



# Ni pobreza cero, ni creación de empleo. El caso de los *planes sociales* en la gestión Cambiamos

PABLO SWIEC (UBA) Y SANDRA GUIMENEZ (UNPAZ-UBA)  
10 DE MARZO DE 2020

---

Han pasado pocos meses desde la derrota electoral de la Alianza Cambiamos 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.

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).

La gestión Cambiemos afirmaba que eliminaría los “planes sociales” reemplazándolos por trabajo genuino para alcanzar la tan mentada pobreza cero. Por lo que nos preguntamos ¿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?

### **Algunos datos sobre los PTC**

El actual programa Hacemos Futuro surge en el año 2009 con el nombre de Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (PRIST), concebido por la gestión kirchnerista como una política de transferencia condicionada de ingresos.

Fue implementado en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social y su objetivo apuntaba a promover el desarrollo económico y la inclusión a través de la generación de “puestos de trabajo genuino”, fundado en el trabajo organizado y comunitario e incentivando e impulsando la formación de organizaciones sociales de trabajadores. Sus destinatarios fueron principalmente lxs trabajadores que, a pesar del de crecimiento económico y recuperación del empleo producido entre 2003 y 2009, aún no lograban insertarse en el mercado de trabajo formal y, por lo tanto, se ocupaban en puestos de trabajo informales. El ex Argentina Trabaja, reconocía esta imposibilidad de absorción de esa población y creaba un dispositivo que permitía darles respuesta.

La gestión de Cambiemos no eliminó el programa, aunque dispuso modificaciones sobre el mismo. En febrero de 2018 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”.<sup>1</sup>

Comparando ambas normativas –la de su origen en 2009 y la elaborada por Cambiemos– puede observarse que en el PRIST el acento estaba 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 era un problema de responsabilidad individual, sino resultado de la incapacidad del mercado de trabajo de absorber a toda esa fuerza disponible. En el caso de HF (Cambiemos) el foco pasa a estar ubicado en el individuo y su autonomía asumiendo que, a partir de la realización de actividades de formación y terminalidad educativa, podría acceder al mercado de trabajo formal. En este caso, la responsabilidad de la desocupación se atribuye a la persona que no contaría con las credenciales que exige el mercado de trabajo. 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 problemática sin la necesidad de la asistencia del estado.

La otra política que analizamos es el programa Proyectos Productivos Comunitarios (PPC), que comenzó a funcionar en el año 2017. Enmarcado en la Ley de Emergencia Económica,<sup>2</sup> se creó el Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario (en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social). Su objetivo fue planteado como “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”.<sup>3</sup> 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;

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

2 Se trata de la Ley N° 27345 de 2016 que prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2019 la emergencia social en los términos de lo dispuesto en la Ley N° 27200.

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

o agricultura familiar y campesina. Esta iniciativa fue una propuesta que demandaban un conjunto de organizaciones sociales que se movilizaron 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.

### **Expansión presupuestaria y pérdida del poder adquisitivo del incentivo**

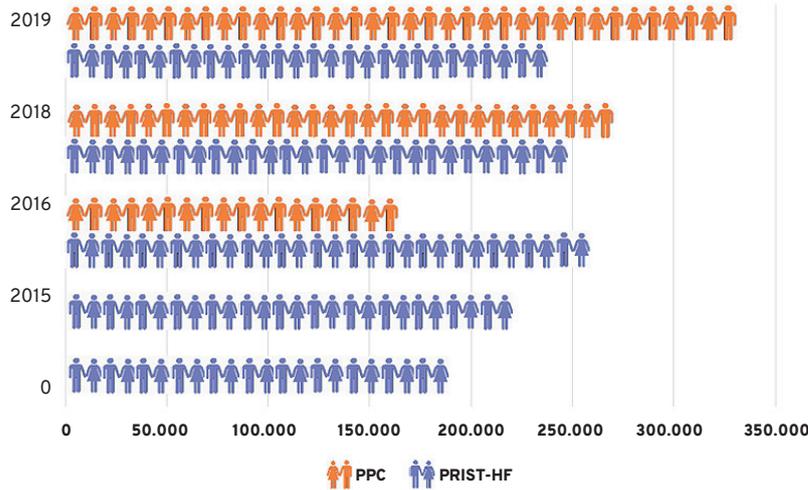
Los números son contundentes. En los primeros dos años de gestión Cambiemos acrecentó la cantidad de titulares en 70.063 perceptores.

