

# PRESUPUESTO 2026

# GASTO SOCIAL



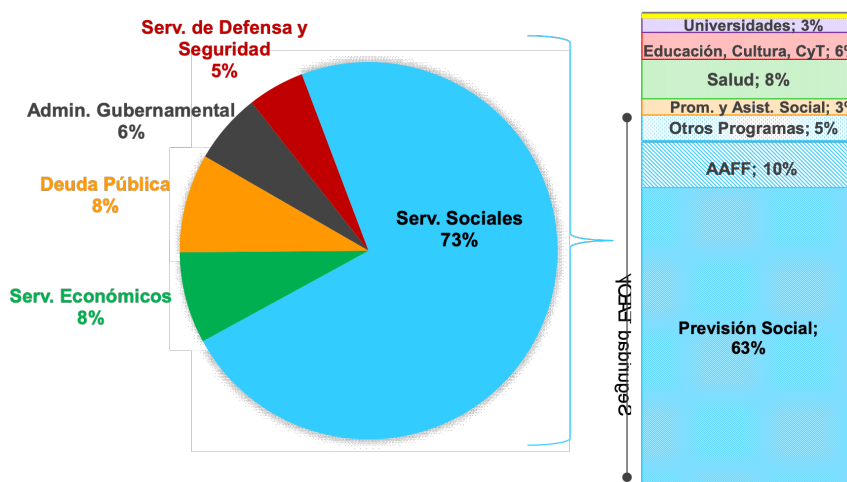
***El gasto social representa casi tres cuartas partes del gasto público total. El proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2026 prevé aumentos en las erogaciones a un ritmo similar al crecimiento del PBI, lo que refleja una marcada inercia respecto de los dos años anteriores. Sin una agenda complementaria de reformas estructurales, en especial en el sistema previsional, el Proyecto exhibe como principal debilidad la postergación de un ordenamiento integral del gasto social.***

## 1. El gasto social

Las erogaciones destinadas a servicios sociales, de acuerdo con el proyecto de Ley de Presupuesto 2026, representarán el 73% del gasto público total. Dentro de este componente, la seguridad social explica el 57% del presupuesto nacional, lo que equivale al 78% del gasto en servicios sociales. Con menor incidencia, completan el conjunto de servicios sociales, las funciones de salud, educación, cultura, ciencia y técnica, promoción y asistencia social, trabajo y vivienda. A su vez, dentro de la seguridad social el componente más importante es el previsional, coexistiendo con otros programas relevantes como las asignaciones familiares y el seguro de desempleo (Gráfico 1).

## Gráfico 1. Estructura del gasto público nacional y composición del gasto social

Año 2026



Fuente: IERAL en base a Proyecto de Ley de Presupuesto 2026.

\*Nota: La categoría "Otros programas" incluye actividades centrales, transferencias a las instituciones de seguridad social y organismos descentralizados, así como otras asistencias financieras.

En términos del PIB, el gasto social se mantiene estable respecto de 2025, con relativamente pequeñas redistribuciones internas entre sus componentes. En general se consolidan los ajustes aplicados en 2024, los cuales fueron de carácter generalizado, pero impactaron con mayor intensidad en las partidas nacionales destinadas a funciones que, por mandato constitucional, corresponden a las provincias.

