

Bases de la asistencialización de la Política Social en Argentina (1980-2010)

Tamara Seiffer

Licenciada en Trabajo Social, Docente- Investigadora. Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, CONICET. Argentina

Resumen

En la Argentina de los últimos años se observa una importante expansión del sistema de política social, en especial de la política asistencial. En este artículo buscamos dar cuenta de esta situación a partir del análisis del gasto público social y de sus diversos componentes en comparación con el análisis de Estados Unidos. Como parte de los resultados, podemos afirmar que es un movimiento que no es novedoso ni en su evolución ni en su carácter. Hecha esta afirmación nos interesa avanzar en la pregunta por las bases de la asistencialización de la política social. Para ello, presentamos una serie de indicadores que dan cuenta de las transformaciones que sufre la clase obrera argentina. La hipótesis que formulamos es que dicha asistencialización responde al crecimiento la población obrera sobrante para el capital que se consolida en el país. Por último, damos cuenta de las bases materiales que permiten dicha expansión y de las relaciones políticas que le dan curso.

Palabras Claves

Asistencialización, Política Social, Población Sobrante.

Introducción

En la Argentina de los últimos años se observa una notable expansión del sistema de política social, en especial de la política asistencial, con un incremento de la población beneficiaria y del gasto destinado a tal fin. La inexistencia de un padrón único de beneficiarios, dificulta la obtención de cifras claras de cantidad de personas asistidas. Sin embargo, algunos datos pueden dar cuenta clara de esto: entre 2003 y 2011, las pensiones no contributivas aumentaron el 215%. Una estimación de beneficiarios de políticas de transferencia de ingresos a partir de diversas fuentes indica que luego de su gran expansión en el año 2003, la cifra se estanca en 2.658.000 beneficiarios promedio hasta 2008 y a partir de ahí pega un salto con la implementación de la Asignación Universal por Hijo.¹

Mientras existen algunas obras que analizan la política social en los '90 en términos generales² y ya se hablaba de un proceso de asistencialización,³ no hay una producción equivalente para el período post 2001 que permita evaluar si esa tendencia ha sido revertida. Al mismo tiempo, en la medida de que en la mayoría de los estudios priman las concepciones finalísticas de la política social que privilegian los aspectos normativos desligados de las determinaciones materiales,⁴ son pocos los estudios que analizan el desarrollo de la política social en relación con el gasto que el Estado hace a tal fin y con las transformaciones que sufre la clase obrera.

La hipótesis que formulamos en este trabajo es que el movimiento que se verifica en la política social en la última década no es algo novedoso ni en su evolución ni en su carácter. El mismo responde al crecimiento cuantitativo dentro de una tendencia previa a la expansión de la acción estatal para contener a la creciente población obrera sobrante para el capital que se consolida en el país. Se trata de una expansión posibilitada por el crecimiento económico que se verifica producto del aumento de la renta agraria en un contexto de movilización de la clase obrera.

Para abordar el problema nos centramos en el análisis del gasto social. Partimos de su descripción y comparación en el período 1980-2009 en su conjunto y en sus componentes más importantes para Argentina y Estados Unidos para luego ponerlo en relación con las transformaciones que se observan en la clase obrera. La incorporación de EE.UU. al análisis permite comparar las variables estudiadas para el caso argentino con un país en donde la acumulación de capital se realiza de manera "normal", permitiendo arribar a conclusiones más acabadas.

La expansión del gasto social y el crecimiento de la asistencia social

Como planteamos en la introducción en la Argentina de la última década se observa un importante crecimiento de la política social. Este incremento se expresa en el aumento del gasto social en relación al gasto público total y al PBI.⁵ Sin embargo, este no es un fenómeno exclusivo ni de la década ni de este país. En primer lugar el análisis de la evolución mues-

1 Cfr. Seiffer, T., J. Kornblihtt y R. De Luca (2012): "El gasto social como contención de la población obrera sobrante en Argentina y Venezuela durante el kirchnerismo y el chavismo (2003-2010)", en *Cuadernos de Trabajo Social*, Escuela Universitaria de Trabajo Social, Universidad Complutense de Madrid, Vol. 25-1, pp. 33-47.

2 Cfr. Grassi, E. (2003): *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*, Buenos Aires, Espacio y Alonso, G. (2000): *Política y seguridad social en la Argentina de los noventa*, Madrid, Miño y Dávila.

3 Cfr. Grassi, E. y Falappa, F. y L. Andrenacci (2008): *La política social de la Argentina democrática (1983-2008)*, Buenos Aires, UNGS.

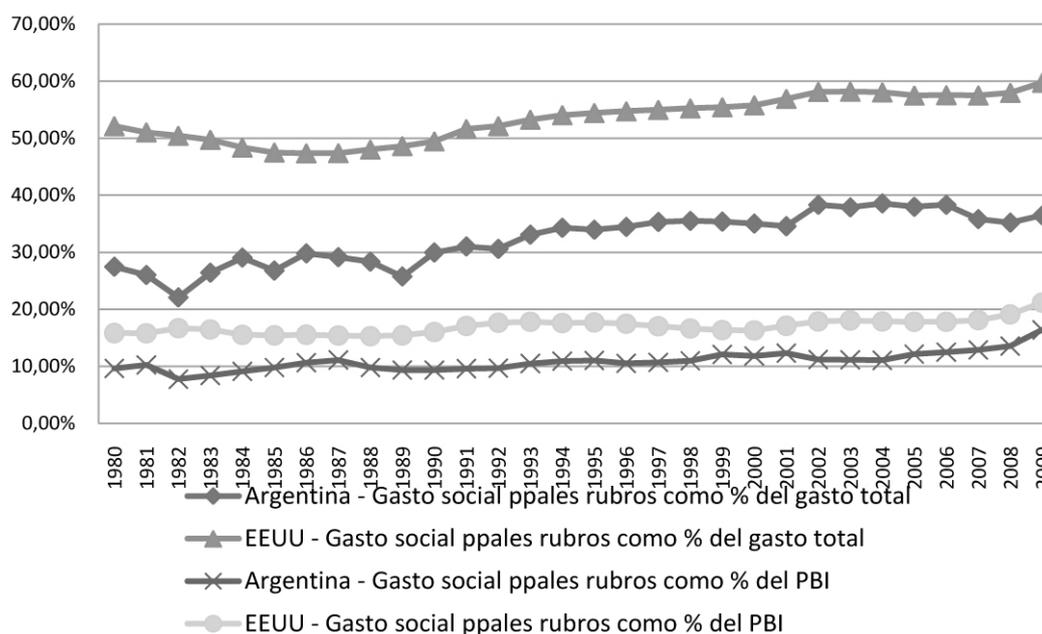
4 Cfr. Seiffer, T. (2010): "Las Políticas Sociales y el Trabajo social: un acercamiento desde la dimensión objetiva", en *Revista Direito&Cidadania*, Cabo Verde, Septiembre, pp. 53-66.