En diciembre del año 2015 el PRIST contaba con 187.288 titulares. Dicha cantidad aumenta a 219.245 en 2016, y a 257.351 a fines de 2017. 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 (Gráfico 1).

Con respecto al programa Proyectos Productivos Comunitarios (PPC), el número de personas aumentó durante sus tres años de implementación, ya que en 2019 se computan 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.**



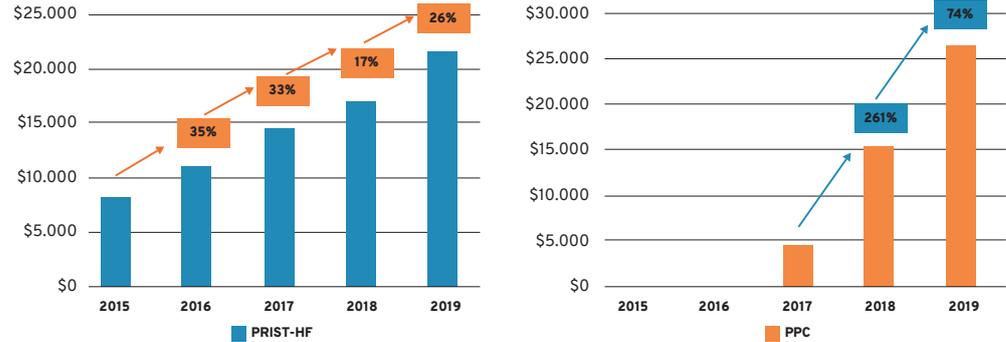
**Fuente:** Observatorio de Economía Política en base a datos del Ministerio de Desarrollo Social.

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 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.).

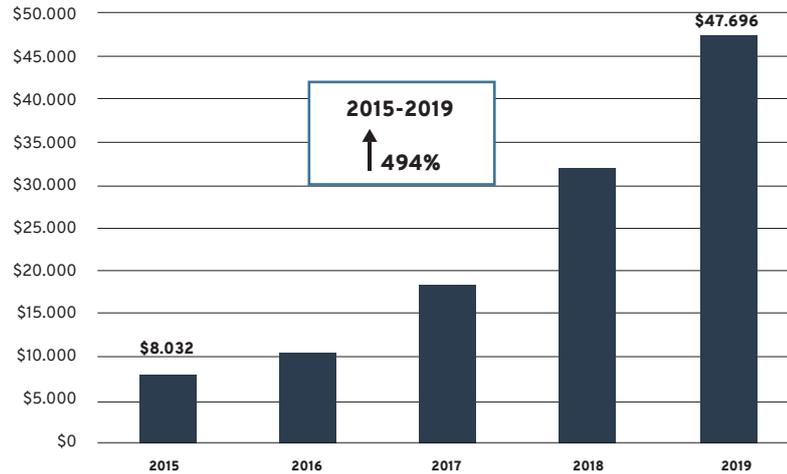
Por su parte, PPC muestra un incremento sensiblemente más acelerado. En 2018 el presupuesto ejecutado se incrementó un 261% respecto al año anterior (pasó de \$ 4.196 a \$ 15.149 millones); mientras que en 2019 lo hizo en 74% (de \$ 15.149 a \$ 26.373 millones).

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



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

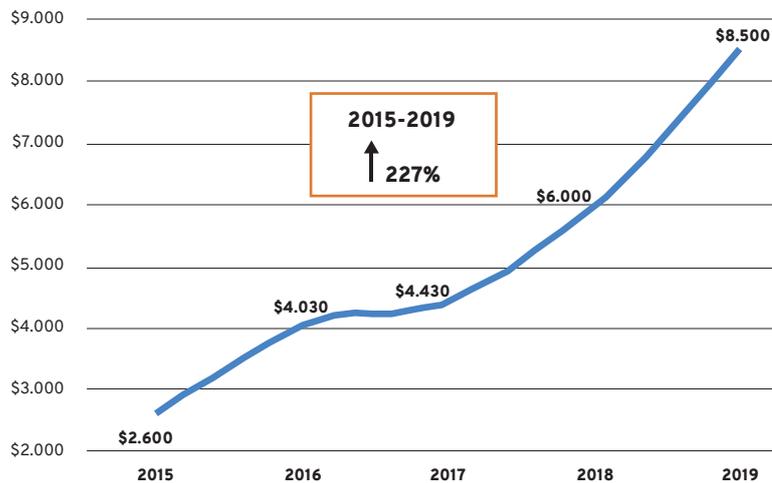
**Gráfico 3: Programa de Ingreso Social con Trabajo - Hacemos Futuro (PRIST-HF); Proyectos Productivos Comunitarios (PPC). Suma del presupuesto ejecutado de ambos programas. 2015-2019 (en millones de \$).**



Fuente: Observatorio de Economía Política en base a datos del Ministerio de Hacienda ([www.presupuestoabierto.gob.ar](http://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.

