



# Política social focalizada y construcción de una red social. Lecciones de la experiencia argentina

*Alejandro del Valle\**

Fecha de recepción: noviembre 2007.

Fecha de aceptación: marzo 2008.

\*Doctor en Sociología. Director del Centro de Investigaciones  
Microeconómicas, Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina.

Correo electrónico: [ajax@speedy.com.mx](mailto:ajax@speedy.com.mx)



## **Resumen / Abstract**

Aquí se analiza la evolución y las características que posee la política social en Argentina desde el proceso de reforma hasta la actualidad. Para ello se analizan las principales transformaciones que se produjeron durante el periodo de reformas estructurales. Se describe la estructura y evolución del gasto social y del gasto social focalizado, así como los principales programas focalizados que se desarrollaron desde el inicio del proceso de reformas hasta la actualidad. Concluimos con una serie de reflexiones sobre las características que posee el régimen de bienestar y los límites para el desarrollo de una red universal de protección social que hoy resulta insuficiente.

The social policies, their evolution and characteristics in Argentina are analyzed here, from the reform process until today. To achieve this, the main transformations occurring during the period of structural reforms were analyzed. The structure and evolution of social spending and focalized social spending are described, as well as the consolidated focalized programs developed since the beginning of the reform process. We concluded with a series of reflections about the welfare model and the limits to develop the social protection universal network, which today is insufficient to guarantee a plentiful citizenship, since its evolution is limited, pre-



ciente para garantizar una ciudadanía plena ya que su evolución se encuentra determinada, precisamente, por la evolución del ciclo económico.

Palabras clave: focalización, política social, red social, gasto social.

cisely, by the economic cycle evolution.

Key words: focalization, social policies, social network, social spending.

## Introducción

**D**urante los últimos años han surgido diversos estudios sobre la temática de la focalización y la construcción de redes sociales (Berger, 2002; Villatoro, 2004; Repetto, 2005), no obstante, se suele asumir que la aplicación de políticas o programas sociales focalizados han de tener similares resultados independientemente del modelo de bienestar en el que éstos se apliquen. Al respecto, el caso argentino, hasta la década de 1980, se ha caracterizado tanto por su universalidad como por los niveles de inclusión que presentaba frente a otros países del continente. Sin embargo, los procesos de reforma entre 1980 y 2001 han modificado dramáticamente aquella situación y, en el corto periodo de quince años tanto la pobreza como la indigencia pasaron de 5.8% a 23.7% y alcanzaron, a fines de 2001, a 45.4% de la población.

El objetivo del presente trabajo es analizar las políticas focalizadas y su peso relativo dentro del sistema de bienestar que se comenzó a estructurar en la República Argentina desde fines de la década de 1980 hasta la actualidad. El artículo se encuentra dividido en cuatro partes: en la primera se analizan las principales transformaciones que se produjeron durante el periodo de reformas estructurales (1985-2001). En la segunda, se analiza y describe la estruc-



tura y evolución del gasto social y del gasto social focalizado. En la tercera, se describen los principales programas focalizados que se desarrollaron desde el inicio del proceso de reformas hasta la actualidad y, por último, se concluye con una serie de reflexiones sobre las características que posee el régimen de bienestar y los límites para el desarrollo de una red universal de protección social.

### **Transformaciones socio-económicas y modificaciones en el bienestar**

Hasta la década de 1990, Argentina fue definida como un país pionero dentro del continente en tanto que, junto a Uruguay, se había caracterizado por alcanzar altos grados de cobertura y universalización (aunque de manera estratificada) del bienestar en la población (Mesa Lago, 1989; Filgueira, 2002).

De base contributiva y con un amplio desarrollo de la seguridad social, el sistema de bienestar argentino tenía como ejes fundamentales de la política social al empleo y los ingresos por lo que se apoyaba "en transferencias y subsidios al consumo privado e incentivos a la productividad del trabajador" (Del Valle, 2006: 180). Funcionando como un "régimen de bienestar compensatorio" las instituciones públicas tenían un papel accesorio respecto del mercado, que era el principal proveedor de la satisfacción de las necesidades sociales.

Durante el periodo sustitutivo de importaciones (1940-1980) la relación política social - política económica se asentó sobre el rol que había adquirido el estado y que se sustentaba en la apropiación de una parte considerable de los recursos financieros provenientes de las exportaciones que, en virtud de su productividad, se habían transformado en el sector de la economía con capacidad de generar un excedente de ingresos. Dentro de este modelo, como han indicado Griffith-Jones y Sunkel (1987: 42)

...el estado tenía tres funciones clave: a- intermediario financiero con el objeto de transferir recursos financieros hacia la industria privada por medio de instituciones de desarrollo especialmente creadas para tal fin; b- distribuidor de ingresos por medio de asignar recursos para la expansión de la seguridad social y la extensión de los servicios de educación, salud y vivienda; c- inversor directo por medio de adaptar y ampliar la infraestructura económica de transportes, comunicaciones y energía junto con algunas empresas industriales...



Sin embargo, desde mediados de la década de 1970 y tras la crisis de la deuda en 1982, se inició un proceso de ajuste estructural que implicó un cambio en el modelo económico y en el rol del estado. El nuevo modelo se apoyaba en la apertura económica y comercial y en la desregulación financiera. En este sentido, en 1978 y 1985 se promovieron medidas de estabilización económica y se inició un proceso de reformas<sup>1</sup> que se desarrollaron hasta mediados de la década de 1990.

En lo referido a la política social los análisis de los cambios operados se han centrado en las reformas de los sistemas de previsión y bienestar social y en la legislación laboral. La magnitud del proceso de los noventa ha dificultado el análisis de las políticas sociales y, en muchos casos, prevalece el criterio de atribuir los profundos cambios económicos que se observan en América Latina en general, y en Argentina en particular, a una inevitable fuerza identificada con la globalización. Sin embargo, aun cuando este proceso de globalización deba considerarse como un dato para las economías nacionales, los rendimientos locales, incluyendo sus impactos sociales, varían según la forma en que las instituciones de cada sociedad procesan su relación con el contexto económico.

La profunda transformación de las instituciones económicas durante la década de 1990 en Argentina dio lugar a que el Estado abandonase su pretensión de desarrollo a través del modelo de sustitución de importaciones y redujese su capacidad de intervención en el mercado. Para ello, llevó adelante un proceso de privatización de sus activos, experimentó una reducción tanto en su capacidad económica como en el personal contratado en el sector público que perdió participación dentro de la estructura de empleo.

Se esperaba que de estas reformas se resolviese el déficit fiscal y que el crecimiento económico y la pobreza se solucionasen por la libre competencia

<sup>1</sup> Estas reformas consistieron básicamente en: a) apertura internacional: el eje de las políticas de ajuste estructural fue articulado sobre el principio de la liberalización de los mercados mundiales (comerciales, financieros y productivos). Se propuso una política explícita de liberalización del comercio, caracterizada por aranceles moderados y el derrumbe de las barreras no arancelarias; b) disciplina fiscal y monetaria, mediante una reorganización de las prioridades del gasto público (disminución del déficit, medida tasa real de interés); c) reforma tributaria que contemplaba una base amplia, perfeccionamiento del manejo administrativo, eliminación de regímenes especiales de exención; d) privatización de empresas públicas y desreglamentación; e) desregulación de mercados financieros y laborales; f) fomento de la inversión extranjera directa; g) un marco legal e institucional que fortalezca el derecho de propiedad.



de los agentes en el mercado. Con este fin se iniciaron reformas laborales que permitieron a las empresas aligerar la "carga" de los derechos laborales adquiridos (jornada, beneficios sociales, estabilidad, etc.). En cuanto a los servicios sociales, se alentó la afiliación de la población a servicios privados de salud, educación y pensiones para reducir así la "carga social" de estos programas como mecanismo para disminuir el déficit fiscal.

La conjugación de cambios económicos, reducción de la inflación, tasas de crecimiento más altas y el proceso de privatizaciones y apertura del mercado, junto con reformas tributarias y medidas de flexibilización laboral, acompañadas por severas restricciones a la red de seguridad en el trabajo y de las instituciones sociales, vaticinaban un mejoramiento en los indicadores laborales, al tiempo que prometían reducir los niveles de pobreza.

Mientras tanto se dio inicio a nueva etapa de política social mediante un paquete alternativo de bienestar que buscó compensar los rezagos sociales con recursos fiscales escasos. Siguiendo la tesis de Offe (1990), se puede afirmar que la pobreza pasó a ser vista como un asunto prioritario en tanto se percibían riesgos para la sustentabilidad política del programa neoliberal. En otras palabras, se temió una erosión del consenso social mínimo y necesario, así como una generalización de conflictos distributivos (incluso violentos) y la aparición de alternativas o movimientos anti-reforma (Ezcurra, 1998: 75).

Esto quedó expresado en una agenda política que contenía algunas correcciones en la estrategia de conjunto y patrocinaba un régimen específico de políticas sociales compensatorias que, en sus inicios, se sustentaron en la creación de un fondo de inversión social por medio del que se esperaba poder canalizar parte del gasto e inversión sociales hacia los sectores más pobres. En ese sentido, se reconoció explícitamente que los grupos más desfavorecidos eran quienes más estaban sufriendo, por lo que se optó por la introducción de redes de protección social focalizadas.

Esta opción tiene sus orígenes en las investigaciones de Kanbur (1985, 1987a y 1987b), quien desarrolló el concepto de focalización bajo el argumento de que cuando se tienen recursos escasos una opción para maximizar el impacto de los programas consisten en canalizar beneficios exclusivamente hacia grupos seleccionados por sus carencias, por lo que la estrategia constituyó la alternativa a la provisión de subsidios abiertos a la población en general.



El concepto de focalización cambió de manera radical la política de desarrollo ya que la que las acciones del Estado dirigidas a la población en situación de pobreza se consideraron como compensatorias y orientadas a resarcir a determinados grupos por los costos sociales de la transformación, y no como una parte integral de la política de desarrollo, es por ello que "...estos antecedentes ayudan a entender por qué el sector de desarrollo social en América Latina es un sector en formación y con una institucionalidad incipiente..." (Székely, 2006: 25).

De este modo, tras los procesos de reforma se introdujeron profundas modificaciones en el régimen de bienestar argentino que de un sistema de protección social de carácter universal pasó a desarrollar intervenciones de tipo asistencial y a construir una red de protección social<sup>2</sup> transitoria para quienes, en principio, no se habían beneficiado del *efecto derrame*, y luego para los que comenzaron a ser excluidos de los beneficios del desarrollo social y de la condición ciudadana.

### **Características y evolución del gasto social**

Cualquier intervención gubernamental, sea de carácter regulatorio o de manejo de instrumentos de política económica, tiene consecuencias distributivas. Toda propuesta de política fiscal expresada en el presupuesto de ingresos y gastos públicos corresponde, así, a un proyecto de redistribución de ingresos. Las políticas de gasto social tienen impactos distributivos de corto (a través de la provisión de salud y educación, subsidios y transferencia monetarias) y de largo plazo (la formación de capital humano afecta la distribución de ingresos) por lo que el impacto distributivo del gasto social es una herramienta para evaluar la eficacia de las acciones fiscales en tanto es posible identificar los cambios ocurridos en las condiciones de vida de la población ante acciones concretas dirigidas a provocar estos cambios.

Un indicador de la magnitud de las áreas distributivas lo constituye el gasto social que ejecuta el gobierno. En relación a esto, desde los años ochenta

<sup>2</sup> Se comprende como 'red social' al "conjuntos de intervenciones compensatorias que incrementan el ingreso y otros activos mediante transferencias focalizadas, y que están diseñadas específicamente para sostener o aumentar el bienestar de los grupos pobres o vulnerables en periodos de transición económica" (Graham, 1994, citado en BID, 2000: 190).



algunos estudios han sugerido que los gastos sociales han sido más resistentes que otros gastos en los periodos de ajuste fiscal dentro de la región. Hicks y Kubisch (1984) y Hicks (1989) encontraron que en los países altamente endeudados, los ajustes fiscales de la década del setenta y comienzos de los ochenta afectaron muy poco al gasto social. Baqir (2002) llegó esencialmente a la misma conclusión luego de analizar el periodo 1985-1998.