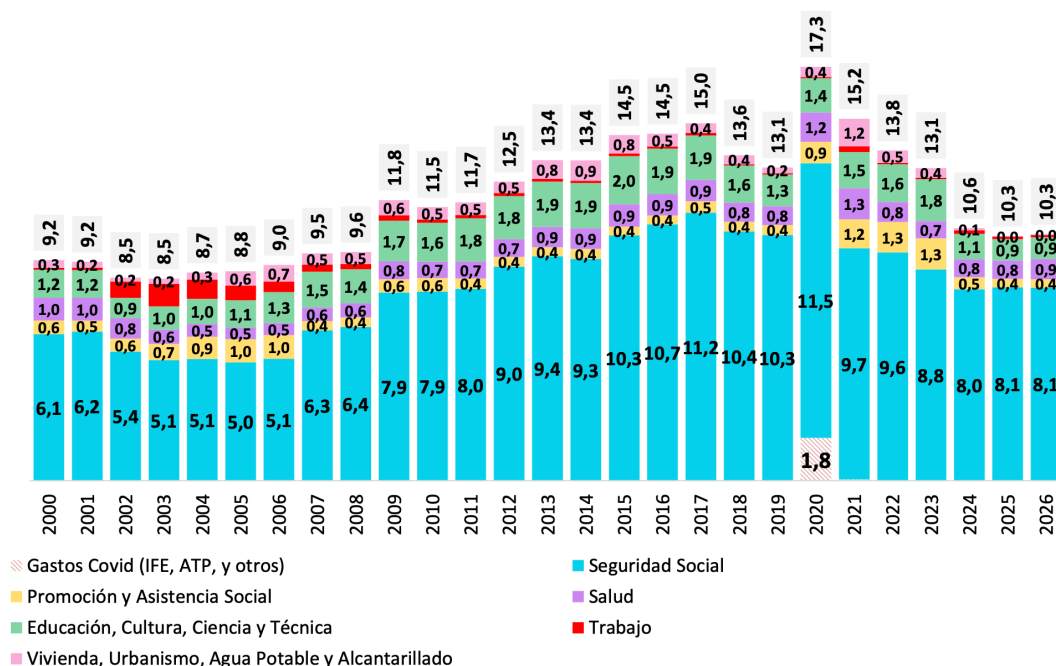
Por el volumen de recursos involucrados, el cambio más importante fue la eliminación del fondo de incentivo docente. En términos institucionales, este proceso puede interpretarse como un movimiento incipiente hacia un ordenamiento del régimen federal, orientado a reducir superposiciones de roles entre niveles de gobierno que contribuyan a mejorar la eficiencia del gasto.

Evaluated en una perspectiva temporal más amplia, el gasto social experimentó un fuerte crecimiento en lo que va del siglo, con picos (excluyendo el año de la pandemia) en los años 2017 y 2021. Las moratorias previsionales, la creación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y de otros programas destinados a reforzar la capacidad de consumo de los hogares más vulnerables explican buena parte de esta expansión.

La aceleración inflacionaria derivada de los desequilibrios fiscales produjo luego una licuación significativa de las erogaciones sociales, que se redujeron en poco más de un cuarto de su monto real. Dentro de este proceso, las partidas de seguridad social fueron las más resistentes al ajuste, debido al ingreso masivo de nuevos beneficiarios por moratorias.

## Gráfico 2. Gasto en Servicios Sociales según componentes

En % del PIB



Fuente: IERAL en base a ONP - Proyecto de Ley de Presupuesto 2026.

## 2. Principales proyecciones para 2026

Para 2026, el presupuesto proyecta aumentar las erogaciones un 5,5% por encima de la inflación. Sin embargo, al considerar un PIB en expansión, el gasto social total se mantendrá en niveles similares a los de 2025. Desagregado por sus componentes, aparecen matices que muestran algunas redistribuciones internas.

El mayor crecimiento se registra en la función Salud, que para 2026 prevé un aumento real del 17%, impulsado por mayores erogaciones en hospitales nacionales, transferencias al PAMI, además de las partidas sanitarias de ANDIS. No obstante, estas proyecciones estarían subestimadas debido a que no contemplarían el impacto fiscal de las leyes de emergencia sanitaria en discapacidad y pediatría (Leyes 27.793 y 27.796).

El presupuesto total de ANDIS<sup>1</sup> muestra una reducción del 4%. En este organismo la mayor parte de sus créditos se concentran en Seguridad Social (pensiones no contributivas), donde se presupuesta profundizar la política de contención del gasto. Esto va en el sentido contrario a lo dispuesto por la Ley

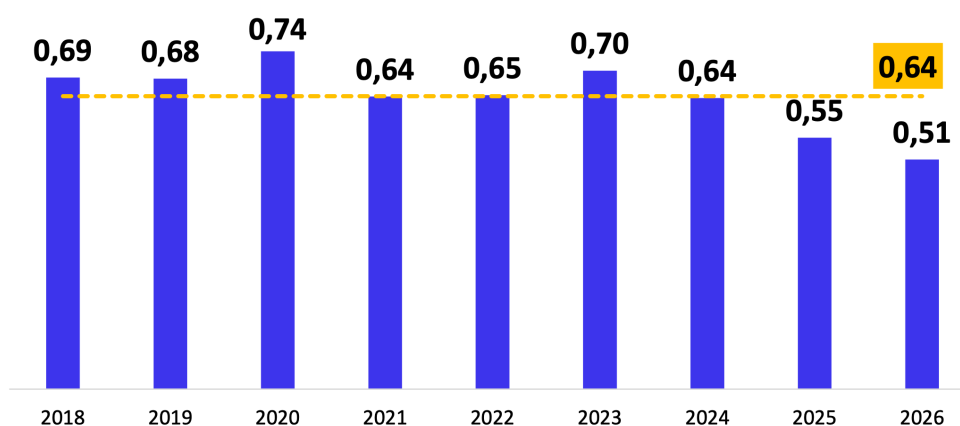
<sup>1</sup> Cabe aclarar que la ANDIS no se circunscribe únicamente a la función salud, sino que también participa en seguridad social y promoción y asistencia social, por lo que su análisis debe considerar el carácter transversal de sus partidas.