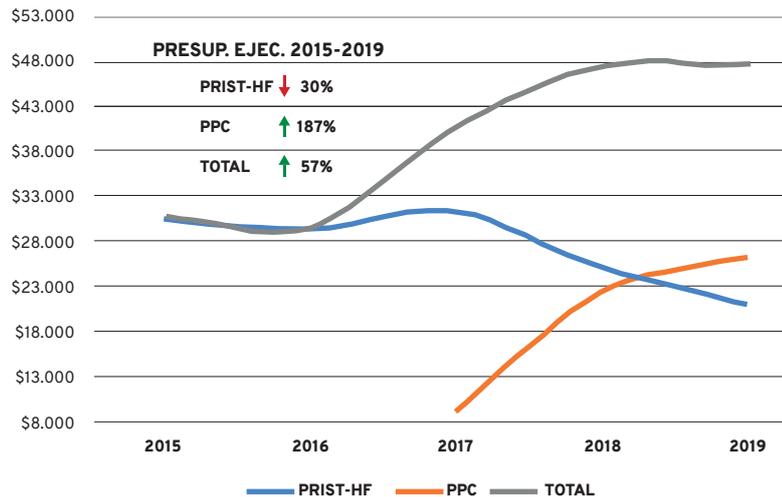
En el gráfico 4 se observa que, nominalmente, el monto percibido muestra un incremento en cada año. Estos aumentos buscaron acompañar el ritmo inflacionario para

que el incentivo no pierda poder adquisitivo. 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 a titulares en términos reales, para el período 2015-2019. Allí puede observarse que el presupuesto total tuvo un aumento del 57%. Este incremento es explicado por la suba de los recursos ejecutados entre 2017 y 2019 por el programa PPC, que se incrementaron un 187%. En cambio, en el caso de PRIST-HF la ejecución disminuyó un 30%.

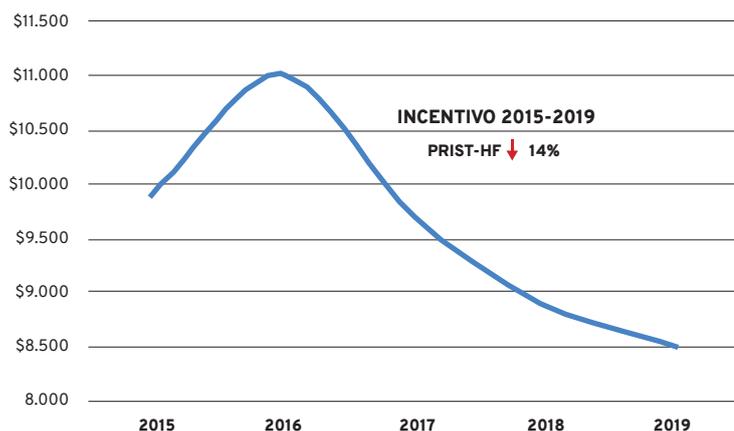
Por su parte, el incentivo muestra un descenso en el poder adquisitivo del 14% en el período; con un incremento en el año 2016, y una caída en 2017 y 2018, para mantenerse constante en 2019.

**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 permite 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.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> Allí se observa que al inicio del período el incentivo