Heller y Diamond (1990), con una muestra amplia de países para el periodo 1975-86, encontraron que el cambio más común en los patrones de gasto, cuando hubo ajustes fiscales, fueron en contra de los gastos de capital fijo y las transferencias de capital y, a favor de los pagos de interés, los subsidios y las transferencias. Mahdavi (2004) midió también el impacto de la carga de la deuda externa sobre la composición del gasto público por categorías económicas durante 1972-2001 y encontró que esta carga redujo el gasto de capital y los gastos corrientes diferentes de sueldos y salarios. Si consideramos que gran parte del gasto social toma la forma de pagos salariales a los empleados públicos de la salud y la educación, el resultado sugiere que el gasto social está relativamente protegido de los efectos adversos del endeudamiento.<sup>3</sup>

Sin embargo, cuando se toma en cuenta la totalidad de la deuda pública se encuentra que el gasto social, sí es vulnerable a los aumentos de la deuda y a los mayores pagos de intereses. Lora y Olivera (2007) analizaron el efecto de los incumplimientos de la deuda (*defaults*), uno de los temas más polémicos en el debate público latinoamericano, y llegaron a la conclusión de que, en el corto plazo, sí contribuyen a elevar el gasto social.

Por lo tanto, el gasto social puede crecer como consecuencia del propio crecimiento económico y el consecuente aumento de los recursos estatales y su reorientación hacia los sectores sociales o como resultado de la presión fiscal. Entonces, no sólo es necesario analizar el gasto social en relación al porcentaje de producto bruto interno (PBI) de cada país (con lo que se obtiene un indicador de la prioridad macroeconómica que se asigna a este gasto), sino también en relación al gasto público total.

<sup>3</sup> Lora y Olivera (2007), argumentan que esta conclusión puede ser engañosa porque parte de los gastos sociales no son sueldos y salarios, y porque el endeudamiento no es sólo externo.



De este modo, antes que preguntar sobre cuánto se gasta (*per capita*) es necesario averiguar cuál es el esfuerzo que realiza un gobierno en relación a la transferencia de recursos hacia los sectores sociales. El crecimiento del PBI, la participación dentro del gasto social y la prioridad fiscal que se le otorga son algunos factores a considerar para analizar que prioridades posee el gasto social focalizado dentro de la agenda de gobierno.

Al poseer un perfil de gasto social universal, en Argentina, los programas (o políticas) sociales están orientados a atender a toda la población y no a un subconjunto de la misma, por ello, los programas sociales focalizados han tenido y tienen un peso relativo substancialmente menor en el gasto público social y no alcanzan a cubrir el 5% de éste. La característica universal del gasto público social consolidado, por ejemplo, alcanzó, en el año 1999, aproximadamente 60 mil millones de pesos y fue la más alta de América Latina. No obstante, el gasto público social corresponde al gasto social, en el sentido más amplio que se le puede otorgar a la definición; por ende, gran parte del mismo no se canaliza a programas focalizados destinados a luchar contra la pobreza y la exclusión social, sino que se destina, en gran medida, a la financiación de programas universales dirigidos a la población en general. Más aún, en la definición de gasto público social consolidado se incluyen las pensiones y jubilaciones del sistema previsional y otros seguros.

Asimismo, en Argentina, no todo el gasto público social consolidado es ejecutado desde el Gobierno Nacional sino que una parte del mismo corresponde a gastos que realizan los entes autárquicos (como las obras sociales) y los gobiernos provinciales y municipales.

Para el caso argentino, el gasto social podemos agruparlo en dos grandes áreas:

- A) Gasto Público Social en Sectores Sociales: incluye a los Programas universales y Programas Focalizados y,
- B) Gasto Público Social en Seguros Sociales: incluye los seguros sociales propiamente (previsión social, obras sociales, pensiones contributivas, etc.).

Naturalmente, el gasto social forma parte del gasto público total y, en relación a esto, se clasifica según su finalidad en cuatro categorías: I)

Funcionamiento del Estado; II) Gasto Público Social; III) Gasto Público en Servicios Económicos y IV) Servicios de la Deuda Pública.<sup>4</sup>

Durante todo el periodo de reforma del Estado (1984-1999) el gasto público total, en términos del PBI, se mantuvo estable (cuadro 1), mientras tanto, el gasto público social, en términos del PBI, tendió a crecer (cuadro 2).

No obstante, la relación entre el gasto público social y el gasto público consolidado no ha tenido, a diferencia de otros países de la región, un crecimiento sustantivo, pero se ha dado en un contexto de sostenimiento del gasto público consolidado con relación al PBI (cuadro 1). La tendencia hacia el incremento de la participación del gasto social en relación al gasto público total (prioridad fiscal del gasto), no se revierte sino a partir de 2003 cuando se observa una recuperación del gasto público similar a 1995 y una participación del gasto social sensiblemente menor (9.60%) (cuadro 1 y 2).

Si analizamos la evolución del gasto social desde el periodo anterior a las reformas hasta la actualidad (cuadro 3), observamos que entre 1984-1989 (primera etapa de estabilización y reformas), el gasto público social representaba 41.12% del total del gasto público (consolidado) del país. En el periodo 1990-1999 (segunda etapa de reformas) dicha proporción alcanza 60.24% del gasto público total, y tras caer en 2001/02 a 58.59% comienza a recuperarse en 2004/05 (63.28%). Por lo tanto, se observa una tendencia creciente del peso del gasto público social en el gasto público total (prioridad fiscal) a lo largo de los últimos veinte años.

### **Los seguros sociales como componentes del gasto social**

Los seguros sociales se diferencian de los programas sociales debido a que: a) se financian mayoritariamente con aportes y contribuciones obligatorios de empleados y empleadores (aunque en los últimos años, el aporte del Tesoro Nacional al sistema de seguridad social ha sido de una magnitud importante);

<sup>4</sup> A su vez, cada categoría se divide en: (I) Funcionamiento del estado: i.1. Administración general, i.2. Justicia, i.3. Defensa y seguridad; (II) Gasto Público Social: ii.1. Cultura, educación y ciencia y técnica, ii.2. Salud, ii.3. Agua potable y alcantarillado, ii.4. Vivienda y urbanismo, ii.5. Promoción y asistencia social, ii.6. Previsión social, ii.7. Trabajo, ii.8. Otros servicios urbanos; (III) Gasto Público en Servicios Económicos: iii.1. Producción primaria, iii.2. Energía y combustibles, iii.3. Industria, iii.4. Servicios; (IV) Servicios de la Deuda Pública.



y b) en su concepción, compensan situaciones de incertidumbre con respecto a los ingresos, enfermedades y, en general, otras contingencias.<sup>5</sup>

Al desagregar el gasto social en los dos componentes primarios (sectores sociales y seguros sociales), la participación de este último es predominante y se mantiene desde la etapa de transformación del Estado hasta el 2003 en un promedio del 83.05% del total del gasto en servicios sociales a nivel nacional. A partir de allí se observa una disminución progresiva hasta el 2005 en que alcanza 76.52% del gasto social (cuadro 4).

Es importante aclarar que, en el caso argentino el proceso de reformas se produjo en el marco del plan de convertibilidad (1991/2002) por lo que el régimen monetario escogido y la dificultad para expandir el nivel de endeudamiento público producía que el gasto público se contrajese en las recesiones marcando una pauta de comportamiento diferente a la que se podía observar en el periodo previo.

En el régimen de bienestar clásico y hasta el periodo de reformas, los ajustes fiscales recaían sobre la inversión pública y los salarios reales que quedaban rezagados con relación a la inflación cada vez que la misma se aceleraba ante *shocks* agregados adversos. Sin embargo, la inversión pública tendió hacia la privatización durante el proceso de reformas y, por tanto, tendió a ser procíclica. En consecuencia, y dada su magnitud, y debido a que el gobierno no dispuso de un fondo de estabilización macroeconómico, tal como se observa en la gráfica 1, el gasto público social consolidado no podía ser sino procíclico.

Durante los noventa se apostó por un conjunto de medidas que se esperaba preservasen los aspectos más importantes del gasto público social consolidado del ciclo económico. En este sentido, se acordó que el reparto de impuestos que la Nación le coparticipa a las Provincias se estableciera en función de la recaudación en los últimos tres años (sistema de promedios móviles) en lugar de establecerse en relación con la recaudación corriente. El objetivo era introducir un estabilizador automático en el gasto público

<sup>5</sup> La reforma del sistema de previsión social de los noventa implicó el desarrollo de un sistema privado de capitalización (Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones) que reemplazó, en parte, al sistema estatal de jubilaciones y pensiones, reduciendo fuertemente los ingresos fiscales. En este sentido, el Tesoro Nacional ha reasignado recursos provenientes de aportes personales equivalentes a aproximadamente 1.3% del PBI desde 1994.



Provincial y, dependiendo del comportamiento fiscal del Gobierno Nacional, se esperaba ayudar a estabilizar el gasto consolidado.

Lo que no puede pasarse por alto es que, en el marco del Plan de Convertibilidad, la política fiscal operó y posiblemente lo siga haciendo en forma cíclica debido a que el déficit fiscal es contracíclico y el gasto público es claramente procíclico. En otras palabras, desde la década de 1970 hasta la salida de la crisis de 2001, ante cada *shock*, cae la recaudación fiscal y sube el déficit. Al respecto, diversos estudios han mostrado que tras la década de 1980, se inició una tendencia al incremento del gasto público social en toda la región aunque destacando el carácter procíclico que ha tenido la evolución de éste (Mostajo, 2000; CEPAL, 2002).

En este sentido, no existen instrumentos fiscales ni monetarios para mitigar la propagación de los *shocks* agregados adversos que, en un contexto globalizado, pueden recaer sobre la economía, a excepción, claro esta, de desarrollar una eventual política monetaria contracíclica.

### **La evolución del gasto focalizado**

Si analizamos la evolución del gasto social focalizado, el caso de Argentina durante el gobierno de Menem (1990/1999) es, en muchos sentidos, la contracara del gobierno de Pérez en Venezuela ya que Argentina fue el país que más radicalmente alteró la estructura económica heredada de la posguerra sin recurrir a mecanismos compensatorios focalizados.

Por un lado, el gobierno no incrementó el componente del gasto social destinado a los sectores más empobrecidos ni desarrolló medidas de protección del mismo durante escenarios de contracción fiscal. Este comportamiento procíclico del gasto social focalizado contradice los requisitos de toda política compensatoria, la cual exigiría, en principio, aumentar la ayuda social a los sectores marginados justamente durante lapsos de fuerte ajuste económico.

El cuadro 5 muestra la evolución del gasto público y social (dividido por categorías) en Argentina entre 1983 y 2005 y la participación del gasto social dentro del gasto total a nivel nacional. Podemos observar (segunda columna) que el gasto promedió una participación del PBI de 18.73% durante el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989), 14.60% durante la primera presidencia de Menem (90/95); 16.00% en la segunda presidencia (96/99); 17.50% durante



los dos años del gobierno de Fernando de la Rúa (2000-2001) y a partir de allí descendió para promediar hasta el 2005 15.10%. Al mismo tiempo se observa (sexta columna) que la participación del gasto social dentro del gasto público total a nivel nacional creció de 41.10% a 58.40%; 62.90%; 58.60% y 63.30% respectivamente, en promedio, para cada uno de los periodos. Este crecimiento de la participación del gasto social dentro del gasto total a nivel nacional nos puede inducir a aceptar la tesis de las compensaciones, no obstante, la evidencia desagregada del cuadro 5, indica que el incremento en el gasto social directamente dirigido a la población excluida fue virtualmente inexistente.