5 La metodología se desarrolla en Anexo metodológico.

tra su incremento relativamente constante durante las últimas cuatro décadas, incluida la de los '90 que se supone de máxima expresión de la retirada del Estado. Asimismo es un incremento que puede observarse en el caso de EE.UU., cuna y máxima expresión de las propuestas neoliberales.

Se observa por otra parte que EE.UU. tiene niveles de gasto social en relación al PBI y al gasto total más importantes que los de Argentina. Asimismo el análisis de las curvas permite observar la mayor fluctuación en la evolución de ambos indicadores en el caso de Argentina. Concentrándonos en la última década se observa una caída del gasto social como porcentaje del gasto total posterior al 2006.

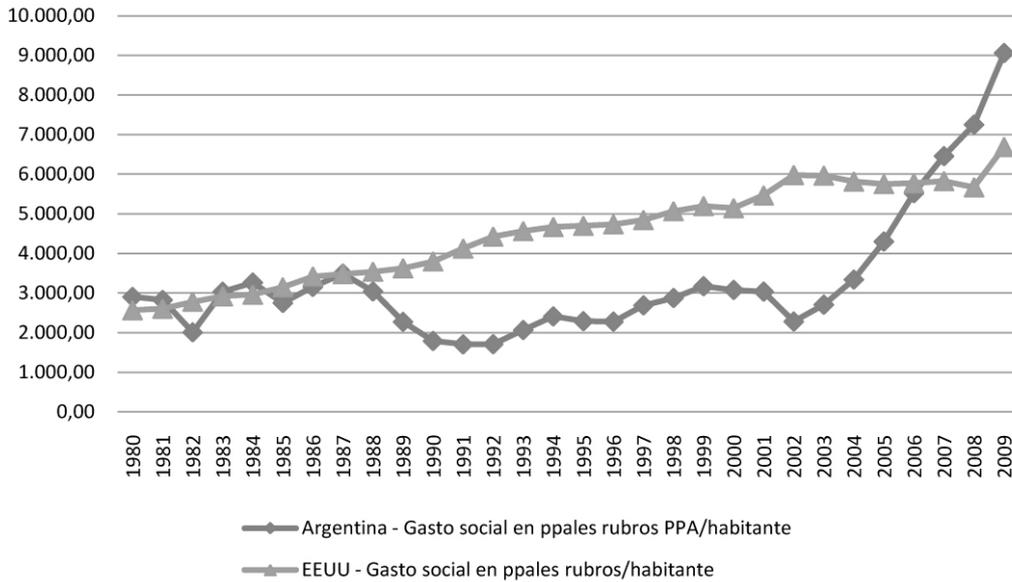
Gráfico 1: Gasto social como % del Gasto total y del PBI. Argentina y Estados Unidos, 1980-2009.



Fuente: Elaboración propia en base a BEA, CB, Ferreres (2011) y MEcon.

En términos de poder adquisitivo (PPA) per cápita se observa un incremento sostenido del gasto social en los dos países. Mientras la evolución es armónica en el caso de EE.UU., Argentina tiene fluctuaciones que no se relacionan con los gobiernos en el poder. Mientras durante las dos primeras décadas el poder adquisitivo per cápita es mayor en EE.UU., Argentina pasa a un primer lugar después de 2007.

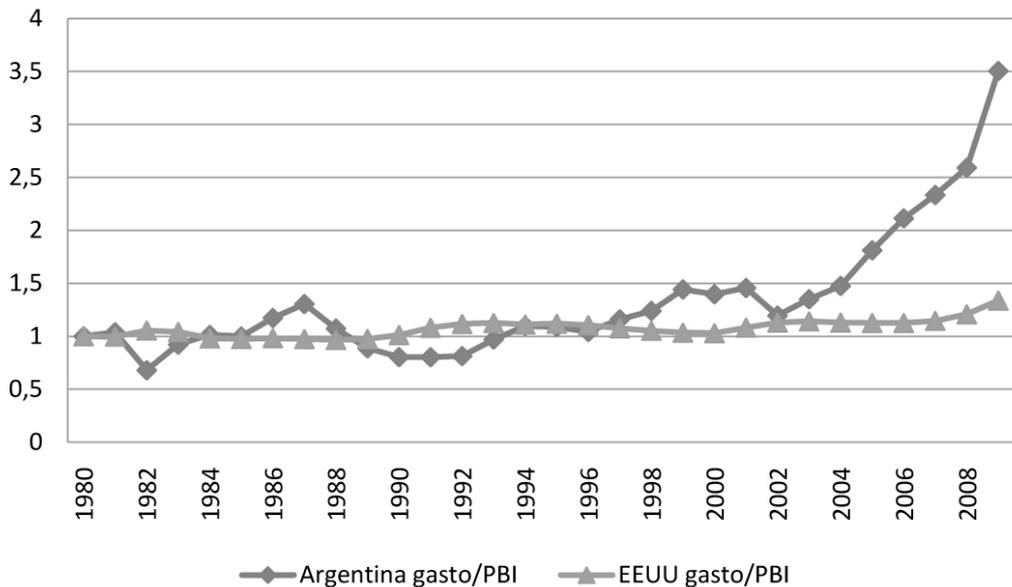
Gráfico 2: Poder adquisitivo por habitante del Gasto social. Argentina y Estados Unidos, 1980-2009. PPA 1993.



Fuente: Elaboración propia en base a BEA, BLS, BM, DNECSL, INDEC y MEcon.

La evolución del gasto social real per cápita ha seguido en el caso de los dos países un movimiento similar a la evolución del PBI real per cápita hasta fines de los '90-inicios de los 2000: el gasto aumenta o disminuye según los movimientos del PBI. A partir de allí, mientras en EE.UU. se observa un leve incremento (1,33 veces para 2009), en Argentina se dispara, llegando a multiplicarse por 3,5 veces hacia el año 2009.

Gráfico 3: Gasto social per cápita/PBI per cápita. Argentina y Estados Unidos, 1980-2009. 1980=1.