27.793 sancionada con posterioridad a la presentación del Proyecto de ley de Presupuesto 2026.

### Recuadro 1. Se sostiene el ajuste en discapacidad, sin contemplar los impactos de la Ley 27.793

El Proyecto prevé para la Agencia Nacional de Discapacidad incrementos nominales de partidas por debajo de la inflación, equivalentes a una caída real del 4% en 2026, que acumula una pérdida del 23,9% desde 2023. Medido en términos del PBI es el valor más bajo desde la creación de la agencia (ver Gráfico 4).

**Gráfico 3. Gasto en la Agencia Nacional de Discapacidad**  
En % del PIB



Fuente: IERAL en base a ONP - Proyecto de Ley de Presupuesto 2026.

El ajuste se concentra especialmente en las pensiones por invalidez laboral, que experimentarán una reducción del 13%, con una disminución en el número de beneficiarios de 1,13 millones a 977 mil personas. Esta contracción de aproximadamente 153 mil pensiones podría vincularse a los procesos de auditoría y revisión de beneficiarios orientados a mejorar la focalización del gasto.

La proyección no contempla el impacto de la Ley 27.793 recientemente sancionada. Según la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC) la aplicación de esta norma podría implicar la incorporación de entre 493 mil y 946 mil nuevos beneficiarios a la pensión por discapacidad, con un costo fiscal de entre 0,25% y 0,48% del PBI. Además, la iniciativa incluye medidas complementarias: incentivos a la contratación mediante la exención del 50% de las contribuciones patronales por nuevos trabajadores con discapacidad (0,0015% del PIB), una compensación de emergencia a prestadores (0,03% del PIB) y la actualización de asignaciones a Talleres Protegidos de Producción (0,0009% del PIB). En conjunto, se estima que el impacto fiscal de la ley es de entre 0,28% y 0,51% del PIB.

También aumenta por encima de la inflación el componente Educación y Ciencia y Técnica. El componente más importante y con más incidencia en la expansión del gasto son las universidades (ver Recuadro 2). Se destaca además un aumento del 12% en las becas estudiantiles, que incluyen

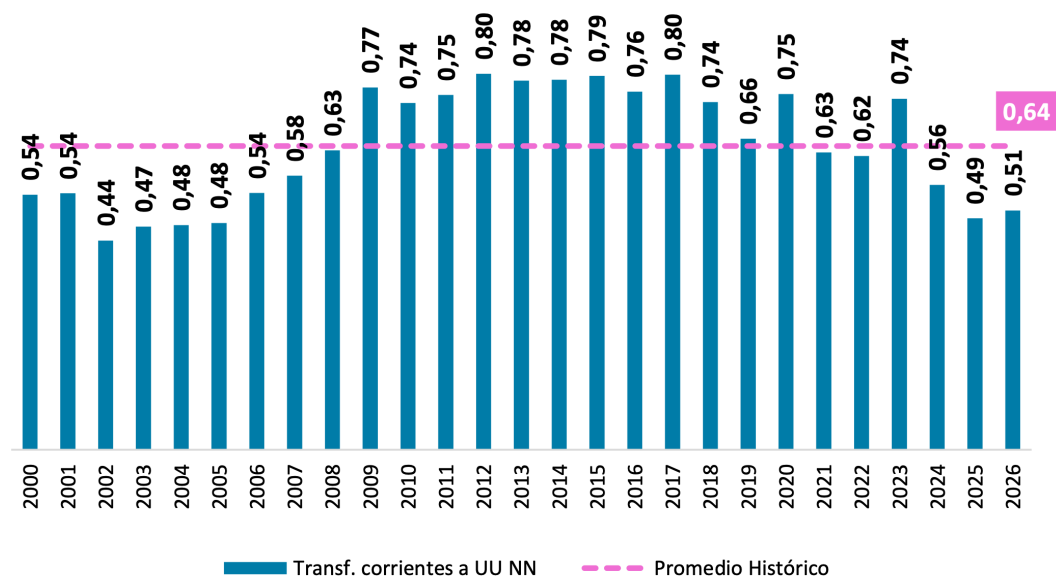
programas como Compromiso Docente, PROGRESAR, becas socioeducativas y becas de posgrado y perfeccionamiento. Esta expansión contrasta con el ajuste observado en otras áreas del gasto social y refleja una estrategia de focalización hacia instrumentos de transferencia directa que facilitan el acceso y la permanencia en el sistema educativo, aunque el proyecto de presupuesto no informa la cantidad de beneficiarios prevista.