Es importante recordar que en Argentina el gasto en programas incluidos en la categoría "servicios sociales" está mucho más claramente orientado a los sectores marginales que el gasto incluido en la categoría "seguridad social", el cual típicamente requiere que los receptores tengan (o hayan tenido recientemente) un trabajo en el sector formal de la economía.<sup>6</sup>

En promedio, el gasto en "servicios sociales" creció de 7.4% en el periodo 1984-1989 (presidencia de Raúl Alfonsín) a 8.6% en el periodo 1990-1999 (presidencia de Carlos Menem). El incremento, sin embargo, no fue destinado a programas focalizados que beneficiaran directamente a los pobres ya que el gasto social focalizado muestra un incremento promedio de apenas 0.20%. En su lugar, alrededor de 85% del incremento en servicios sociales fue destinado a educación y salud, categorías universales que no benefician a los pobres exclusivamente, sino que también generan externalidades positivas para los no-pobres. Por su parte, el gasto en seguridad social creció de 8.8% a 11.6%, del cual casi tres cuartos fue asignado al sistema formal de pensiones y jubilaciones.

Otro indicador del bajo nivel asistencialista del gobierno durante el periodo de reforma del Estado queda demostrado por el hecho que el mismo no protegió el gasto social ni el gasto focalizado en lapsos de fuerte contracción fiscal (gráfica 2).

La gráfica 2 muestra los cambios anuales en el gasto público y social por categorías para 1984-2005. Como se observa, existe un substancial co-

<sup>6</sup> Gasparini (1999) ha calculado que aproximadamente 30% del gasto en "servicios sociales" y sólo 10% del gasto en "seguridad social" alcanzan al quintil más pobre de los hogares.



movimiento entre los dos tipos de gasto: el gasto social siempre decrece cuando el gasto público cae y muestra cambios más bajos (e incluso negativos) cuando el gasto público sube. Asimismo, la evidencia indica que el gasto en servicios sociales fue más volátil que el gasto en seguridad social, el cual tendió a estabilizarse durante el segundo mandato de Menem (1995-1999). Aún más importante, las reducciones en servicios asistenciales significativos para los pobres ocurrieron en años de contracción fiscal tanto como en años de expansión fiscal y sólo entre 1996 y 1997 el gasto en servicios sociales creció al tiempo que el gasto público total decreció.

De este modo, a diferencia de las políticas clásicas de bienestar que contribuyeron al ascenso social y político de la clase obrera, las reformas promovieron una forma limitada y defensiva de inclusión social. Limitada, porque incorporó los principios del libre mercado como fuente única de incentivo para resolver los agudos problemas de desigualdad social de tal modo que el acceso a una variedad de servicios pasó a depender casi exclusivamente de los recursos de los individuos y defensiva, porque se orientó fundamentalmente a desmovilizar a los perdedores del ajuste estructural.

En el cuadro 4 podemos observar la evolución que siguió la participación de los diversos componentes dentro del gasto social durante 1984/2006. Debido a las características contributivas del régimen de bienestar en Argentina el gasto público social nacional se concentra fuertemente en seguridad social que, por su naturaleza tiene una capacidad limitada para atender situaciones contingentes debido a que su destino, no es por definición, la atención de estas situaciones. Los receptores de una jubilación (previsión social), se encuentran recibiendo un ingreso, cuya realización, aunque quizás no su monto, esperaban con certidumbre pues es el resultado de haber contribuido con anterioridad a un sistema que en retorno a dichas contribuciones compromete la realización de transferencias de ingresos futuros. En el cuadro 6, se puede observar que, en términos del gasto, le siguen en importancia el rubro salud, pero al desagregar éste, notamos que la mayor participación la poseen las prestaciones médicas de las obras sociales y el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP) (cuadro 7).

El gasto de los seguros de salud ha tendido a decrecer gradualmente pasando de 63.4% en promedio para el periodo 1984/89, a 61.53% para



1990/1999; 58.58% en promedio para 2000/01 representando hasta el 2006, en promedio, 57.59% del gasto en seguros del área salud.

Mientras tanto, el gasto en seguros del área trabajo, esto es, el seguro de desempleo y asignaciones familiares, representó, dentro del rubro trabajo, el 100% durante 1984/89; 96.16% en promedio para 1990/99; 87.07% en promedio para 2000/01 y 92.93% hasta el 2006 (cuadro 8).

Finalmente, el área de promoción y asistencia social (cuadro 9), esto es, prestaciones sociales de las obras sociales y del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados representó en promedio 29.74%; 23.28%; 16.17%; 12.81% del total de gasto social consolidado en el componente de asistencia para los mismos periodos.

En cuanto a salud, el cuadro 7 nos permite observar una tendencia hacia el crecimiento de la atención pública (segunda columna), ésta comprende las actividades destinadas a la atención médica pública, básicamente hospitales y programas preventivos que desde 1998 han comenzado a incrementar su participación. En este rubro (cuadro 6 y 7), se observa que mientras el gasto social consolidado en salud ha tendido a mantenerse estable (incluso a decaer) la tendencia al incremento del gasto en atención pública de la salud ha sido y es constante, sobretodo luego de iniciado el periodo de transformaciones y ante la caída del número de cotizantes del sistema de obras sociales.

Sin embargo, es necesario destacar que su tasa de crecimiento distó mucho de seguir la tasa de crecimiento del desempleo y de la pobreza por lo que, podemos suponer que se inició el proceso de déficit en la atención dentro del área ya que, si tomamos como indicador, por ejemplo, la tasa de pobreza a inicios de la década de 1990/95 (incluyendo el efecto hiperinflacionario de 1989/90), promedió 16.7% y la indigencia 3.3%, para el mismo periodo el componente salud absorbía 8.03% del total de gastos sociales. A inicios del año 2000, la pobreza alcanzaba 20.8% y la indigencia 5.6% mientras que el gasto en salud 10.34% del gasto social.

Finalmente, cabe señalar que los gastos en sectores sociales de la función promoción y asistencia social pública si bien incrementaron su participación dentro del rubro (cuadro 9), en términos de PBI su incremento fue marginal entre 1984 y 2000. Dicho aumento se debió a la implementación de los programas destinados a paliar la pobreza y la vulnerabilidad social, aunque éstos representaban (cuadro 10) 0.5% del PBI en 1984 y 0.97% del PBI en 1997. Para



el 2006 alcanzaban 1.66% del PBI lo que constituye un aumento de bajo impacto si se le compara con el deterioro en la situación social sobretodo a partir de la crisis desatada en el 2001.

Una conclusión parcial es que dadas las características contributivas del régimen de bienestar, la expansión del gasto social focalizado se encuentra limitada. De allí que en los diferentes momentos donde se ha observado un incremento de la participación de éste dentro del gasto social, se nota una disminución de la participación de los otros componentes. Es decir que cuando se le otorga prioridad fiscal al gasto focalizado es a costa de los demás componentes del gasto social y no por un incremento del mismo (que en última instancia implicaría una tendencia progresiva del gasto). Al mismo tiempo, las fluctuaciones del gasto focalizado en relación al PBI, permiten afirmar que tampoco posee una prioridad macroeconómica por lo que durante la década de 1990 los programas focalizados fueron pensados como programas transitorios debido a que se esperaba que los excluidos serían incorporados al sistema una vez que se recuperase el crecimiento económico esto explica, en parte, porque los programas de empleo tendieron a crecer dentro del rubro trabajo, en contra las asignaciones familiares y los seguros (cuadro 8).

### **Los programas focalizados**

Una de las características que han tenido los programas focalizados en Argentina, sobretodo durante el periodo de reformas, fue su presupuesto bajo y claramente insuficiente para atender las demandas sociales: pobreza, exclusión social, situaciones contingentes originadas en el mercado laboral, etc. Sin embargo, la red social de programas focalizados a fines de la década de 1990 la llegaron a formar 60 programas nacionales y un grupo amplio de programas provinciales.

Hasta inicios del 2001, aproximadamente 70% de los programas nacionales destinados a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad social tuvieron como responsables de su ejecución directa a "provincias, municipios y organizaciones no gubernamentales, por lo cual la efectividad de dichos programas se encontraba directamente relacionada con la capacidad institucional de esos actores sociales" (Clemente y Smulovitz, 2002: 55).



Al momento de evaluar el desempeño de los programas focalizados, una de las principales dificultades, si no la principal, ha sido la falta de estadísticas. A principios de 1998 se creó el Sistema de Identificación y Registro de Familias Beneficiarias Actuales y Potenciales de Programas Sociales (SISFAM). Consiste en un registro de información socioeconómica y demográfica de las familias elaborado a partir de datos de encuestas a la población en situación de pobreza, pero la información pública aparece de manera fragmentada y no existe acceso a los tabulados (Golbert, 1996).

Por otra parte, la mayoría de los programas se focalizaban y continúan haciéndolo, en sus objetivos, por el criterio de necesidades básicas insatisfechas (NBI). Adicionalmente, si bien se puede argumentar que un grupo amplio de programas buscan mejorar la capacidad futura de generar ingresos de los dependientes de familias carenciadas la mayoría de las intervenciones de política social focalizada se basan en típicos programas de transferencia de bienes.

Un tema poco desarrollado por la literatura ha sido el impacto que los programas focalizados pueden tener al aplicarse en diferentes regímenes de bienestar, no obstante, si consideramos la prevalencia del gasto universal sobre el gasto focalizado podríamos suponer que la capacidad futura de generar ingresos de los individuos a través de estos programas se encuentra sumamente limitada. Consideremos el caso de las becas de retención escolar, surgidas desde 1997; su objetivo es facilitar el acceso a la educación básica y secundaria de niños y jóvenes carenciados. Ciertamente, las becas se encuentran bien focalizadas, pero la magnitud del gasto en educación y el acceso universal por medio del sistema público y gratuito es condición necesaria para que cualquier otro gasto focalizado tenga algún impacto positivo.

En este sentido, la política social focalizada debería ser evaluada como intervenciones adicionales en ciertos grupos (puede ser sobre toda la población siempre que la acción sea diferencial) de forma tal de garantizar igualdad de oportunidades en el acceso a un conjunto de bienes o a la posibilidad de invertir en capital humano.

Si consideramos la última reflexión, se puede afirmar que la construcción de una red social en Argentina se desarrolló en tres momentos diferentes que coinciden con los ciclos de ascenso de la pobreza identificados por López (1999): el primero (1989-1991) es atribuible a las dos crisis hiperinflaciona-



rias; el segundo (1994-1996) producto del aumento del desempleo; y el tercero (1996-98) producto de la precarización laboral y deterioro del salario. Finalmente, cabría agregar un cuarto ciclo (2001-2002) resultado del estancamiento económico y la salida de la convertibilidad. En el cuadro 8 se observa que el crecimiento de la participación de los programas de empleo dentro del gasto del rubro trabajo coincide con los periodos indicados.

### **Los planes de empleo**

Durante la gestión de Carlos Menem (1990-1999), y debido al crecimiento de la tasa de desocupación, el gobierno (además de adoptar medidas destinadas a flexibilizar la legislación laboral y disminuir los costos laborales) implementó, por primera vez en la Argentina, una serie de programas de empleo en la línea de las políticas de *workfare*, no obstante, debido a que el problema de la desocupación y el desempleo fueron considerados de carácter coyuntural, se planificaron como programas transitorios.

Así, en pocos años, se pusieron en marcha más de veinte programas que se caracterizaron por su baja cobertura, la escasez de recursos, la alta movilidad de los programas y por tener diseños semejantes. Otra característica era que su gestión se realizaba desde diversos ámbitos, por ejemplo, en 1996 distintas jurisdicciones del gobierno nacional estaban ejecutando programas de empleo y mejoramiento de ingresos de los cuales sólo 23 estaban en la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTySS).

Si analizamos los primeros años de la gestión de Carlos Menem (1990/1993) los diagnósticos situaban las causas de la pobreza en la caída del empleo y no en los ingresos, no obstante, los programas de empleo respondieron más al modelo de planes de lucha contra la pobreza que a programas de empleo en sentido estricto.

Por ello, en un primer momento se centraron en el mejoramiento de la infraestructura, vivienda, agua, infraestructura comunitaria, de este sector de población al mismo tiempo que bajo la órbita del Ministerio de Salud y Acción Social, a partir de 1992 se puso en funcionamiento el Programa Federal de la Solidaridad (PROSOL) con el objetivo de nuclear en una misma operatoria diferentes líneas de trabajo orientadas a superar las "necesidades básicas insatisfechas". Las líneas eran: infraestructura comunitaria (salas de salud, centros



comunitarios, etc.); polos productivos; microemprendimientos, extensión de redes (agua, luz, etc.), mejoramiento de vivienda y capacitación. No obstante, a partir de 1993, identificada la pérdida y deterioro del empleo y los ingresos como base de las situaciones de pobreza se dio inicio a un conjunto de programas de empleo y capacitación laboral.