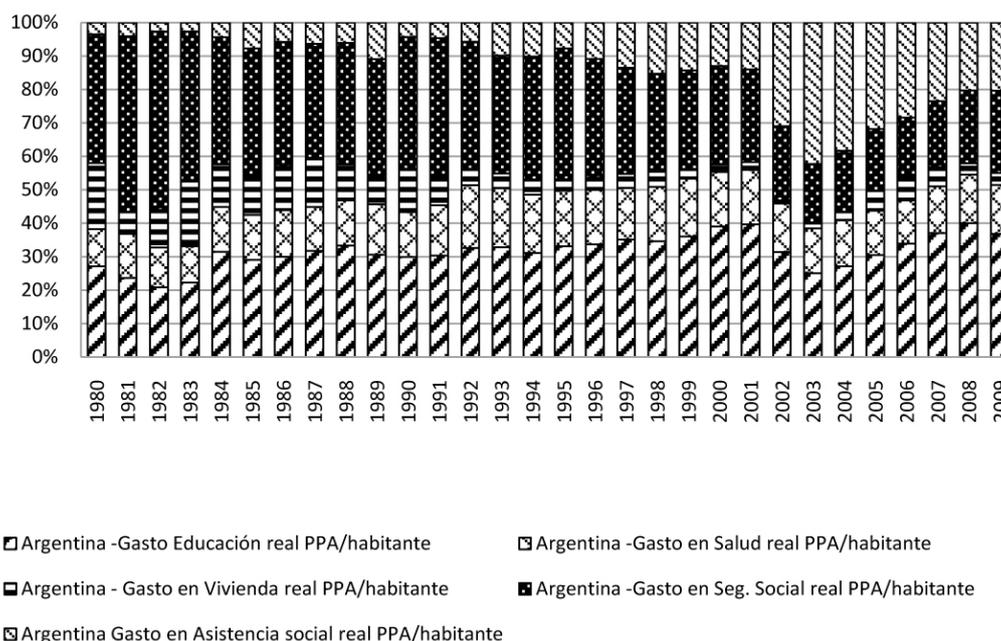


Fuente: Elaboración propia en base a BEA, Ferreres (2011), INDEC y MEcon.

Para avanzar en el análisis veamos qué sucede con la evolución de los principales rubros que componen el gasto social en cada uno de los países: Educación, Salud, Seguridad Social, Asistencia y Vivienda.⁶

En el caso de Argentina se observa lo siguiente: el principal destino del gasto por habitante a lo largo de todo el período bajo estudio es Educación, seguido de Seguridad Social. Post crisis de 2001, sin embargo, es el rubro de Asistencia social el que pasa a tener la mayor importancia durante algunos años, luego de los cuales sufre una merma que lo ubican como el segundo rubro del gasto después de Educación. Recién en 2008, pasa a un tercer lugar con el incremento relativo del gasto en Salud. A pesar de ello, sus valores están muy por encima de los de las dos décadas anteriores.

Gráfico 4: Participación de los distintos rubros de Gasto social por habitante. Argentina, 1980-2009.

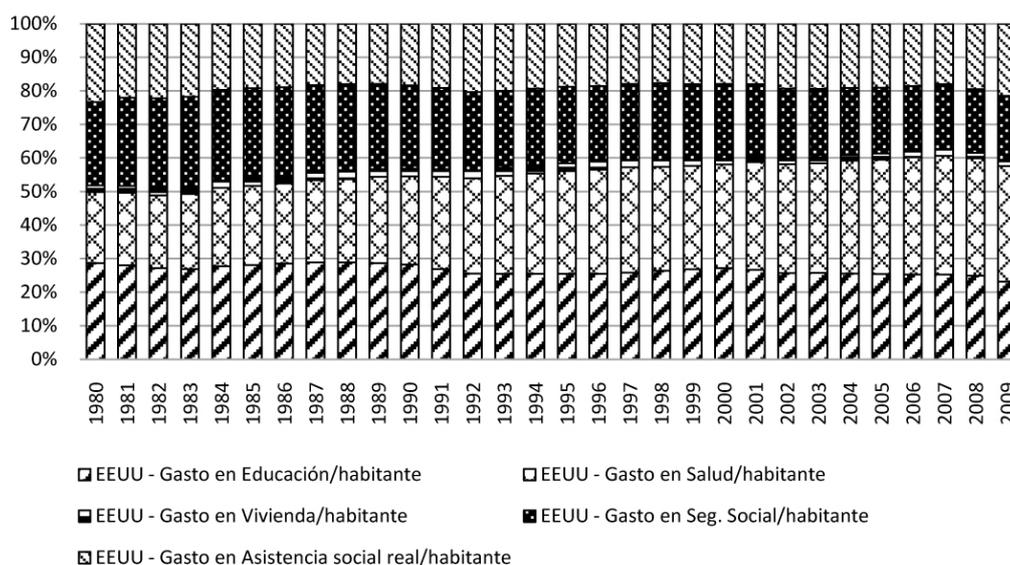


Fuente: Elaboración propia en base a MEcon e INDEC.

En el caso de EE.UU. y a diferencia de lo que sucede en Argentina, la participación de los distintos rubros es relativamente estable a lo largo de las tres décadas. El mayor gasto promedio se realiza en Salud, al que le sigue Educación. La Asistencia social ocupa en términos generales el cuarto lugar, pasando al tercer lugar en los años 2008 y 2009 (sobrepasando al gasto en Seguridad Social).

⁶ La forma en que se ha realizado la comparación se explica en el Anexo metodológico.

Gráfico 5: Participación de los distintos rubros de Gasto social por habitante. Estados Unidos, 1980-2009.



Fuente: Elaboración propia en base BEA.

Como síntesis de esta primera parte del análisis podemos afirmar que en la última década se observa un crecimiento pronunciado del gasto social en Argentina. Este crecimiento, sin embargo, no es exclusivo de este período, sino que sigue una tendencia que se observa, al menos, desde la década del '80. Del análisis de los datos también puede seguirse que las curvas de Gasto social total, así como la participación de los distintos rubros del mismo, son más fluctuantes en el caso de Argentina que en el de EE.UU. y, por último, que se observa que durante la década del 2000 en Argentina cobra un peso relativo mayor el componente destinado a asistencia social.

En el siguiente apartado trataremos de dar cuenta de los elementos que permiten explicar la expansión del gasto social total y el proceso de su creciente asistencialización.