## Recuadro 2. Universidades: recuperación parcial y conflicto latente

Las transferencias corrientes a universidades nacionales se proyectan con un aumento real del 8,5% en 2026, recuperando parcialmente las fuertes caídas de 2024 (-28,1%) y 2025 (-7,8%). No obstante, el gasto entre 2023 y 2026 se mantiene 28% por debajo del gasto en 2023 en términos reales, alcanzando mínimos históricos medido como porcentaje del PIB (ver Gráfico 5).

### Gráfico 4. Transferencias corrientes a universidades nacionales

En % del PIB



Fuente: IERAL en base a ONP - Proyecto de Ley de Presupuesto 2026.

En 2026, el gasto cada mil estudiantes será similar al de 2005, período en el que existía casi la mitad de las universidades estatales de las que operan actualmente. Esta comparación revela que el sistema universitario deberá funcionar en 2026 con un nivel de financiamiento per cápita equivalente al de hace dos décadas, pero con una organización significativamente más extensa, dispersa y compleja.

Un tema muy importante es la incertidumbre que se genera en torno a la Ley de Financiamiento Universitario N° 27.795, que fue vetada por el Ejecutivo, pero que el Congreso finalmente convirtió en ley al rechazar el veto presidencial. Esto es otra fuente de inconsistencia ya que el Proyecto no incorpora los costos adicionales que implicaría la ley sancionada. La omisión genera una contradicción entre la normativa

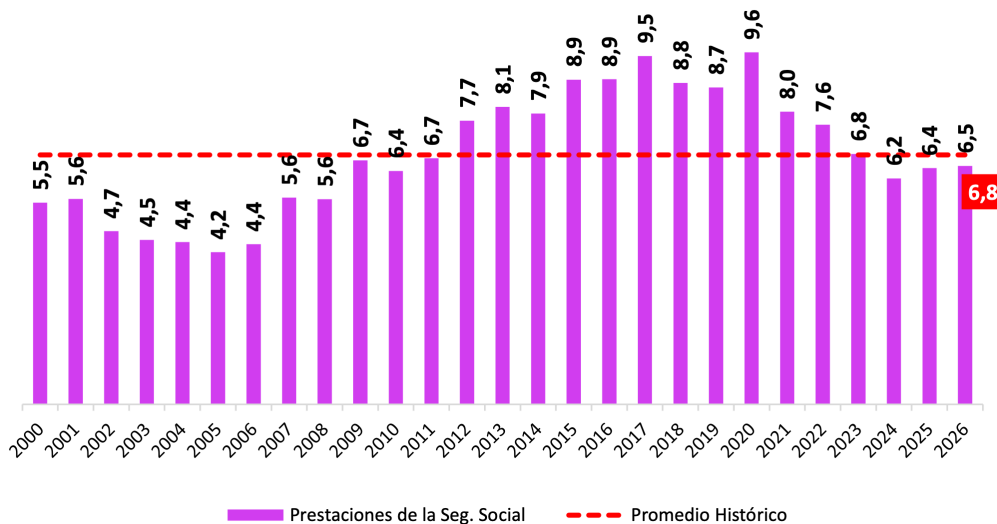
vigente y el marco presupuestario presentado, que podría resultar en una subestimación del gasto y comprometer el cumplimiento de la ley.

Según estimaciones de la OPC, en el ejercicio en curso la Ley 27.795 tendría un impacto presupuestario equivalente al 0,23% del PIB. Estas estimaciones contemplan medidas que implican un salto por única vez de las partidas presupuestarias con impacto en el ejercicio 2025, elevando el piso del gasto 2026.

Para el componente Promoción y Asistencia Social el proyecto exhibe un aumento real del 2,7% con respecto a 2025, es decir por debajo del incremento del PBI, consolidando una caída del 23% real en relación con 2024. No se advierten expansiones significativas ni nuevos programas, lo que sugiere una estrategia de contención del gasto en este plano. Algo similar ocurre con las funciones Trabajo y Vivienda, que registran una reducción del 2%, continuando la tendencia de contracción iniciada en 2024 por la disolución de programas sociales y la caída en la inversión en infraestructura.