Ejemplos de éstos son el Programa Intensivo de Trabajo (PIT), que entre 1993/1994 fue desarrollado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). Consistió en la asignación de un subsidio destinado a desocupados (preferentemente jefes de hogar) que se desempeñasen en proyectos de infraestructura municipales u organizaciones comunitarias luego, siguiendo la misma lógica, se desarrollaron dos programas: el Programa de Entrenamiento Ocupacional (PRENO), cofinanciado con las provincias y el Programa de Asistencia Solidaria (PROAS) a cargo del estado nacional.

Al mismo tiempo entre 1993 y 1999 se puso en funcionamiento el Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva dependiente del Ministerio de Economía hasta 1996 y posteriormente del Ministerio de Trabajo. Se constituía de tres componentes: cursos de capacitación para mejorar la "empleabilidad" de los jóvenes, capacitación para microempresas y capacitación para la búsqueda de empleo.

En la línea de los programas, deseo destacar el Plan Trabajar por tres motivos: primero, por el tiempo que estuvo en marcha (existieron tres versiones del mismo); segundo, porque el número de beneficios acordados fue superior al de los otros programas y; tercero, por que se estableció por medio de una nueva relación entre el gobierno y el movimiento de desocupados ya que fue materia de negociación entre el gobierno y estas organizaciones.

El primer Trabajar data de fines de 1995, el Trabajar II se implementó entre 1997 y 1998 y el Trabajar III entre 1998 y 1999. En sus distintas versiones el objetivo buscado era brindar ocupación transitoria a desocupados en condiciones de pobreza que no estuvieran recibiendo otro beneficio y como objetivo secundario los beneficiarios podían contrarrestar trabajando en obras de infraestructura social y asistencia comunitaria, a cambio el beneficiario recibía una prestación que incluía una ayuda no remunerativa mensual de 200 pesos (en el marco del Plan de Convertibilidad correspondían a 200 dólares), asistencia sanitaria y cobertura de riesgos.



En línea con las políticas de *workfare*, estos planes se basaban en transferencias de ingresos a trabajadores desocupados a cambio de la participación en un proyecto comunitario administrado por municipios u organizaciones de la sociedad civil.

Al analizar el conjunto de los programas de empleo podemos observar (cuadro 12) que el número de beneficiarios fue creciendo hasta 1997, a partir de ese momento (que coincide con la Crisis Asiática y la suspensión de créditos de organismos internacionales) el número de beneficiarios tendió a disminuir. Esto, en parte, se debió a que ni la gestión Menem (1990-1999) ni la gestión De la Rúa (1999-2001) se mostraron dispuestas a distribuir planes Trabajar y, al mismo tiempo, a la citada característica procíclica que presenta el gasto social focalizado en Argentina.

No obstante, la segunda de estas gestiones no se limitó a reducir el número de beneficios del Programa Trabajar sino que puso en marcha el Programa de Emergencia Laboral (PEL) con dos líneas de acción: a) consorcios productivos locales, b) autoempleo productivo. Su funcionamiento era similar a los fondos de inversión social: las acciones debían ser ejecutadas por municipios y ONGs autorizados y la ayuda económica era de carácter no remunerativo y oscilaba entre los 200 pesos para la línea (a) y los 160 pesos para los de la línea (b).

Para acceder a los beneficios, muchas organizaciones de desocupados comenzaron a armar sus propias ONGs dando lugar a una verdadera explosión de lo que podríamos denominar la vida asociativa. Asimismo, junto a este programa, el gobierno promovió la conformación de "consejos de emergencia", más tarde convertidos en "comités de crisis" para la distribución de los planes de empleo y de los que participaban intendentes, cámaras empresariales, representantes del clero y organizaciones de desocupados de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) y de la Corriente Clasista y Combativa (CCC).<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Si bien con esta medida el gobierno de la Alianza pretendía un mayor control en la distribución de los beneficios otorgados por los programas de empleo, lo cierto es que el efecto no deseado fue el fortalecimiento del conjunto de los grupos de desocupados, así como el fortalecimiento de los municipios opositores.



## Los programas alimentarios y nutricionales

A diferencia de los programas de transferencias monetarias, la entrega directa de alimentos (comidas calientes, leche en polvo o fluida, alimentos secos o frescos entregados a las familias, entre otros) o de bonos para su adquisición a los grupos vulnerables, fue un componente casi permanente de las políticas sociales desde fines de la década de 1970.

Como antecedentes de programas con cobertura nacional y de carácter universal, se establecieron el Programa Materno-Infantil, que entrega leche en polvo a mujeres embarazadas, con niños en periodo de lactancia y menores de dos años en los centros de salud públicos, y el Programa de Comedores Escolares, que ofrece desayunos, almuerzos y meriendas a niños en edad preescolar y escolar (menores de 14 años) dentro de las escuelas públicas, y que se desarrolla desde la década de setenta. Los dos programas partieron de una concepción universalista de la cobertura que se fue modificando en los últimos veinte años para privilegiar las escuelas o centros de salud de las áreas consideradas "con desventajas sociales".

Durante la década de 1990 no existió un proyecto sistemático de construcción de una red de protección social y, por ello, una característica común de los programas focalizados que se ejecutaron en distintos momentos de los años noventa es que todos fueron concebidos como "programas de emergencia" formulados para contener o solucionar efectos de las crisis sociales en grupos específicos de la población, considerados como especialmente afectados por dichas coyunturas.

Por este motivo han surgido en fases recesivas del ciclo económico y se han mantenido a lo largo del tiempo con diversas transformaciones en sus procedimientos y alcances, pero con persistencia en sus objetivos.

Los programas alimentario-nutricionales que hoy existen comenzaron a funcionar entre los años sesenta y setenta (aunque con alcances y objetivos más reducidos), se expandieron en la década de los ochenta y continuaron tras sucesivas reformulaciones en los noventa hasta hoy.

Durante la primera etapa de reformas (1984/1989) el Programa Alimentario Nacional (PAN) se desarrolló para atender la emergencia social originada en el deterioro de los ingresos y condiciones de vida de numerosos sectores sociales. Este programa consistía en la entrega de una caja de alimentos di-



señada para cubrir un tercio de las necesidades calóricas de una familia tipo cuya selección se realizaba en base a los datos del Censo Nacional de Población de 1980. La crisis del 1984 marcó el inicio y la crisis hiperinflacionaria y política de 1989, el fin del Programa. En su lugar surgieron espontáneamente comedores comunitarios y vecinales en las áreas periurbanas más carenciadas (denominadas "villas miserias", asentamientos, zonas de "casas y terrenos tomados"). Se trató de acciones precarias y espontáneas, autogeneradas por los vecinos y, en algunos casos, con la participación de ONGs que bajo el nombre de "ollas populares" o "comedores comunitarios" estaban destinadas a contener los apremios alimentarios más urgentes, pero tenían una cobertura y una capacidad de ofrecer alimentos muy limitadas (una o dos comidas) a los niños o a los ancianos de las áreas vecinas. Aunque originalmente fueron el resultado de iniciativas comunitarias, pasados los momentos iniciales recibieron el apoyo financiero y organizativo de los Estados provinciales y/o municipales.

Fue en ese contexto que, en 1990, el gobierno nacional creó el Programa de Políticas Sociales Comunitarias (POSOCO), que sustituyó al PAN, y el Programa Social Nutricional (PROSONU), que integró los recursos del Programa de Comedores Escolares e Infantiles. Posteriormente, en 1992, los fondos para los programas fueron transferidos a las provincias en concepto de "fondos coparticipados" y de impuestos recaudados por el Estado nacional. Fue así que las redes de comedores comenzaron a recibir fondos del Estado nacional que llegaban transferidos como partidas coparticipadas de los impuestos federales a las jurisdicciones provinciales que, de forma directa o a través de los municipios, debían aplicarlas al funcionamiento de los comedores comunitarios, infantiles o escolares.

Luego del primer periodo de reformas estructurales (1991-1994), y aunque se produjo una expansión económica inicial, los bolsones de pobreza no cedieron en su tamaño y profundidad por lo que en 1994, se crea el Ministerio de Desarrollo Social y se estableció como prioritario un Programa Alimentario Nutricional Infantil (PRANI). Su alcance era nacional, su objetivo: mejorar las condiciones de vida de los niños pertenecientes a hogares socioeconómicamente desfavorecidos.

Un año más tarde, el Estado nacional comenzó a ensayar un reordenamiento de las políticas sociales para enfrentar la pobreza con un plan cuyo primer



eje era el monitoreo y la evaluación de los comedores, la capacitación de su personal, el mejoramiento de las dietas brindadas, y la suma de más cajas con alimentos para los hogares de los beneficiarios (niños en edad preescolar que concurrían a los comedores y ancianos inactivos no cubiertos por el sistema de seguridad social) por lo que se establecieron en el PRANI tres líneas de acción: 1) Alimentación y Nutrición, 2) Desarrollo Infantil y 3) Movilización y Participación Social y se pautaron metas de cobertura de nutrientes, diferenciadas para cada grupo etáreo; se permitió que cada institución solicitante presentara una planificación propia (autogestión).

Sin embargo, los comedores infantiles, que originalmente fueron concebidos para la atención de los niños en edad preescolar, extendieron continuamente su cobertura a otros beneficiarios no declarados, residentes en esas áreas (niños en edad escolar, adultos desocupados o subempleados, amas de casa que acompañaban a sus hijos pequeños, ancianos sin recursos, etc.).

De este modo, la cobertura inicial (1995) de 102,490 niños de dos a cinco años aumentó en forma continua hasta llegar a 322,565 niños en 1998. Debido a que no se incrementaron partidas presupuestarias, el público creciente obligaba, en la mayoría de los casos, a una dilución de la dieta para satisfacer la demanda, situación que se acentuó con la agudización de las condiciones sociales en la segunda mitad de los años noventa y la crisis que se aceleró desde 2001.

Pese al destino específico de las transferencias del gobierno nacional, en sucesivas ocasiones esos fondos eran desviados para atender otras obligaciones que presionaban a los gobiernos provinciales (por ejemplo, el numeroso empleo público o los contratistas privados, con mayor capacidad de presión sobre el poder político). Si bien las transferencias preveían la capacidad de monitoreo por parte del Estado nacional (en cuanto al empleo y efectividad de los mismos), en la práctica se vio frustrada por la resistencia de los gobiernos provinciales a proveer de una información regular y sistematizada sobre su inversión real, número y distribución de los beneficiarios. En repetidas ocasiones, las provincias se excusaron de brindar detalles de los planes, apelando al argumento de la "intromisión indebida del poder central en los desarrollos sociales locales" (Halperin y Vinocur, 2004: 49).

Por otra parte, las prestaciones alimentarias se comenzaron a tejer alrededor de un entramado de relaciones político-sociales "clientelares" en las que



un líder provincial tomaba en sus manos la conducción del programa a nivel local y, través de otros intermediarios (administradores del comedor o distribuidores finales de las cajas, que eran, al mismo tiempo, líderes comunitarios), dirigía la prestación de modo que el destinatario del beneficio quedaba, implícitamente, constreñido en una relación de contraprestación de apoyos políticos para continuar el vínculo.

En una línea diferente del programa alimentario infantil, durante 1990 también se creó el Proyecto Integrado Promoción de la Autoproducción de Alimentos (PROHUERTA) que sigue funcionando bajo la órbita del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Ministerio de Desarrollo Social. Se trata de un programa de seguridad alimentaria dirigido a población que vive en condiciones de pobreza, con problemas de acceso a una alimentación saludable, es decir, a una dieta equilibrada nutricional y socialmente apropiada. Se estructuró a través de agentes agrícolas del INTA, que son las fuentes del programa en cada zona y de técnicos que se encargan de capacitar a un gran número de voluntarios, quienes a su vez, capacitan a las familias beneficiarias.