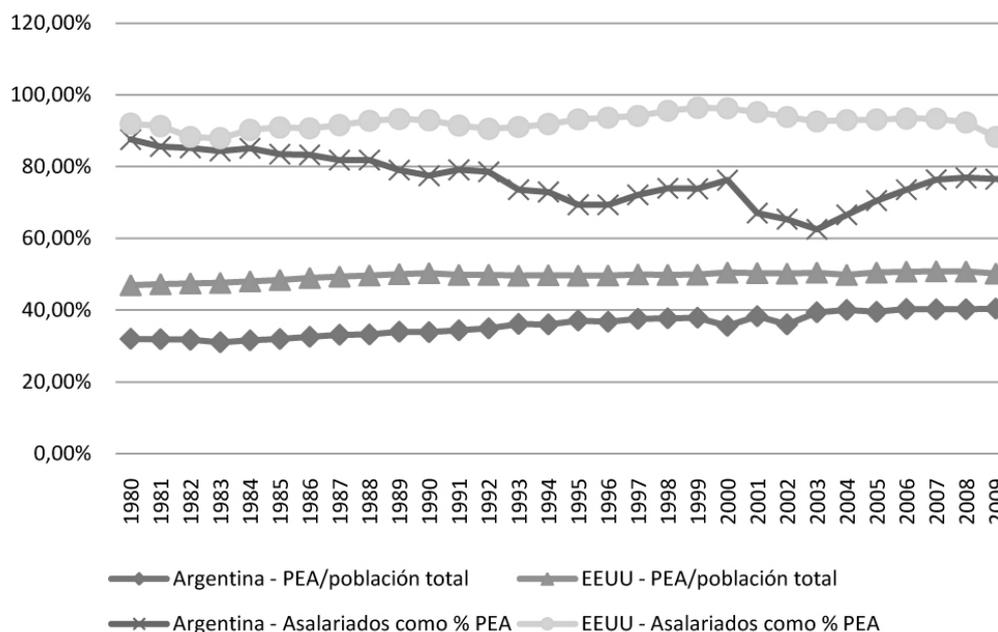
Determinaciones de la expansión del Gasto Social

Argentina es un país donde las relaciones sociales capitalistas se han extendido plenamente. La mayor parte de su población se ve obligada a vender su fuerza de trabajo como forma de obtener sus medios de vida. Este carácter obrero se expresa, en primer lugar, en los niveles de asalarización existentes, que rondan el 80%. Esta cifra se ubica, sin embargo, por debajo de las de EE.UU., con niveles de asalarización por encima del 90%. Argentina tiene niveles de asalarización similares a los de EE.UU. a inicios de los '80 y se va distanciando de forma creciente. En el año 2003 encuentra su piso, a partir del cual tiene una recuperación que, sin embargo, no llega a los niveles de la década del '80.

Esta caída en las tasas de asalarización no se corresponde, sin embargo, con una disminución de los asalariados en términos absolutos. Lejos de esto, se observa el crecimiento absoluto de los asalariados acompañado por un crecimiento mayor de la población total y de la PEA. Mientras en el caso de EE.UU. el crecimiento de unos y otros se acompaña, dan-

do como resultado una tasa de asalarización estable, en Argentina los asalariados crecen a un ritmo más rápido que la PEA y la población total.

Gráfico 6: Población Económicamente Activa sobre Población Total y Asalariados sobre PEA. Argentina y Estados Unidos, 1980-2009.



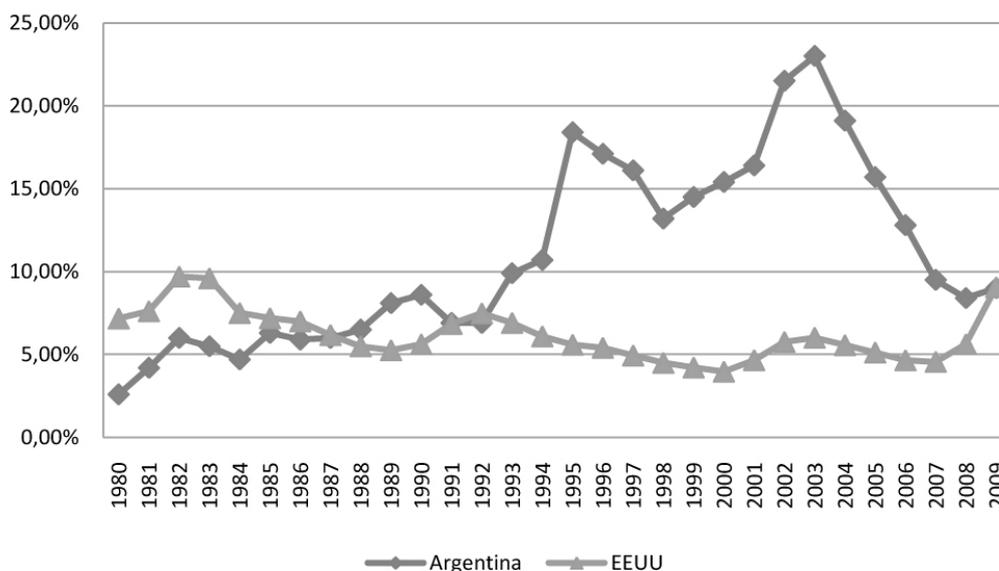
Fuente: Elaboración propia en base aBLS, Graña y Kennedy (2010), Ferreres (2011) eINDEC.

Estos movimientos se reflejan, en primer lugar, en las tasas de desocupación. Las tasas de desocupación promedio en Argentina casi duplican las de EE.UU. Durante los '90 la brecha se amplía y tienden a igualarse hacia el año 2009 en el contexto de la crisis internacional que golpea a EE.UU. con fuerza en 2008.

En Argentina la tasa de desocupación oscila entre el 2% y el 5% durante la década del '70, a partir de donde sufre un ascenso permanente que encuentra sus picos en los años 1995 y 2003 (alcanzando al 23% de la PEA).⁷ Hasta el año 2003, los momentos de disminución del desempleo sin embargo, no rompían el piso impuesto por el momento anterior a la expresión más cruda de la crisis. Desde allí se observa una importante caída de la desocupación que se estanca a partir del año 2007.

⁷ Si se incorporan los datos de subocupación, la cifra asciende a más del 40% de la PEA.