En Seguridad Social se proyecta un incremento de las erogaciones del 5% por encima de la inflación con respecto a 2025. Esto implica que en proporción del PBI el gasto en seguridad social se mantiene estable. Visto en perspectiva histórica las erogaciones previsionales como porcentaje del PBI se mantienen en un nivel un 30% por debajo del pico histórico del 2017 (dejando de lado el año de la pandemia) pero superior al gasto de 2008, cuando se empezaron a conceder moratorias.

**Gráfico 5. Gasto en Prestaciones a la Seguridad Social**  
En % del PIB



Fuente: IERAL en base a ONP - Proyecto de Ley de Presupuesto 2026.

En términos simplificados la seguridad social se integra por tres grandes componentes:

1. Prestaciones previsionales (jubilaciones y pensiones, PUAM, pensiones no contributivas),
2. Asignaciones familiares que se integra por las contributivas y las no contributivas (AUH)
3. Seguro de desempleo

El comportamiento de los subcomponentes de la seguridad social es heterogéneo (ver Tabla 1). Destaca la fuerte expansión de la AUH, cuyas erogaciones aumentan 86% en términos reales entre 2023 y 2026. El artículo 73 del Proyecto de Ley de Presupuesto 2026 contempla derogar la actualización automática de estas prestaciones bajo la misma regla que la previsional, aunque se mantiene una proyección creciente de las erogaciones para el próximo año. En contraposición, las asignaciones familiares contributivas registran una caída del 18% real en el mismo período.

Esta brecha, como se analizó en el PAL N° 97, genera incentivos negativos en el mercado laboral. Para los trabajadores de menores ingresos con hijos, la formalización puede implicar una pérdida neta de ingresos familiares debido a la diferencia entre el monto de la AUH y el de la asignación percibida por los asalariados registrados.

**Tabla 1. Variaciones en las erogaciones en Seguridad Social***A precios constantes de 2026*

Concepto	2024	2025	2026	2023-2026
<b>Seguridad Social</b>	<b>-14,1%</b>	<b>6,4%</b>	<b>4,9%</b>	<b>-4,0%</b>
<b>Previsión social</b>				
Jubilaciones y Pensiones	-12,3%	9,9%	6,9%	3,1%
PUAM	-34,3%	3,4%	37,8%	-6,4%
Pensiones no contributivas (PNC)	-14,0%	-6,4%	-9,4%	-27,0%
Complemento a las prestaciones previsionales (Bono)	-13,2%	-26,3%	-14,0%	-45,0%
<b>Asignaciones familiares</b>				
Asignaciones contributivas	-17,4%	-0,03%	-0,7%	-18,0%
Asignaciones no contributivas (AUH)	50,1%	14,9%	6,1%	83,1%
<b>Seguro de desempleo</b>				
Seguro de desempleo	65,3%	-10,0%	1,5%	51,1%

Fuente: IERAL en base a ONP - Proyecto de Ley de Presupuesto 2026 e INDEC.

El Complemento a las Prestaciones Previsionales, conocido como “bono previsional” (fijado en \$70.000 desde marzo de 2024), se mantiene sin actualización, lo que implica una fuerte licuación. Este instrumento, concebido como medida transitoria, presenta problemas de focalización y alto costo fiscal. Sería más eficaz rediseñarlo para concentrar la asistencia en adultos mayores en situación de vulnerabilidad, logrando así un mejor efecto redistributivo con menor gasto.

La no renovación de las moratorias quizá sea el principal factor que lleva a un alto crecimiento en las erogaciones en la PUAM que se expanden 38% en términos reales, acompañadas por un aumento del 23% en la cantidad de beneficiarios, que pasarían de 191.210 a 235.208 personas en 2026.

En tanto, las jubilaciones y pensiones registran un crecimiento del 6,9%, y las pensiones no contributivas, 5,4%, reflejando la aplicación del índice de movilidad vinculado a la inflación con rezago de dos meses. En un contexto de descenso proyectado de la inflación, esta metodología implica una recuperación real de los haberes durante 2026 (ver Recuadro 3).