El programa impulsa, como principal vía de acción, la autoproducción a pequeña escala de algunos alimentos frescos (fundamentalmente hortalizas, huevos, gallinas, conejos, etc.). La población atendida se incrementó anualmente, pasando de 192,400 beneficiarios en 1996 hasta 323,600 en 2002, sin embargo, con el fin de resolver las deficiencias del PRANI durante el 2000, los programas de prestaciones alimentarias pasaron a depender de la Secretaría de Política Social. Se integraron el PRANI, el ASOMA,<sup>8</sup> y el PROHUERTA (compartiendo la organización con el INTA) y se conformó con ellos el UNIDOS con el objetivo de impulsar un aporte a las necesidades alimentarias de los hogares. Los beneficiarios de UNIDOS debían ser jefes o jefas de de hogar con educación primaria incompleta, una tasa de dependencia superior a tres personas incluyendo la convivencia de algún niño o adolescente hasta 17 años, o algún adulto mayor de 60 años. El programa incluía un apoyo económico a los grupos a través de transferencias (bolsones o cajas de alimentos secos por un valor aproximado de 15 pesos), compras comunitarias de alimentos y servicios inherentes, y autoproducción de alimentos.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Programa de Apoyo Solidario a Mayores.

<sup>9</sup> El Programa UNIDOS alcanzó en el año 2000 a 603,339 beneficiarios y hacia el 2001 disminuyó a 517,000 hogares.



En enero de 2002, frente a la crisis económica y social, el gobierno nacional resolvió enfrentar la emergencia social eliminando gran parte de los programas sociales existentes y reorientando los recursos hacia tres líneas programáticas: 1) emergencia alimentaria; 2) emergencia sanitaria y 3) emergencia ocupacional.

Surgió, entonces, el Programa de Emergencia Alimentaria (PEA). Su objetivo era la atención prioritaria de las necesidades básicas de la población de alta vulnerabilidad y en riesgo de subsistencia, mediante la compra de alimentos. El programa se encontraba bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente; sus metas eran: 1) mejorar el acceso a los alimentos y el estado nutricional de los grupos poblacionales; 2) promover estrategias integrales para atender las causas y efectos de los problemas alimentario-nutricionales; 3) Mejorar la eficacia y eficiencia en la asignación de los recursos destinados a la política alimentario-nutricional a través de acciones de monitoreo y evaluación de la gestión; 4) promover la complementariedad de los programas alimentarios provinciales, mediante la asistencia técnica y capacitación para así mejorar la calidad y continuidad de las prestaciones alimentarias de acuerdo a las necesidades jurisdiccionales; 5) favorecer las economías locales y regionales a través de la descentralización de fondos; 6) impulsar la creación de Consejos Consultivos Provinciales y Locales; 7) impulsar y difundir un registro único de beneficiarios y prestaciones alimentarias.

Durante el año 2002 la cantidad de beneficiarios del PEA ascendió a 1,524,233, personas asistidas sólo con recursos nacionales, sin incluir a aquellas que recibían prestaciones en comedores por desayuno, copas de leche o beneficiarias de lo producido por las huertas. De este modo, como resultado de un agravamiento de la situación nutricional y de salud infantil, y luego de una intensa campaña de movilización de algunas ONG, medios de comunicación y periodistas, en febrero de 2003, se creó el Programa Nacional de Seguridad Alimentaria y Educación Nutricional que esta destinado a cubrir los requerimientos nutricionales de niños hasta los 14 años, embarazadas, discapacitados y ancianos desde los setenta años en situación de pobreza.

De lo analizado hasta aquí se puede observar que durante el proceso de reformas estructurales (1990-2001) no existió una dirección programática de las políticas focalizadas en el área y no fue sino hasta después del 2001 que



se desarrolló un programa de amplia cobertura y que atendiese los crecientes déficits alimentarios y de nutrición de los sectores de bajos ingresos.

### **El Plan Jefes/as de Hogar Desocupados y el Programa Familias**

No es posible comprender el lanzamiento del plan Jefes/as de Hogar Desocupados sin una consideración del contexto socio-político en el que se encontraba el país. Al respecto, en diciembre del 2001, mientras los saqueos a los supermercados se tornaban una práctica casi diaria, crecía la movilización callejera que unía los reclamos de los desocupados con la exigencia de las clases medias por la devolución de los depósitos bancarios que habían sido inmovilizados por un decreto del gobierno que, entre la incapacidad para generar apoyo político y la fuerte presión popular llevaba a Fernando de la Rúa a dimitir en su cargo de presidente de la nación.

Sin vicepresidente, debido a que otro escándalo había provocado su prematura renuncia, el poder ejecutivo nacional se encontraba acéfalo por lo que, en forma temporaria ocupó el cargo de vicepresidente provisional del Senado, Ramón Puerta, quien inmediatamente convocó a una Asamblea Legislativa que designó al gobernador de la provincia de San Luis, Adolfo Rodríguez Saa, como presidente provisional de la Nación hasta el mes de abril del 2002.

En la búsqueda de apoyo social que diese legitimidad a su mandato provisorio, Rodríguez Saa anunció la suspensión del pago de la deuda externa, la ratificación de la convertibilidad y la implementación de una tercera moneda. Simultáneamente se comprometió a crear un millón de puestos de trabajo. Asimismo, en un intento por ganar legitimidad política, Rodríguez Saa, convocó a una reunión de gobernadores que ante la falta de concurrentes fracasó y le obligó a renunciar al cargo. Cuarenta y ocho horas más tarde, la Asamblea Legislativa se volvió a reunir y eligió como presidente provisional a Eduardo Duhalde y, pese a la oposición de algunos gobernadores, se estableció que el mandato se extendería hasta fines del 2003.

La estrategia de Duhalde se basó en ganar primero apoyo político. Para ello se reunió con dirigentes de otros partidos y luego con los dirigentes del



Justicialismo.<sup>10</sup> El 1 de enero del 2002 al hacerse cargo de sus funciones sentaría las bases para incrementar el apoyo social a su gestión al asegurar el plan de un millón de empleos prometidos por Adolfo Rodríguez Saa sería reconvertido en "un seguro de empleo que será destinado a jefes y jefas de hogar desocupados".

Luego de decretar la emergencia social, económica, administrativa, financiera, cambiaria y ocupacional, el gobierno puso en marcha un programa destinado a los Jefes/as de Hogar Desocupados que sería coordinado desde el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente.<sup>11</sup>

En la búsqueda de apoyos y consensos se convocó a un diálogo multisectorial que tenía varios objetivos: lograr soporte político, disminuir la puja distributiva, generar acuerdos en una sociedad fragmentada y descreída de la clase política, y acordar políticas que permitan ir superando la crisis institucional.

La propuesta de la administración duhaldista era alcanzar en una primera etapa no superior a los sesenta días un "acuerdo marco" y luego, avanzar en la definición de medidas concretas referidas a cuestiones como el desempleo, la pobreza y el perfil productivo.

En la multisectorial participaron la casi totalidad de las organizaciones sociales, políticas y sindicales (partidos políticos, cámaras empresariales, centrales obreras y representantes de la cultura, organizaciones piqueteras, etc.) cada uno con distinto grado de representatividad. La percepción compartida por los distintos participantes en el 'diálogo' de una amenaza al orden social permitió que rápidamente se avanzara en acuerdos vinculados con la protección social de los sectores más vulnerables por lo que se acordó que el programa Jefes/as de Hogar Desocupados tuviera un alcance "universal" y asegurase un ingreso mínimo a todas las familias argentinas.

<sup>10</sup> Duhalde no contaba con el total apoyo de su partido. La renuencia de algunos sectores del PJ a dar apoyo a la nueva administración se hizo evidente cuando intentó armar su equipo de gobierno. Los primeros convocados fueron gobernadores provinciales que respondían al Partido Justicialista: De la Sota (Córdoba), Kirchner (Santa Cruz), Marín (La Pampa) quienes, argumentando que se debía llamar a elecciones en marzo del 2002, no aceptaron formar parte del gabinete.

<sup>11</sup> La Ley 25.561 y el Decreto 50/02 declaraban la emergencia Pública y la reforma del Régimen Cambiario, luego, el Decreto 165/02 establecía la puesta en marcha de un programa destinado a jefes y jefas de hogar desocupados.



Para dar cumplimiento a este acuerdo, el gobierno modificó la normativa 165/02<sup>12</sup> que había dado lugar al primer Plan de Jefes/as e instituyó el Decreto 565 que establecía el Derecho Familiar de Inclusión Social<sup>13</sup> por el cual todos los jefes/as desocupados tienen el derecho de acceder a un ingreso mínimo a través del Plan Jefes/as de Hogares Desocupados que se extendería en tanto durase la emergencia ocupacional.

El financiamiento del programa fue uno de los puntos más difíciles de acordar ya que tanto la iglesia como los sectores agro-exportadores se oponían a que el financiamiento proviniese de la decisión del gobierno de retener un porcentaje a las exportaciones del campo, la industria alimenticia y un aporte extraordinario del sector petrolero.

No obstante, para asegurar la eficiencia y transparencia en la distribución de los subsidios se estableció la creación de un organismo de control: Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEYC) del Plan de Jefas/jefes de Hogar Desocupados conformado por distintos miembros de la multisectorial.

La mesa de diálogo social funcionó como un espacio donde, bajo el control del gobierno, tuvo lugar una suerte de "Pacto Social" que sirvió para cumplir con, al menos, tres objetivos: integración, control y consenso.

De acuerdo con la normativa (resolución 312/02 del MTEySS) las personas reciben un beneficio de 150 pesos mensuales siempre y cuando cumplan con los siguientes requisitos: a) condición de jefes/as de hogar en situación de desempleo, mediante simple declaración jurada; b) cumplimentar al menos alguna de las siguientes condiciones (exceptuando a los mayores de 60 años), tener hijos menores de 18 años a cargo, hijos discapacitados sin límite de edad a cargo o hallarse en estado de gravidez la cónyuge del jefe o la benefi-

<sup>12</sup> El decreto 165 del 22/1/ 2002, había establecido una prestación de entre 100 y 200 pesos para los jefes y jefas de hogar desocupados por un lapso de tres meses. La cantidad de beneficios a otorgar se hallaba determinada por los fondos disponibles y los créditos que se asignaran en el Presupuesto Nacional (art. 5º). Esta limitación fue fuertemente cuestionada por la Mesa de Diálogo Argentino y en los considerandos del decreto 565/02 se citaron sus recomendaciones, en el sentido de que resultaba urgente "universalizar" este plan, con el objetivo de asegurar un mínimo ingreso mensual a "todas las familias argentinas".

<sup>13</sup> Para una ampliación sobre la discusión y análisis del citado derecho familiar ver (CELS, 2003: 10-15).



ciaria; c) acreditar, para el caso de los hijos menores, su condición de escolaridad y el cumplimiento de los controles sanitarios y de vacunación correspondientes.

Como se observa en el cuadro 12, el PJHD tuvo un crecimiento acelerado y en menos de un mes estaba brindando más del doble de las prestaciones de las que llegó a distribuir el Plan Trabajar.

El Plan Jefes/as de Hogar Desocupados extendió prestaciones asistenciales a un número significativo de personas aunque esta situación se derivó de la crisis sociopolítica y, por ende no surgió como una herramienta de política social sino como un instrumento para apaciguar un conflicto de características inéditas que ponía en juego la continuidad del sistema político institucional. Por ello mismo, se transformó en un aspecto central de la política social tanto de la gestión de Eduardo Duhalde (2001-2003) como de Néstor Kirchner (2003-2007).<sup>14</sup>

En la actualidad el programa se encuentra en un proceso de reconversión hacia el Programa Familias por la Inclusión Social que, paradójicamente, fue lanzado casi al mismo tiempo que el Plan Jefes de Hogar. A diferencia de los planes anteriores, el beneficio es otorgado a la familia, pero es la madre la depositaria y titular del mismo. El subsidio se calcula en proporción al tamaño de la familia: 155 pesos mensuales para el primer hijo; 185 pesos para dos y 30 pesos por hijo hasta un máximo de seis hijos y hasta un máximo de 305 pesos por familia.<sup>15</sup>

Para percibir el pago, los beneficiarios se notifican en los Centros de Recepción, donde firman la Carta Compromiso (adhesión voluntaria al Programa) y retiran su Certificado de Pago que se hace efectivo en forma directa a través del cobro bancario por medio de tarjeta. Las provincias y municipios deben designar un equipo técnico enfocado exclusivamente a la gestión y coordinación de las acciones del Programa constituyéndose en las contrapartes respectivas. Es importante destacar que es el primer programa que se configura como de "inclusión social" no sólo por su nombre sino porque se

<sup>14</sup> Por medio del Decreto 1353/03 el PHJD se extendió hasta fines del 2004; actualmente se está llevando a cabo el traspaso de beneficiarios de éste al Programa familias.