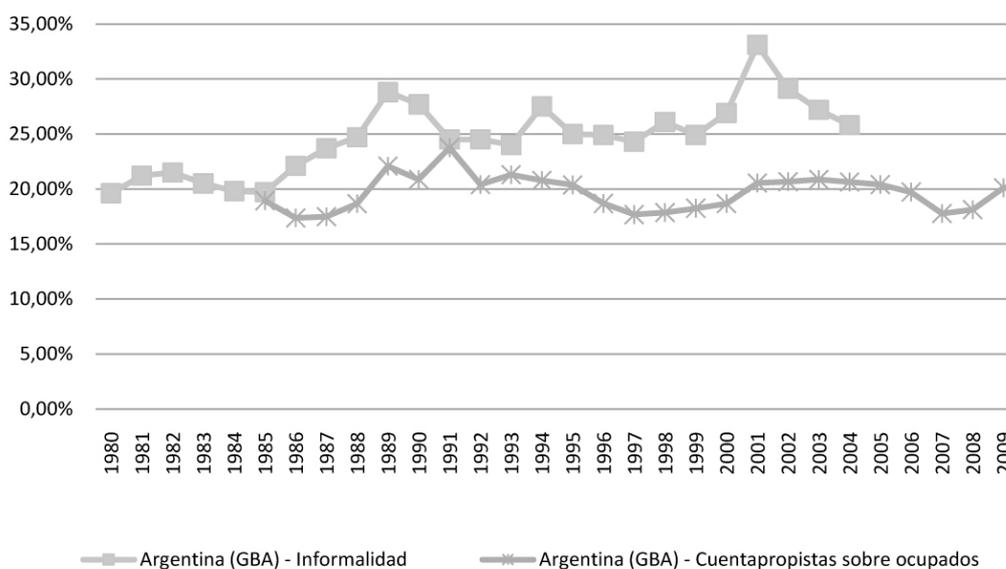
Gráfico 7: Tasa de desocupación. Argentina y Estados Unidos, 1980-2009.



Fuente: Elaboración propia en base EPH-INDEC y DOL.

Otra forma en las que se expresan los movimientos señalados es en las altas tasas de cuentapropismo e informalidad. Uno de cada tres asalariados en Argentina lo hace en condiciones de informalidad y los trabajadores por cuenta propia representan el 20% del total de ocupados. En el 90% de los casos, se trata de cuentapropistas de oficio y de subsistencia.⁸

Gráfico 8: Cuentapropismo e Informalidad en Argentina 1980-2009.

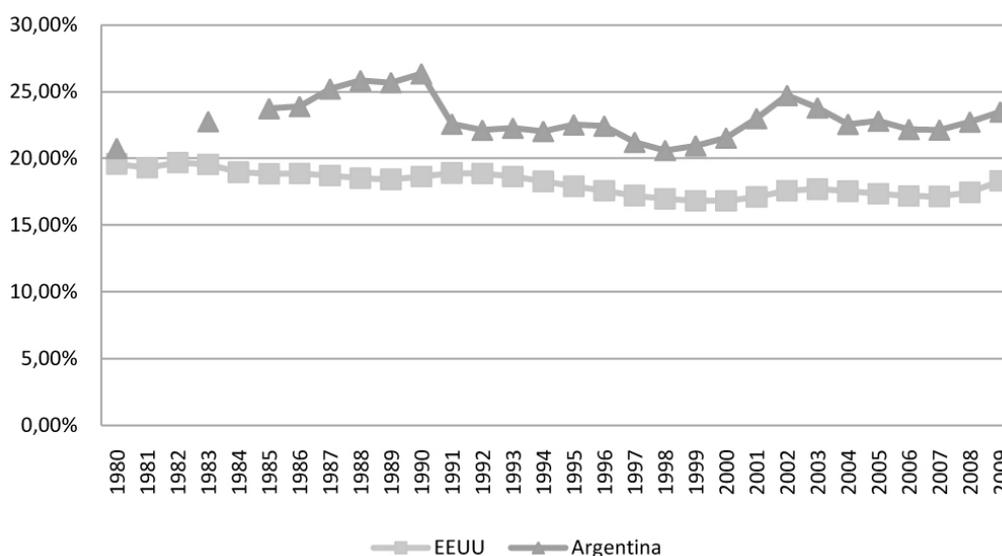


Fuente: Elaboración propia en base a Jiménez (2011) y Neffa (2008)

⁸ Cfr. Jiménez, M. (2011): "Caracterización del trabajo independiente en Argentina", en Bertranou, F. y R. Maurizio (eds): *Trabajadores independientes, mercado laboral e informalidad en Argentina*, Buenos Aires, OIT, pp. 39-94.

Además de la menor tasa de asalarización, los elevados índices de desocupación y el importante peso de la informalidad y el cuentapropismo, un elemento distintivo en el caso de Argentina es el peso relativo mayor que tiende a tener el empleo público como fuente de ocupación respecto de EE.UU. En este último se observa la estabilidad de las cifras que se ubican alrededor del 18% de los asalariados. En Argentina el peso promedio de los empleados públicos sobre el total se ubica 5 puntos por encima que en EE.UU. y se observa un aumento de su peso en los contextos de crisis. Deducimos que, en tanto el total de asalariados no disminuye,⁹ debe tratarse de una expansión del empleo público como forma de absorción de trabajadores desocupados.

Gráfico 9: Asalariados públicos sobre el total. Argentina y Estados Unidos, 1980-2009.



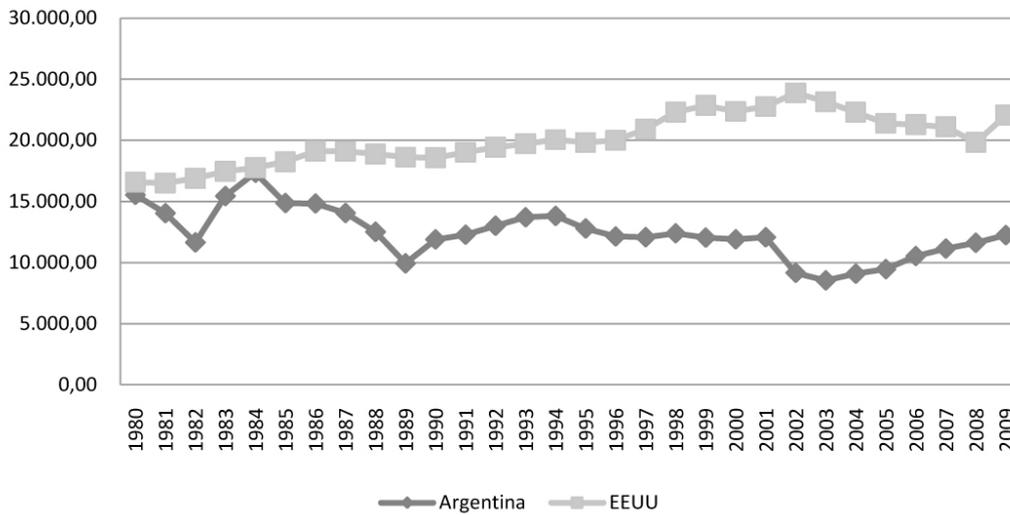
Fuente: Elaboración propia en base a BEA, Graña y Kennedy (2010) y Ferreres (2011).