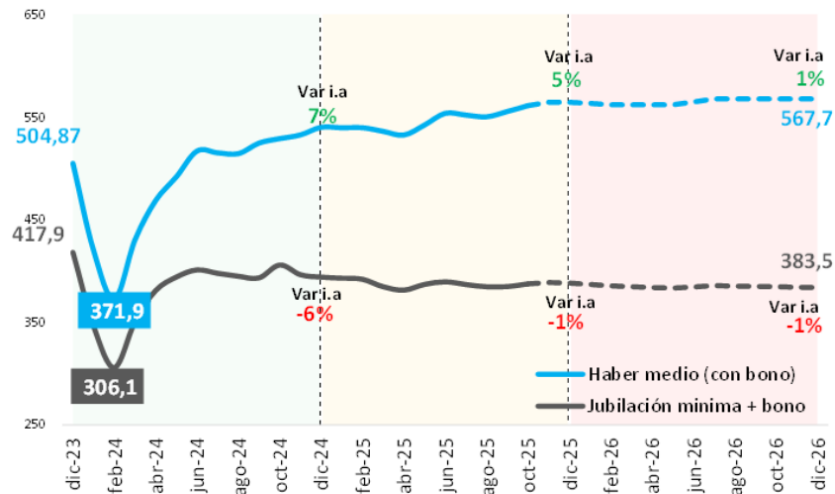


### Recuadro 3. Con la baja de la inflación, aumentan los haberes

Tras la modificación de la fórmula de movilidad en abril de 2024, los haberes previsionales lograron una mejora con respecto a la fuerte caída observada luego de la devaluación de diciembre 2024. Si la inflación continúa descendiendo como prevé el presupuesto, los haberes medios podrían mostrar aumentos reales durante 2026, con un avance estimado del 1% interanual en diciembre respecto del cierre de 2025, y del 12% respecto de diciembre de 2023. En contraste, la jubilación mínima con bono fijo se reduciría 1% interanual, producto de la licuación del bono, y acumularía una pérdida del 8% real frente a 2023 (ver Gráfico 6).

**Gráfico 6. Haberes jubilatorios**

*A precios constantes de agosto 2025.*



Fuente: IERAL en base a Min. De Capital Humano, ONP - Proyecto de Ley de Presupuesto 2026 e INDEC.

## 5. Reflexiones finales

El Proyecto reafirma la centralidad que tiene el gasto social y en particular la seguridad social dentro de las finanzas públicas nacionales. Salvo en cuestiones puntuales, en general, se mantienen ciertas inercias con respecto a años anteriores ya que no se contempla de manera explícita una agenda complementaria de transformaciones profundas<sup>2</sup>. La ausencia de un ordenamiento integral del sistema previsional sigue siendo el principal condicionante del equilibrio fiscal de mediano plazo.

Hay varios otros puntos del Proyecto que merecen una revisión. Por su envergadura y trascendencia es importante encontrar una manera de corregir la inconsistencia entre las previsiones del presupuesto y el esquema de indexación automática del gasto universitario que recientemente dispuso por ley el Congreso. La discusión del presupuesto es la instancia pertinente para conciliar posiciones respetando el equilibrio fiscal. Situación análoga se presenta con las erogaciones previstas para la Agencia Nacional de Discapacidad y con las disposiciones de la Ley de emergencia pediátrica.

Por último, en materia de asignaciones familiares, el retorno a actualizaciones discrecionales y la persistencia de diferencias tan amplias entre la AUH y las prestaciones contributivas distorsionan el sistema y desincentivan la formalización laboral.

Esta publicación se realiza con el propósito de contribuir al análisis de los proyectos de ley vinculados con la organización económica y social de la Argentina, contando para ello con el apoyo del Grupo IEB. Su propiedad es del Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL) de Fundación Mediterránea. Dirección Osvaldo Giordano. Dirección Nacional del Derecho de Autor Ley N° 11723 – N°2328, Registro de Propiedad Intelectual N° (47336992). Se autoriza la reproducción total o parcial citando la fuente. Viamonte 610, 5° piso (C1053ABN) Cdad. Aut. De Buenos Aires, Argentina. Tel.: (54-11) 4393-0375. E-mail: info@ieral.org Web: www.ieral.org

---

<sup>2</sup> Técnicamente las reformas estructurales —tributarias o previsionales— no deberían incorporarse en el texto del proyecto de Ley de Presupuesto, cuyo objeto se limita a autorizar gastos y estimar recursos para el ejercicio fiscal. Sin embargo, la observación apunta a la ausencia de una presentación coordinada: es decir, que el envío del Presupuesto no haya estado acompañado por proyectos de ley específicos que impulsen dichas reformas y permitan articular sus efectos con las metas presupuestarias.