<sup>15</sup> Las familias que superan los seis hijos se encuentran en condiciones de acceder a una pensión no contributiva.



incluyen a las familias que se encuentran en condición de "riesgo social" y no es incompatible con otros ingresos que pueda tener el hogar (siempre y cuando los mismos no superen el salario mínimo, vital y móvil). Es decir que el Programa se focaliza en familias cuyos ingresos sean inferiores al valor de la línea de pobreza ya que no existe una actualización constante en el salario mínimo y vital.

Aunque el Familias se define como de gestión descentralizada, su análisis puede llevarse a cabo desde dos ángulos: la transferencia de recursos y la ejecución de los mismos. Mientras que la transferencia se realiza en forma centralizada y directa a los beneficiarios, la ejecución de los fondos se efectúa a través de un gran número de instituciones gubernamentales de distinto nivel y de organismos de la sociedad civil.

El objetivo explícito del programa es promover el desarrollo, la salud, permanencia en el sistema educativo de los niños y evitar la exclusión social de la familia en situación de riesgo social por lo que se presenta, en principio, como superador de las clásicas definiciones que se centraban en el criterio de NBI o pobreza. La familia beneficiaria, a cambio del ingreso monetario, debe comprometerse a la escolaridad y salud de los menores por medio de presentar, dos veces al año, los certificados del cumplimiento del Plan Nacional de Vacunación, los controles de embarazo, las constancias de matriculación inicial y constancias de alumno regular de los menores de 5 a 19 años. El ingreso monetario se transfiere en calidad de subsidio no reembolsable y se complementa con prestaciones no monetarias hacia las familias (aunque actualmente sólo se ha implementado en algunas localidades) y que consisten en el desarrollo de talleres de promoción familiar y comunitaria y apoyo escolar. Al mismo tiempo, posee un incentivo para la terminalidad educativa de los adultos del grupo familiar o para la continuidad de estudios de los mayores de 19 años que consiste en una asignación mensual de 50 pesos.

De este modo, tanto en su propuesta metodológica de distribución impersonal de las prestaciones como por la cobertura que posee, el Plan Jefes de Hogar ha sido un avance en la institucionalización de las políticas focalizadas ya que se ha definido como un programa que prioriza la desocupación que es asumida como un factor de riesgo. En este sentido, diversos estudios han mostrado que en la práctica, 60% de los beneficiarios son Jefas de Hogar que tienen una tasa de actividad del 45% del total de la población económicamente



activa (Halperin, 2004; Del Valle, 2005) por lo que funciona como un subsidio a la situación de pobreza o indigencia antes que un reemplazo de ingresos frente al problema de la desocupación.

Finalmente, el proceso actual de traspaso de los beneficiarios del Plan Jefes al Plan Familias por la inclusión social implica un nuevo cambio tanto en la concepción de la pobreza como en los mecanismos que se utilizan para reducirla. Ello es debido a que el Plan Familias funciona como un programa de transferencias monetarias condicionadas y su formulación se vincula a nueva generación de políticas que se orientan al manejo, la administración y gestión de riesgos sociales. Las políticas se dan bajo la hipótesis de que los individuos, las familias y las comunidades, se encuentran expuestas a riesgos múltiples por lo que los grupos más pobres están en una situación de mayor exposición al riesgo que los segmentos no pobres ya que poseen menos acceso o son excluidos de los dispositivos institucionales más eficaces de gestión de riesgos y evidencian una menor acumulación de capital humano y social (Rawlings, 2002).

Su función es la protección de los individuos y hogares que se encuentran en situación de pobreza o vulnerabilidad crónica o estructural previniendo los efectos negativos de las pérdidas y las privaciones en los medios de subsistencia, ya sea mediante estrategias de mitigación o enfrentamiento (que implican el desarrollo de acciones para la reducción o atenuación del impacto de una crisis con anterioridad o posterioridad a su ocurrencia).

### **El límite estructural de las redes de protección social**

La experiencia Argentina en materia de construcción de una red de protección social durante el proceso de reformas estuvo marcada por la confluencia de tres factores: la transitoriedad de los programas, la focalización y la primacía del componente asistencial. Por ello no existió un programa que funcionase como una red de protección social ya que se esperaba que el crecimiento económico resolviese el problema de la pobreza que apareció como un fenómeno relativamente nuevo dentro de la agenda social. En efecto, si consideramos que a inicios de la década de 1980 la pobreza alcanzaba a 5.8% de la población y que diez años después se expandió a 23.7% (CEPAL, 2006) podemos afirmar que el enfoque focalizado de los primeros programas tenía



como meta resolver el problema de la reinserción laboral en sectores que aún se encontraban en condiciones de desempleo de primera generación.

Sin embargo, con la ruptura del horizonte de la movilidad social y el fin de una política de bienestar apoyada en los ingresos y el empleo, la pobreza comenzó a transformarse en un problema estructural. Aunque el desarrollo de políticas focalizadas buscó llegar a los sectores más pobres y vulnerables, a los que las políticas universales no alcanzaban, éstas tuvieron que adecuarse a la creciente fragmentación que se estaba produciendo.

Como se ha analizado, en los programas asistenciales y de lucha contra la pobreza gradualmente fue cambiando la forma de la asignación de recursos del gobierno nacional que, de proveedor de insumos con compras centralizadas fue transfiriendo fondos para compras locales.

La caída en el crecimiento económico entre 1998 y 2002, sumada al aumento del desempleo desde 1992 y la precarización del empleo a lo largo de todo el periodo, dieron por resultado un proceso de creciente fragmentación social que no encontró respuesta por parte del estado sino hasta la crisis de 2001.

A partir de allí se eliminó una gran parte de los programas nacionales que funcionaban sin coordinación y se concentró el financiamiento en las áreas de alimentación, nutrición, salud (provisión de medicamentos, vacunas, otros insumos y leche fortificada) y, en programas de ingresos condicionados; en un primer momento orientados hacia la inserción laboral (Plan Jefes de Hogar) y, actualmente hacia la gestión de riesgos y disminución del ciclo de reproducción de la pobreza (Plan Familias).

La construcción de una red universal de protección social en Argentina, se encuentra actualmente frente al desafío de consolidar y ampliar su campo de acción y esto se relaciona con el sistema establecido de protección social, que al haber sido diseñado en función del sector formal del empleo, excluye de sus beneficios a la mayor parte de la población. En este sentido, se torna difícil imaginar una política social sustentable sin mejorar las tasas de empleo y los niveles de ingresos de las familias pobres esto implica introducir modificaciones en la actual estructura distributiva del ingreso.

Las alternativas descansan en un nuevo sistema fiscal más progresivo y eficiente, que provea de recursos al financiamiento de un sistema de política social que garantice los requerimientos alimentarios fundamentales para



todas las familias. La focalización, en este caso, sólo debería identificar a aquellos sectores ubicados en los primeros dos quintiles de la distribución debido a que por las características universales del gasto social y del sistema de seguridad social el efecto distributivo de las políticas focalizadas ha sido insignificante y no se ha orientado mayoritariamente hacia éstos sectores.

Mostajo (2000: 23) ha mostrado que a pesar del avance del gasto social focalizado, en el caso Argentino, esto no se tradujo en una distribución progresiva del ingreso por lo que "...la concentración de ingresos aumentó (a pesar del incremento del gasto social) y el estrato superior ganó participación en el ingreso total en desmedro de los estratos bajos..".

Ello se debe, entre otros factores, al peso de la seguridad social por sobre los demás componentes del gasto y se traduce en una dificultad para el desarrollo de políticas compensatorias sobretodo en periodos de crisis por lo que, el gasto focalizado tiende a disminuir su participación en estos escenarios. En principio, la consolidación de una red de protección social tiene que generar certidumbres, en el sentido de garantizar que habrá de sostenerse e incrementar su participación en el gasto durante periodos de contracción fiscal (dimensión pro cíclica) de tal modo que pueda funcionar con cierta independencia del crecimiento económico.

Es por ello, que afirmé que se trata de una red restringida de protección ya que, una vez cerrado el ingreso al Plan Jefes de Hogar el cupo se ha mantenido constante y sólo se permiten nuevas incorporaciones al producirse la baja de algunos beneficiarios. Asimismo, diversos trabajos (Cabrelli, 2006; Bucci, 2005; Del Valle, 2004) han indicado que si bien la focalización de estos programas era correcta, no llegaban a los sectores en situación de pobreza estructural (indigentes) sino que alcanzaban a grupos vulnerables, pero que se ubicaban en zonas cercanas a la línea de pobreza.

En esta línea de trabajos se ha indicado el alto impacto que los beneficios poseen sobre los hogares más pobres debido a que 59% del consumo del quintil más bajo se vincula a la acción del gobierno. No obstante, una parte significativa de este impacto la posee el consumo de salud y educación que son los dos rubros de carácter universal y que siguen en importancia al gasto en seguridad social.

En síntesis, al poseer un régimen de bienestar diseñado en función del sector formal del empleo, la red de protección social no alcanza para incluir a



todos los grupos en situación de riesgo y, considerando que el monto de la transferencia es claramente insuficiente y se encuentra limitado a la obtención de un trabajo formal, en el caso argentino, existe una tendencia a que en su funcionamiento genere incentivos para mantenerse en la informalidad debido a que si trabajan formalmente, pierden todo el subsidio.<sup>16</sup>

Se puede afirmar que, en sentido estricto, a partir de 2002 existe una red restringida de protección social cuyos efectos sobre la distribución del ingreso son limitados debido a las características que posee el propio régimen de bienestar.

Estas características son universalidad y estratificación de la salud y la educación y segmentación de la seguridad social; es decir, hay un régimen de bienestar que se autofinancia con los aportes de los mismos trabajadores y que es administrado por medio de los sindicatos y el sistema de seguridad social y, desde 1990 hasta la fecha, se ha ido constituyendo un sistema que pasó a definir un área específica, dentro de las políticas públicas y cuya característica principal es la "focalización".

Es esperable que el desempleo, las dificultades de acceso a la salud y educación y el alto nivel de carencias corrientes que enfrenta la población de más bajos ingresos continúe atentando contra la formación de capital humano y la acumulación de otros activos que permitan a estas familias, a través de sus descendientes (intertemporalmente) salir de la pobreza y la indigencia aún en un contexto de crecimiento favorable (8% en promedio anual desde 2002 a la fecha), por lo que estos problemas continuarán siendo el núcleo de las demandas sociales y, por tanto, estarán en el centro del diseño de las políticas.

Sin embargo, la ausencia de fondos incrementales para ampliar la red de asistencia, sujeta a esta red al desenvolvimiento del ciclo económico; de allí que podemos afirmar que el bienestar general dependió y hasta la actualidad depende del ciclo económico antes que, de algún modelo de justicia social que funcione en la base de la gestión política con la premisa de asegurar un piso de derechos igual para todas y todos los ciudadanos.

<sup>16</sup> En este punto, los análisis basados en el modelo econométrico de Becker, han avanzado significativamente en la demostración que es preferible cobrar los 150 pesos y realizar actividades informales a tener que mantenerse con salarios formales bajos y sacrificar tiempo de ocio, traslado, y gastos monetarios de transporte (ver a Zadicoff y Paz, 2004: 4-5).