Los datos presentados evidencian que Argentina es un proceso de acumulación de capital que requiere de la producción normal de una población sobrante para sus necesidades inmediatas de acumulación. Esta población se manifiesta de diversas formas: de manera explícita como desocupación abierta, con fuerza en momentos de crisis; de forma más oculta, bajo formas de empleo precarias, el cuentapropismo y la expansión del empleo público improductivo. A estas últimas formas hay que agregar las porciones de la clase obrera empleadas por capitales que compensan su menor productividad con la compra de la fuerza de trabajo por debajo de su valor. Es decir, se trata de una fracción de la clase obrera que aunque en apariencia se reproduzca en forma normal, es parte de la población sobrante para el capital. Esto se observa en el análisis de la evolución de los salarios reales. EE.UU. tiene salarios reales promedio muy superiores a los de Argentina. La brecha entre el primero y los segundos se va acrecentando a lo largo del período bajo estudio y el crecimiento económico relativo de Argentina en la última década no logra revertir ese distanciamiento ni lleva los salarios a los valores alcanzados en décadas previas.

.....

⁹ Excepto en el contexto agudo de la crisis de 2001-2003 en donde disminuye también la PEA, lo que hace suponer una población que pasa a estar inactiva porque no logra encontrar trabajo bajo ninguna condición.

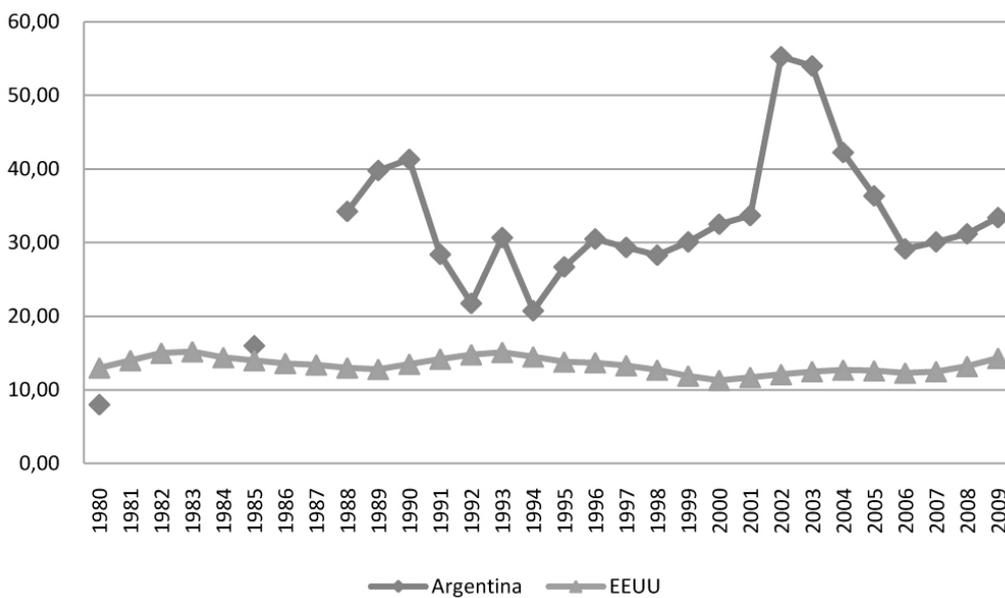
Gráfico 10: Salarios promedio del total de la economía en términos de su poder adquisitivo. Argentina y Estados Unidos, 1980-2009. PPA 1993.



Fuente: Elaboración propia en base a BEA, BLS, BM, DNECSL, Graña y Kennedy (2010) e INDEC.

Los altos índices de desocupación y la pérdida del poder adquisitivo de los salarios reales explican la importancia de los altos índices de pobreza. Si bien después de la crisis de inicios de los 2000, en momentos de “bonanza económica”, las cifras disminuyen de manera importante, duplican las de EE.UU.

Gráfico 11: Índices de pobreza. Argentina y Estados Unidos, 1980-2009.



Fuente: Elaboración propia en base a CB y Ferreres (2010).

Este cuadro es expresión de la transformación de la estructura de la clase obrera en Argentina que pasa de una forma relativamente homogénea a una más fragmentada y a la expansión de una población sobrante para las necesidades medias de acumulación. La recuperación económica posterior a la crisis de inicios de los 2000 se ha expresado, como vimos, en una caída del desempleo abierto. Sin embargo, una parte importante del crecimiento del empleo se debe al aumento del trabajo precario y con salarios de miseria. Este movimiento sugiere un pasaje de la sobrepoblación relativa abierta (desocupación) a la estancada. En palabras de Marx, la misma

“constituye una parte del ejército obrero activo, pero su ocupación es absolutamente irregular, de tal modo que el capital tiene aquí a su disposición a una masa extraordinaria de fuerza de trabajo latente. Sus condiciones de vida descienden por debajo del nivel medio normal de la clase obrera y [es] esto, precisamente, lo que convierte a esa categoría en base amplia para ciertos ramos de explotación del capital. El máximo de tiempo de trabajo y el mínimo de salario la caracterizan”.¹⁰

Esta situación explica que en un contexto de crecimiento económico y de disminución de la desocupación, el salario real crezca pero sin llegar a recuperar los valores anteriores y siga muy lejos de los salarios promedio de EE.UU. Explica también la masificación de la política de asistencia. Dada la imposibilidad de satisfacer el conjunto de sus necesidades vía su participación en el mercado, los trabajadores argentinos dependen cada vez más de la asistencia directa para vivir. No se trata solo de los desocupados abiertos, sino también de aquellos que el capital no puede emplear en condiciones normales de productividad y, por tanto, paga la fuerza de trabajo por debajo de su valor. La política de asistencia se constituye en una pieza fundamental en la producción de una fuerza de trabajo abaratada para el capital de estos países.

Además de este papel, la política de asistencia y, por tanto, el aumento del gasto en la última década, juega un papel fundamental como mecanismo de construcción de hegemonía. El análisis de la política asistencial durante el kirchnerismo permite diferenciar tres momentos: el primero corresponde al inicio de su gestión caracterizada por un alto nivel de conflictividad social y con la implementación masiva de un plan de transferencias condicionadas de ingresos como el Plan Jefes y Jefas de Hogar desocupados. El segundo se abre a mediados del año 2003, con la merma del nivel de conflictividad social, se ponen en marcha una serie de planes que buscan desactivar el Plan Jefes y Jefas fragmentando a la población beneficiaria: el “Plan Familias por la Inclusión Social”, el “Seguro de Capacitación y Empleo” y el Plan “Manos a la obra”, pero que no implican una disminución del gasto en la materia. El tercer período se inicia en el año 2009 con la implementación de la Asignación Universal por Hijo, luego del conflicto abierto en 2008 en torno a la ley 125 y de la derrota electoral que sufre en el mes de junio de 2009 y lleva el gasto en asistencia social a un punto más alto, pero ahora a través del rubro de Previsión Social.¹¹

Como síntesis de este apartado podemos afirmar que lo que está detrás del aumento del gasto social y de su asistencialización es, en primer lugar, el crecimiento cuantitativo y la transformación cualitativa de la población que se constituye en sobrante para el capital. En segundo lugar, es una de las formas de dar respuesta a la crisis de hegemonía abierta y al cambio de tendencia en el ciclo de la lucha de clases. El límite de la expansión del gasto y,

¹⁰ Marx, K. (2000): *El Capital. El proceso de producción del capital*, Tomo I, Vol. 3, México, Siglo XXI, p. 801.