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

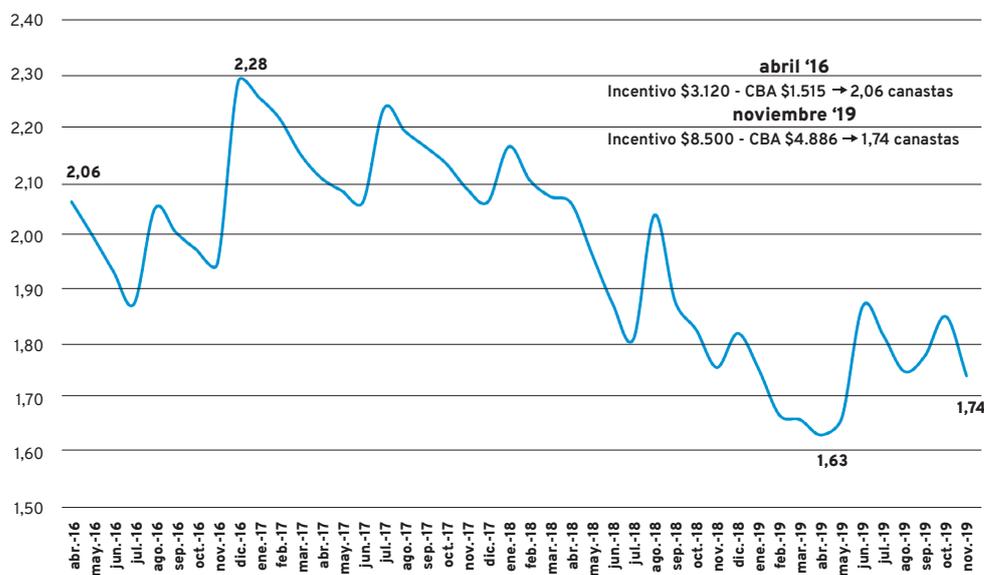
[https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/canasta\\_04\\_19.pdf](https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/canasta_04_19.pdf)

[https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/sociedad/EPH\\_metodologia\\_22\\_pobreza.pdf](https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/sociedad/EPH_metodologia_22_pobreza.pdf)

5 El período informado corresponde a la información disponible sobre valorización de las canastas que publica el INDEC. Recuperado de [https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/sociedad/serie\\_cba\\_cbt.xls](https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/sociedad/serie_cba_cbt.xls)

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.

## Conclusión

En la campaña electoral del año 2015, el ex presidente Mauricio Macri prometía crear un millón y medio de puestos de trabajo nuevos para eliminar la pobreza y para, de algún modo, eliminar los planes sociales.

Finalizada su gestión, y analizando el comportamiento del nivel de actividad entre 2015 y 2018, no sólo no hubo crecimiento económico, sino que el PBI se redujo un 2% en términos acumulados (2017 fue el único año en reflejar una tasa de variación positiva, el cual más que un crecimiento fue un rebote de la economía, tras la caída del año anterior); en sintonía con ello, se perdieron 230.000 puestos de trabajo asalariados en el sector privado.

Frente a la incapacidad de generar los puestos de trabajo prometidos, por las características del modelo económico de valorización financiera que puso en acción Cambiemos, sostenemos como hipótesis que el incremento que experimentaron los programas antes referidos se debió a la necesidad 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, al menos parcialmente, ese avance. Luego del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional en junio de 2018 y de las pautas de ajuste del gasto estatal que el mismo requería, Cambiemos se vio obligado a redireccionar aquel 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 los programas analizados se observa en los años 2018 y 2019, y, fundamentalmente en este último año que coincidía con la convocatoria a elecciones para presidente.

Un rasgo importante para señalar sobre Cambiemos es su diagnóstico acerca de las explicaciones sobre la pobreza y la desocupación, ya que de ello se desprende el tipo de intervención definida. La mirada de dicha gestión es “subjetiva” respecto de ambas problemáticas (pobreza y desocupación), en tanto responsabiliza a las personas sobre su propia situación, identificando que son sus características personales las que impedirían su inserción en el mercado de trabajo formal. Desde esa óptica, adolecen de capacitación y

formación, pero también de las habilidades socioemocionales que les permitirían valerse por sí mismos. Por ello, el redireccionamiento de los planes, apuntó a dotar de actividades de capacitación y formación para que en un futuro los titulares no necesitaran de la asistencia del estado.

En el período 2003-2015 desde el estado se entendía que era obligación de las autoridades intervenir en el mercado de trabajo y sobre la economía para crear condiciones laborales que absorbieran a toda la población en condiciones de trabajar; y cuando ello no se verificó se crearon dispositivos que permitieran garantizar condiciones de vida. A partir de 2016 esa responsabilidad muta desde el Estado hacia las personas que sufren la situación de desocupación y pobreza. Así, se entiende que cada quien recibe lo que se merece según el esfuerzo realizado.

Para finalizar, 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. Finalmente, 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 todos aquellos que no pueden insertarse en el mercado formal de trabajo, pero que trabajan cotidianamente en sus barrios o proyectos comunitarios.