## Cuadros y gráficas

Cuadro 1. Evolución del gasto total por nivel de gobierno  
(en % PBI) 1984/06

Finalidad / función	Gasto total	Gasto total nacional	Gasto total provincial	Gasto total municipal
1984	26,58	17,78	7,78	1,02
1985	29,95	20,13	8,32	1,50
1986	32,15	20,28	10,11	1,76
1987	34,64	22,36	10,34	1,94
1988	32,17	20,90	9,59	1,68
1989	31,71	21,50	8,64	1,57
1990	30,37	19,00	9,36	2,01
1991	31,04	18,36	10,23	2,45
1992	31,49	17,46	11,46	2,58
1993	31,71	16,35	12,52	2,83
1994	31,82	16,53	12,48	2,81
1995	32,55	17,16	12,75	2,65
1996	30,59	16,22	11,90	2,46
1997	30,36	16,00	11,81	2,54
1998	30,99	15,90	12,38	2,71
1999	34,25	17,65	13,66	2,94
2000	33,80	17,51	13,50	2,79
2001	35,72	18,21	14,58	2,92
2002	29,34	15,03	11,88	2,43
2003	29,48	15,69	11,49	2,30
2004	28,90	14,52	11,95	2,44
2005*	31,73	16,07	13,29	2,37
2006*	32,33	16,03	13,79	2,51

<sup>1</sup> Sólo se incluyen las transferencias de la Administración Nacional a los Fondos Fiduciarios y no el total de la ejecución de gastos de los mismos, debido a que no se cuenta con el detalle de los montos y asignación por finalidad-función.

(\*) Cifras provisionales.

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica.



Cuadro 2. Evolución del gasto social por nivel de gobierno  
(en % de PBI) 1984/06

Finalidad / función	Gasto público social consolidado	Gasto público social nacional	Gasto público social provincial	Gasto público social municipal
1984	12,97	7,44	4,96	0,56
1985	14,95	8,88	5,24	0,83
1986	17,24	9,82	6,44	0,98
1987	18,68	10,80	6,80	1,08
1988	16,68	9,58	6,16	0,94
1989	16,61	10,15	5,59	0,87
1990	18,57	11,09	6,37	1,11
1991	19,61	11,43	6,84	1,35
1992	19,81	10,53	7,85	1,42
1993	20,28	10,22	8,51	1,56
1994	21,02	11,06	8,44	1,52
1995	21,23	11,37	8,42	1,44
1996	20,10	11,13	7,62	1,34
1997	19,78	10,65	7,75	1,38
1998	21,10	10,56	7,98	1,57
1999	21,78	11,15	8,93	1,71
2000	21,42	10,92	8,89	1,60
2001	22,18	10,98	9,52	1,68
2002	19,75	10,25	8,09	1,40
2003	19,18	10,18	7,68	1,33
2004	19,04	9,75	7,88	1,41
2005*	19,80	9,48	8,91	1,42
2006*	20,78	9,90	9,31	1,57

<sup>1</sup> Sólo se incluyen las transferencias de la Administración Nacional a los Fondos Fiduciarios y no el total de la ejecución de gastos de los mismos, debido a que no se cuenta con el detalle de los montos y asignación por finalidad-función.

(\*) Cifras provisionales.

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica.



Cuadro 3. Evolución de la participación de los componentes del gasto público consolidado (en % de participación) 1984/06

Finalidad / función	Funcionamiento del Estado	Gasto público social	Gasto público en servicios económicos	Servicios de la deuda pública	Gasto total consolidado
1984	14,52	48,78	25,15	11,55	100
1985	14,39	49,89	23,43	12,28	100
1986	15,89	53,62	21,68	8,81	100
1987	15,99	53,92	22,26	7,83	100
1988	16,28	51,84	24,86	7,02	100
1989	14,79	52,37	23,94	8,90	100
1990	16,20	61,14	17,48	5,17	100
1991	18,70	63,18	11,71	6,42	100
1992	19,31	62,89	9,84	7,96	100
1993	19,48	63,97	10,72	5,38	100
1994	19,81	66,05	8,62	5,51	100
1995	19,21	65,24	8,66	6,88	100
1996	19,19	65,71	7,88	7,22	100
1997	18,64	65,16	7,40	8,80	100
1998	19,04	64,86	7,41	8,69	100
1999	19,72	63,59	6,28	10,41	100
2000	18,68	63,36	5,35	12,61	100
2001	18,02	62,10	4,99	14,88	100
2002	18,89	67,30	4,86	8,94	100
2003	18,42	65,07	8,38	8,14	100
2004	19,28	65,87	9,00	5,85	100
2005*	18,01	62,40	11,26	8,33	100
2006*	17,48	64,26	11,39	6,88	100

<sup>1</sup> Sólo se incluyen las transferencias de la Administración Nacional a los Fondos Fiduciaros y no el total de la ejecución de gastos de los mismos, debido a que no se cuenta con el detalle de los montos y asignación por finalidad-función.

(\*) Cifras provisionales.

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica.



Cuadro 4. Evolución de los componentes primarios del gasto social de los niveles nacional y provincial (en % de participación) 1984/06

Finalidad / función	Participación de gasto en seg. sociales	Participación de gasto en seg. sociales prov.
1984	74,63	27,58
1985	77,11	31,35
1986	78,63	29,10
1987	78,25	28,91
1988	77,62	29,59
1989	80,96	31,09
1990	84,14	32,31
1991	85,08	34,32
1992	89,13	33,07
1993	86,66	32,02
1994	86,23	31,06
1995	86,36	31,55
1996	85,7	28,52
1997	84,71	26,35
1998	84,11	26,35
1999	84,86	26,14
2000	85,62	26,83
2001	85,72	27,14
2002	78,33	28,26
2003	74,97	26,68
2004	76,07	25,55
2005*	77	24,19
2006*	77,26	23,66

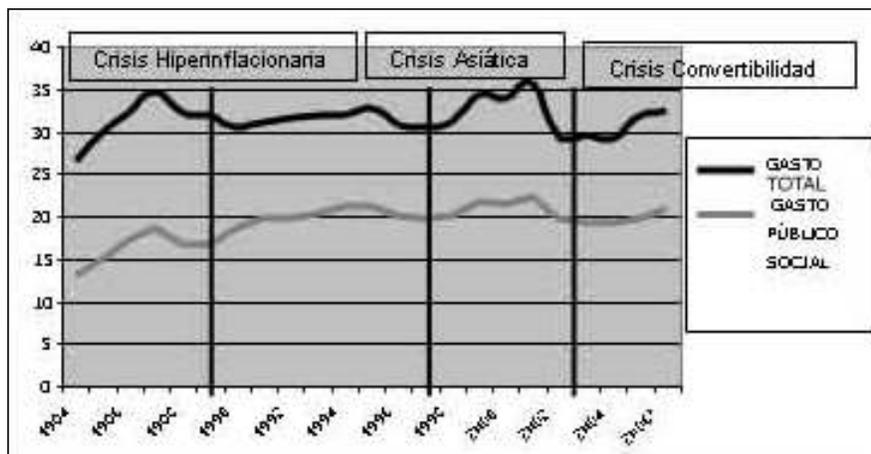
<sup>1</sup> Sólo se incluyen las transferencias de la Administración Nacional a los Fondos Fiduciarios y no el total de la ejecución de gastos de los mismos, debido a que no se cuenta con el detalle de los montos y asignación por finalidad-función.

(\*) Cifras provisionales.

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica.



Gráfica 1. Evolución del gasto público total consolidado y del gasto social consolidado (1984/06)



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados-Secretaría de Política Económica.



Cuadro 5. Evolución del gasto en servicios sociales,  
seguridad social y focalizado a nivel nacional (en % de PIB) 1984/05

Año	Total de gastos	Servicios Sociales	Seguridad Social	Total focalizado	% de Participación del gasto social dentro del gasto total.
1984	18,19	7,13	4,26	0,38	39,3
1985	21,96	8,38	5,13	0,52	38,2
1986	20,91	8,38	5,12	0,43	40,1
1987	22,29	8,27	4,8	0,35	37,1
1988	15,21	7,23	4,25	0,28	47,56
1989	13,86	6,19	3,24	0,6	44,66
1990	12,4	7,14	4,44	0,24	57,6
1991	13,06	7,21	4,76	0,23	55
1992	14,1	7,34	5,65	0,1	52
1993	15,93	9,39	6,33	0,6	58,9
1994	16,01	10,25	6,96	0,62	64,02
1995	16,3	10,29	6,77	0,67	63,1
1996	15,98	10,47	6,93	0,74	65,5
1997	15,41	9,89	6,48	0,82	64,2
1998	15,54	9,73	6,38	0,8	62,6
1999	17,24	10,23	6,81	0,79	59,3
2000	17,32	10,33	6,86	0,74	59,6
2001	17,83	10,26	6,98	0,63	57,5
2002	14,42	9,51	6,04	1,38	66
2003	15,11	9,46	5,65	1,82	62,6
2004	14,36	9,45	5,53	1,87	65,8
2005	16,33	9,6	5,43	1,74	58,8

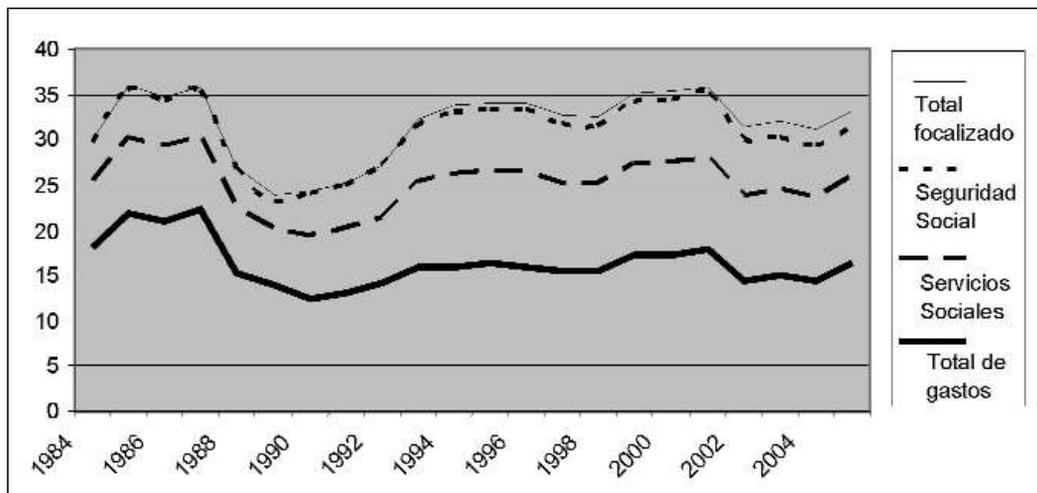
<sup>1</sup> Sólo se incluyen las transferencias de la Administración Nacional a los Fondos Fiduciarios y no el total de la ejecución de gastos de los mismos, debido a que no se cuenta con el detalle de los montos y asignación por finalidad-función.

(\*) Cifras provisionales.

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados-Secretaría de Política Económica.



Gráfica 2. Evolución del gasto público total y del gasto social (por categorías) a nivel nacional (1984/05)



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados-Secretaría de Política Económica.