¹¹ Cfr. Seiffer, T. (2011): “La lucha de clases y la política de asistencia en Argentina, 2002-2007”, en Mallardi, M., L. Madrid y A. Oliva: *Cuestión social, reproducción de la fuerza de trabajo y políticas de asistencia*, Carrera de Trabajo Social, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, pp. 49-75.

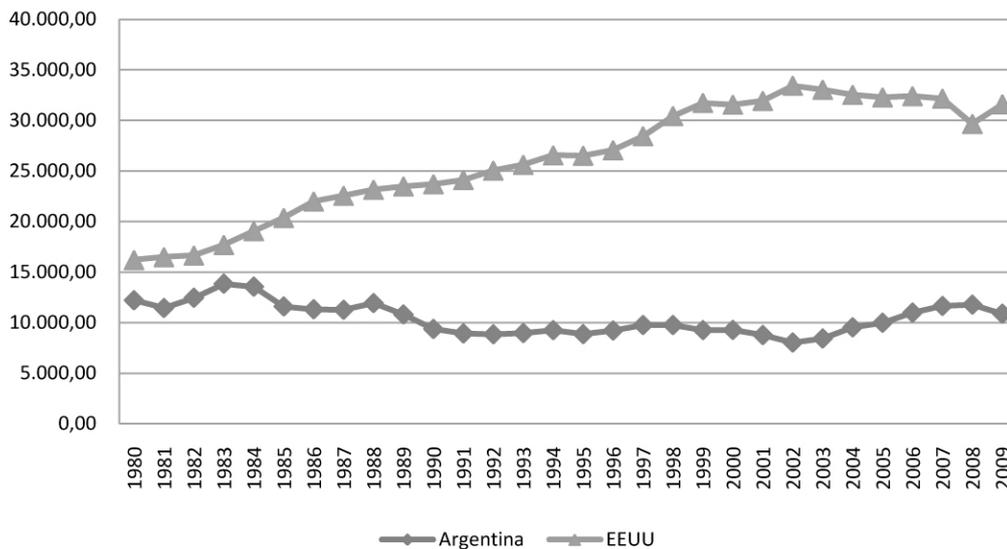
por tanto, de la forma que adopta este proceso político, al que caracterizamos como “bonapartismo” (Sartelli, 2007), está dada por sus bases materiales, tema que abordaremos en el siguiente apartado.

Las bases de la expansión del Gasto Social

Argentina es un proceso de acumulación de capital chico que llega de forma tardía al mercado mundial, lo que lo ubica en peores condiciones en la competencia capitalista. Esto se evidencia, entre otras cosas, en su bajo PBI per cápita y en sus bajos niveles de productividad respecto de los de EE.UU.

Si bien durante el siglo XX el país avanza en el proceso de industrialización, se encuentra caracterizado por una serie de elementos que le ponen un límite. El proceso de industrialización en una primera etapa aparece asociado a la restricción a las importaciones que implicó la Segunda Guerra Mundial (por ello conocido como “proceso de sustitución de importaciones”). Se desarrolló sobre todo en las industrias asociadas a la producción agraria y para el consumo interno (conocido como ISI I o “de industria liviana”). Un segundo momento (conocido como ISI II, o “de industria pesada”), se inicia con el fin de la Segunda Guerra Mundial y por la capacidad de importar maquinaria por la sobrevaluación de la moneda, dando lugar a la expansión del sistema industrial en las ramas de la construcción, la siderurgia, la automotriz, etc. Este avance, sin embargo, no se expresó en la capacidad de exportar las mercancías industriales producidas, que quedaron relegadas al mercado interno.¹² A su vez, dado el tamaño relativamente pequeño de su mercado interno, la producción mercado-internista no sirvió como base para la producción para el mercado mundial.

Gráfico 12: PBI por habitante. Argentina y Estados Unidos, 1980-2009. PPA 1993.

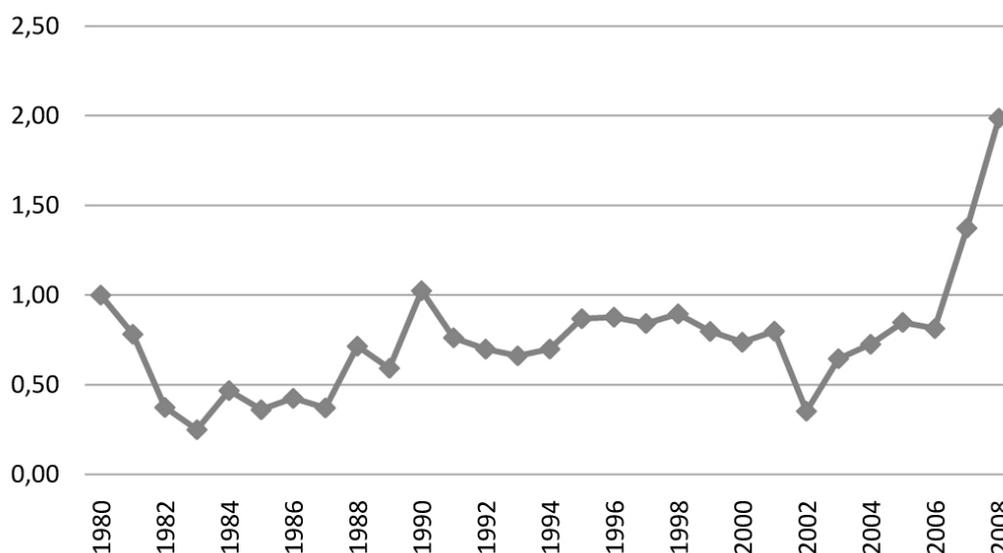


Fuente: Elaboración propia en base a CB, BEA, BLS, BM, DNECSL, Ferreres (2010) e INDEC.

¹² Kornblihtt y Baudino estudian los casos excepcionales de la producción de tubos de acero sin costura y de la producción de golosinas. Cfr. Kornblihtt, J. (2008): Crítica del marxismo liberal. Competencia y monopolio en el capitalismo argentino, Buenos Aires, Ediciones ryr y Baudino, V. (2009): El ingrediente secreto. Arcor y la acumulación de capital en la Argentina (1950-2002), Buenos Aires, Ediciones ryr.

