.

Asimismo, es importante resaltar el cambio en el diagnóstico acerca de las responsabilidades de la situación de las personas en el mercado de trabajo. Mientras que para la gestión que permaneció en el período 2003-2015 la misma era una responsabilidad política del estado para resolver los problemas de la economía y del mercado laboral y ello justificaba la intervención estatal (que no alcanzaba con estos programas a resolver acabada e integralmente esa situación, pero se hacía cargo de la misma); en la gestión de Cambiemos se corre la responsabilidad a lxs individu@s culpabilizándolos de su propia situación, identificando en ell@s falencias personales que explicarían la situación en el mercado de trabajo, situación que podría mejorar a través de la participación de lxs titulares en actividades de capacitación. De esta forma, el Estado estaría brindando las “herramientas” para que, individualmente, los titulares puedan mejorar sus condiciones de vida, independientemente del contexto macroeconómico y de las condiciones del mercado de trabajo. En términos de Dubet (2012), se produce un cambio en la manera de concebir la justicia social. Mientras que entre 2003-2015 (no sin limitaciones en las políticas y en la mirada general) las políticas socio laborales tenían como objetivo reducir las desigualdades de ingreso, de condiciones de vida y de acceso a servicios para, de esta forma, reducir la distancia entre sujetos que ocupan diferentes posiciones en la estructura social; a partir de 2016 se privilegia la tesis acerca de que la posición ocupada por cada individuo en la estructura social se encuentra en función del mérito realizado retornando a las políticas sociales focalizadas y de combate a la pobreza, desconectadas de la estrategia de desarrollo general.

Además de lo anterior, un objetivo implícito en las transformaciones llevadas adelante por la gestión Cambiemos en relación a éstos programas fue el de romper el lazo entre las organizaciones y lxs perceptores de lxs mismos. Por ello, el hincapié principal se dirigió a la terminalidad educativa y a la formación gestionada por cada persona a voluntad. El ex Secretario de Economía Social, en su carta de despedida a los trabajadores del Ministerio expresaba su congratulación en torno a ese objetivo *“Desde la Secretaría de Economía Social cambiamos la lógica de los programas sociales y los transformamos, eso nos llena de orgullo. Los desintermediamos, pensando en cada titular de derecho, transparentamos, pusimos foco en la libre elección, la salud y la terminalidad educativa”*⁹. Tomando a Arcidiácono y Bermúdez (2018), aflora la impronta del capital humano y la empleabilidad, relegando temáticas como la

⁹ Carta de Despedida a lxs trabajadores del Ministerio de Desarrollo Social. Matías Kelly. 9/12/2019

organización comunitaria, la participación social y la articulación colectiva. Esto último fue un objetivo explícito de las acciones decididas por la gestión.

Por último, teniendo en cuenta el contexto que se abrió a partir del 10 de diciembre, resulta imprescindible pensar en nuevas lógicas de producción, comercialización, y vínculo entre los actores económicos, para poder ampliar las fronteras del mercado de trabajo (a través de cooperativas, proyectos comunitarios, etc.). En este nuevo contexto el Estado deberá ocupar un rol preponderante para garantizar que dichas lógicas no impliquen una pérdida de derechos laborales para quienes producen y trabajan. Así como se abre una disputa político-cultural en torno a cómo dotar de legitimidad social las intervenciones que el estado necesariamente debe realizar en dirección a todxs aquellxs que no pueden insertarse en el mercado formal de trabajo, pero que trabajan cotidianamente en sus barrios o proyectos comunitarios.

Bibliografía

- Arcidiácono Pilar y Bermúdez Ángeles (2018). Del “Ellas Hacen” al “Hacemos Futuro”: Descolectivización como impronta de los programas sociales. Revista de Políticas Sociales- Centro de Estudios de Políticas Sociales del Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Moreno. Año 5. Número 6.
- Dubet, François (2012). Los límites de la igualdad de oportunidades. Publicado en revista Nueva Sociedad N° 239, mayo-junio de 2012, ISSN: 0251-3552, www.nuso.org

Fuentes de información utilizadas

- Ministerio de Hacienda – Presupuesto Abierto: www.presupuestoabierto.gob.ar
- INDEC. Índice de Precios al Consumidor (IPC); Valorización de la Canasta Básica Alimentaria (CBA). <https://www.indec.gob.ar/>
- Normativas Ministerio de Desarrollo Social. Programa de Ingreso Social con Trabajo (PRIST); Hacemos Futuro; Proyectos Productivos Comunitarios. Disponibles en: <http://digesto.desarrollosocial.gob.ar/2019/>