Cuadro 6. Evolución de la participación de los diversos rubros dentro del gasto social consolidado (en porcentajes) 1984/0

Finalidad/ función	Educación, cultura, ciencia y técnica	Salud	Agua potable y alcantarillado	Vivienda y urbanismo	Promoción y asistencia social	Previsión social	Trabajo	Otros servicios urbanos	Gasto público social
1984	23,73	26,36	1,49	4,57	6,02	31,2	3,12	3,53	100
1985	20,92	23,36	1,18	3,93	6,51	36,89	3,09	4,1	100
1986	21,57	23,41	1,07	4,31	6,03	35,22	4,12	4,26	100
1987	21,8	22,51	0,98	4,46	5,98	36,7	3,29	4,28	100
1988	22,52	24,37	1,06	3,83	6,03	35,74	2,18	4,27	100
1989	19,19	21,62	0,81	3,06	6,55	42,65	2,25	3,87	100
1990	18,93	22,66	0,77	3,81	4,74	42,71	2,12	4,25	100
1991	18,42	22,22	0,72	3,14	4,55	42,76	3,5	4,68	100
1992	19,22	22,53	0,7	2,3	4,64	42,67	3,18	4,75	100
1993	20,15	22,85	1,03	2,32	5,4	38,86	4,16	5,23	100
1994	19,77	23,25	1,01	2,35	5,39	39,16	4,32	4,74	100
1995	20,34	23,41	1,14	2,03	4,81	39,46	4,54	4,29	100
1996	20,56	23	0,76	2,11	5,22	39,81	4,53	4,01	100
1997	21,76	22,92	0,86	2,35	6	37,88	4,35	3,87	100
1998	21,84	22,96	0,77	2,44	6,4	37,02	4,29	4,29	100
1999	22,62	23,59	0,65	2,02	6,23	36,2	4,46	4,23	100
2000	23,3	23,14	0,48	1,78	5,84	36,99	4,47	3,99	100
2001	23,43	23,02	0,44	1,83	5,85	36,7	4,69	4,05	100
2002	22,27	22,63	0,56	1,18	6,22	35,75	7,65	3,73	100
2003	21,05	22,61	0,61	1,59	7,35	34,34	8,85	3,7	100
2004	21,81	22,82	0,71	2,12	7,77	33,24	7,62	3,91	100
2005*	24,02	22,72	0,65	3,14	8,4	30,88	6,62	3,58	100
2006*	24,39	22,06	1,01	3,54	9,17	30,99	5,42	3,42	100

(\*) Cifras provisionales.

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica.



Cuadro 7. Evolución de la participación de los componentes del rubro Salud (en porcentajes) 1984/06

Finalidad / función	Atención pública de la salud	Obras sociales	INSSJyP
1984	35,28	49,47	15,25
1985	35,64	48,4	15,96
1986	37,72	46,99	15,29
1987	37,08	48,85	14,08
1988	34,88	50,72	14,4
1989	36,96	50,19	12,86
1990	33,76	51,06	15,18
1991	36,2	46,87	16,93
1992	39,24	42,57	18,2
1993	39,71	42,56	17,73
1994	39,04	40,8	20,16
1995	37,89	41,14	20,97
1996	38,29	42,09	19,52
1997	38,94	42,35	18,71
1998	40,42	42,47	17,12
1999	41,16	41,67	17,17
2000	41,68	41,63	16,69
2001	41,57	42,62	15,81
2002	42,26	42,84	14,9
2003	43,12	43,43	13,45
2004	42,94	44,3	12m75
2005*	42,17	45,38	12,46
2006*	41,57	45,78	12,65

(\*) Cifras provisionales.

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica.



Cuadro 8. Evolución de la participación de los componentes del rubro Trabajo (en porcentajes) 1984/06

Finalidad / función	Seguro de desempleo	Asignaciones familiares	Programas de empleo	Trabajo
1984	4,56	95,44	0	100
1985	4,84	95,16	0	100
1986	2,88	97,12	0	100
1987	3,57	96,43	0	100
1988	5,48	94,52	0	100
1989	3,94	96,06	0	100
1990	4,80	95,20	0	100
1991	3,80	96,20	0	100
1992	5,81	94,19	0	100
1993	18,95	76,31	4,74	100
1994	20,15	73,28	6,57	100
1995	22,82	77,18	0	100
1996	27,63	71,27	1,1	100
1997	27,26	68,10	4,64	100
1998	23,89	66,80	9,31	100
1999	22,76	69,00	8,23	100
2000	20,02	68,55	11,44	100
2001	20,70	64,88	14,43	100
2002	60,34	33,70	5,95	100
2003	66,04	27,47	6,49	100
2004	61,70	30,02	8,29	100
2005*	52,38	39,20	8,42	100
2006*	46,58	43,70	9,72	100

(\*) Cifras provisionales.

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica.



Cuadro 9. Evolución de la participación de los componentes del rubro Promoción y Asistencia Social (en porcentajes) 1984/06

Finalidad / función	Promoción y asistencia social pública	Obras sociales - Prestaciones sociales	INSSJyP - Prestaciones sociales	Promoción y asistencia social
1984	64,29	30,73	4,98	100
1985	70,51	25,19	4,3	100
1986	69,32	26,2	4,48	100
1987	71,24	24,75	4,01	100
1988	69,27	26,41	4,32	100
1989	76,98	19,82	3,2	100
1990	66,67	27,85	5,49	100
1991	71,65	22,2	6,15	100
1992	75,05	18,28	6,67	100
1993	76,48	14,26	9,26	100
1994	75,51	12,99	11,5	100
1995	72,92	14,17	12,92	100
1996	78,74	12,26	9	100
1997	81,67	10,17	8,17	100
1998	83,44	8,91	7,66	100
1999	84,11	8,51	7,38	100
2000	83,22	9,08	7,71	100
2001	84,44	9,23	6,32	100
2002	86,2	8,35	5,46	100
2003	87,6	7,22	5,18	100
2004	87,5	7,09	5,41	100
2005*	86,44	6,66	6,9	100
2006*	87,24	6	6,76	100

(\*) Cifras provisionales.

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica.



Cuadro 10. Evolución de la participación de la Promoción y Asistencia Social Pública (en porcentajes del PBI) 1984/06

Finalidad / función	Promoción y asistencia social pública
1984	0,50
1985	0,69
1986	0,72
1987	0,80
1988	0,70
1989	0,84
1990	0,59
1991	0,64
1992	0,69
1993	0,84
1994	0,86
1995	0,74
1996	0,83
1997	0,97
1998	1,07
1999	1,14
2000	1,04
2001	1,10
2002	1,06
2003	1,23
2004	1,29
2005*	1,44
2006*	1,66

(\*) Cifras provisionales.

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica.



Cuadro 11. Crecimiento interanual de beneficiarios de Planes laborales 1994/2005 (1994=100)

Finalidad / función	Promoción y asistencia social pública	Obras sociales - Prestaciones sociales
1994	100	0
1995	157.5	57.50
1996	205	47.50
1997	325	120
1998	295	-30
1999	265	-30
2000	215	-50
2001	230	15
2002	3507.5	3277.5
2003	140.98	-3136.52
2004	91.80	-49.18
2005*	81.04	-10.76

Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Seguridad Social, Dirección Nacional de Políticas de Seguridad Social



## Bibliografía

- Baqir, R., (2002) *Social Sector Spending in a Panel of Countries*. Washington, D. C., International Monetary Found, Working Paper 02/35.
- Berger, S., (2002) *Las estrategias de reducción de la pobreza en América Latina*. Proyecto Género, Pobreza y Empleo en América Latina (GPE-AL).
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), (2000) *Desarrollo más allá de la economía, progreso económico y social en América Latina*. Informe 2000, Washington, D. C.
- Bucci, L. e I. Bucci, (2005) "El tratamiento de la pobreza a través de los programas sociales" en A. Ruskowski (ed.) *Derechos sociales, ciudadanía y bienestar*. Buenos Aires, UNMDP.
- Caballero, R., (2004) *Macroeconomic Volatility in Reformed Latin America*. Washington D.C., Johns Hopkins University Press.
- Cabrelli, C., (2006) *La inclusión social en la heterogeneidad de la pobreza*. Tesis de Maestría, Depto. de Servicio Social, Universidad Nacional de Mar del Plata, Buenos Aires.
- Centro de Estudios Laborales y Sociales (CELS), (2003) *Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos?* Buenos Aires, CELS
- Confederación Económica para América Latina (CEPAL), (2000) "La brecha de la equidad: una segunda evaluación". Documento presentado en la *Segunda Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social* (Santiago, 15 al 17 de mayo), Santiago de Chile.
- (2002) *Panorama social de América Latina 2002*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Gasparini, L., (1999) *Incidencia distributiva del gasto público social*. Documento de Trabajo s/n, FIEL, Buenos Aires.
- Clemente, A. y C. Smulovitz, (2002) *Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en argentina*. Documento Síntesis, Buenos Aires, WWC/UTD/IIED-AL, mimeo.
- Del Valle, A., (2004) *Situación socio-ocupacional de beneficiarios del Programa Jefes/as de Hogar Desocupados*. Agencia Territorial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Mar del Plata, Buenos Aires.
- (2006) "La política social en la Argentina post convertibilidad" en A. Ruskowski (ed.) *Derechos sociales, ciudadanía y bienestar*. UNMDP, Buenos Aires.
- Ezcurra, A. M., (1998) *¿Qué es el neoliberalismo? Evolución y límites de un modelo excluyente*. Buenos Aires, Ed. Lugar.



- Fernández, E. y R. Hausmann, (2000) *Wanted: World Financial Stability*. Washington, D.C., Johns Hopkins University Press.
- Filgueira, F. y C. Filgueira, (2002) "Models of Welfare and Models of Capitalism: The Limits of Transferability" en Evelyne Huber (ed.) *Welfare Regimes and State Reform in Developing Countries*. Estados Unidos, Penn University Press.
- Griffith, S. y O. Sunkel, (1987) *Las crisis de la deuda y del desarrollo de América Latina*. Buenos Aires, Grupo editor latinoamericano.
- Golbert, L., (1996) *Viejos y nuevos problemas de las políticas asistenciales*. Serie Estudios número 12, Buenos Aires, Centro de Estudios para el Cambio Estructural (CECE), mayo 1996.
- Halperin, L. y P. Vinocur, (2004) *Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa*. Serie Políticas Sociales, Buenos Aires, CEPAL (LC/L.2107-P).
- Heller, P. y J. Diamond, (1990) *International Comparisons of Government Expenditure Revisited: The Developing Countries 1975-1986*. Washington, D. C., Fondo Monetario Internacional, Occasional Working Paper 69.
- Hicks, N., (1989) "Expenditure Reductions in High-Debt Countries" en *Finance and Development*. 26: 35-37.
- Hicks, N. y A. Kubisch, (1984) "Recent Experience in Cutting Government Expenditures" en *Finance and Development*. 21: 37-39.
- Kanbur, R., (1985) *Poverty: Measurement, Alleviation and the Impact of Macroeconomic Adjustment*. England, University of Essex, Discussion Paper, no. 125, Essex.
- (1987a) "Structural Adjustment, Macroeconomic Adjustment and Poverty: A Methodology of Analysis" en *World Development*. Vol. 15, no. 12, pp.1515-1526.
- (1987b) *Measurement and Alleviation of Poverty*. Estados Unidos, IMF Staff Papers, no. 34, pp. 60-85.
- López, A., (1999) *Disponibilidad por persona y por hogar bajo la línea de pobreza*. Buenos Aires, Consultora Equis, agosto.
- Lora, E. y M. Olivera, (2007) "Public Debt and Social Expenditure: Friends or Foes?" en *Emerging Market Review*. Forthcoming.
- Mahdavi, S., (2004) "Shifts in the Composition of Government Spending in Response to External Debt Burden" en *World Development*. 32(7): 1139-1157.
- Mesa, C., (1989) *Ascent to Bankruptcy*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Mostajo, R., (2000) *Gasto social y distribución del ingreso: caracterización e impacto redistributivo en países seleccionados de América Latina y*



- el caribe*. Serie Reformas Económicas, Santiago de Chile, CEPAL (LC/L 1376).
- Offe, K., (1990) *Algunas contradicciones del moderno Estado del Bienestar en contradicciones en el Estado del Bienestar*. Madrid, Alianza.
- Rawlings, L., (2002) *Colombia Social Safety Net Assessment Disponible* en: <http://wbln0018.worldbank.org/lac/lacinfoclient.nsf/Category/By+Category/2B3ABAE19CFF38EE85256BA3007AB827?OpenDocument>
- Repetto, F., (2005) *Argentina, Chile y México en la primera década del siglo XXI: las políticas frente a la pobreza como desafío de "segunda generación"*. Argentina, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.
- Székely, M., (2006) *Midiendo el nivel de institucionalidad de la política social en América Latina*. Washington, D. C., Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Villatoro, P., (2004) *Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias*. Santiago de Chile, CEPAL, División de Desarrollo Social.
- Zadicoff, P., y J. Paz, (2004) *Avus, el genio y Silverix. El programa jefes de hogar: evaluación de objetivos*. Buenos Aires, UCEMA-CONICET.