Esta situación no impide que los capitales que operan en su interior se acumulen y obtengan la tasa media de ganancia. Esto es así porque cuenta con un mecanismo que los compensa por la menor escala: la renta diferencial agraria. Se trata de un flujo de riqueza adicional a la plusvalía apropiada de manera simple que proviene de los países que consumen las mercancías agrarias y petroleras producidas. La masa total de renta constituyó una proporción muy importante del conjunto de la riqueza disponible en el país¹³ y es la base sobre la que se sostiene el gasto público en general y el gasto social en particular.¹⁴

Gráfico 13: Renta agraria en Argentina. 1980-2009. 1980=1.



Fuente: Elaboración propia en base a Iñigo Carrera (2007, con datos actualizados por el autor).

Como síntesis de lo visto aquí podemos afirmar que la expansión del gasto social en Argentina encuentra su base material en la existencia de la renta diferencial agraria y en la capacidad del Estado de apropiarse de una parte de la misma. Pero no es la existencia de la renta lo que explica el aumento del gasto, sino, como ya dijimos, la producción de una masa de población crecientemente sobrante para las necesidades de la acumulación de capital y la lucha que la clase obrera realiza en torno a la búsqueda de la satisfacción de sus necesidades.

Recapitulando

Como dijimos al comienzo, en la última década se verifica en Argentina un crecimiento importante del gasto social. Este elemento entre otros, ha dado lugar a conceptualizar el “cambio de modelo” y el fin del neoliberalismo.

A partir del análisis del gasto y de su comparación con Estados Unidos pudimos ver que

.....
 13 Cfr. Iñigo Carrera, J. (2007): *La formación económica de la sociedad argentina. Volumen I. Renta agraria, ganancia industrial y deuda externa. 1882-2004*, Buenos Aires, Imago Mundi.

14 Sea a través de la apropiación directa por parte del Estado como de manera indirecta a través de distintos tipos de impuestos indirectos o de la sobrevaluación de la moneda.

el aumento, si bien significativo, no es algo novedoso en su evolución ni específico de nuestro país. Lo que se observa como novedoso en la última década y específico es el creciente peso que toma la asistencia social en el conjunto del gasto social.

Para explicar esta situación, presentamos una serie de indicadores que dan cuenta de las transformaciones que ha venido sufriendo la clase obrera argentina, evidenciando la importancia que pasa a tener la población obrera sobrante. Asimismo hicimos un muy sintético análisis sobre la evolución de las políticas asistenciales bajo el kirchnerismo de forma de dar cuenta del proceso de lucha de clases que está detrás del crecimiento del gasto social. Por último, dimos cuenta de la base material sin la cual la expansión del gasto no habría sido posible: el aumento de la renta agraria.

Lo que es importante señalar ahora es que aun cuando la renta haya aumentado en la última década, el carácter específico del proceso de acumulación de capital de Argentina no se ha transformado. Lejos de pasar a sostenerse sobre otras bases, lo que implicaría un verdadero “cambio de modelo”, la expansión relativa que vive el país es producto de esta mayor disponibilidad de riqueza y base de la expansión del gasto social en un contexto de movilización de la clase obrera. Argentina sigue siendo un país cuyo proceso de acumulación se sostiene sobre la base de reproducir capitales que resultan sobrantes desde el punto de vista general, que producen de manera ampliada a una población como sobrante y que encontrará sus límites cuando los precios de las mercancías agrarias se desplomen o cuando la renta apropiada no sea suficiente para sostener el peso del conjunto de su economía.

Anexo metodológico

1. Siglas utilizadas

BEA: U.S. Bureau of Economic Analysis

BLS: U.S. Bureau of Labour Statistics

BM: Banco Mundial

CB: U.S. Census Bureau

DNECSL: Dirección Nacional de Estadística y Censos de la Provincia de San Luis

DOL: U.S. Department of Labor

INDEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina

MEcon: Ministerio de Economía y Finanzas de la Nación Argentina

2. Confección de las series

a. El Gasto Social y sus componentes

Se toman las cifras del gasto social y gasto público total consolidado, es decir, las correspondientes a todos los niveles de gobierno.

Para el caso de Argentina se toman como fuentes las series de gasto público elaboradas por la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales de la Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía de la Nación. Para este trabajo utilizamos la

Serie de Gasto Público Consolidado por finalidad-función (1980-2009)¹⁵ en pesos corrientes que trabaja con el conjunto del Gasto Público de los tres niveles de gobierno: a) Gobierno Nacional; b) Gobiernos Provinciales y Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; y c) Gobiernos Municipales. El universo que se computa para establecer el gasto incluye las erogaciones (corrientes y de capital) del Sector Público No Financiero, independientemente de si se encuentran registradas o no en los respectivos presupuestos (gastos “extrapresupuestarios”). Como deflactor utilizamos el IPC oficial hasta 2005 y el elaborado por la Dirección Nacional de Estadística y Censos de la Provincia de San Luis de 2006 en adelante.

Para el análisis del Gasto en Estados Unidos utilizamos las bases de U.S. Bureau of Economic Analysis (BEA) en valores corrientes. Para deflactor utilizamos el IPC informado por U.S. Bureau of Labour Statistics (BLS).

Para la comparación de los niveles del gasto entre países se presentan los datos por habitante según las series de población realizadas por el U.S. Bureau of Economic Analysis y las estimaciones de INDEC (2004).¹⁶ Los datos se expresan en valores de paridad a partir de la utilización del índice de paridad internacional del poder adquisitivo (PPA) del año 1993 para Argentina publicado por el Banco Mundial y el IPC local antes mencionado. De esta manera obtuvimos series de Argentina que resultan compatibles con las series de Estados Unidos con año base 1993.

Para poder comparar los distintos componentes del gasto social, debimos hacer un ejercicio de compatibilización de las series que implica la descomposición de los principales rubros del gasto tal como aparecen en los detalles de ambos países. En la siguiente tabla se presentan los rubros que se comparan:

Principales rubros del gasto social

Argentina	Estados Unidos
Educación básica y Educación superior y universitaria	Educación elemental, secundaria y superior
Atención pública de la salud	Atención pública de la salud
Vivienda y urbanismo	Vivienda y Servicios comunitarios
Obras sociales (atención de la salud y prestaciones sociales), INSSJyP (atención de la salud y prestaciones sociales) y Asignaciones familiares	Retiro (se compone de fondos de seguridad social, incluida la vejez, supervivencia e invalidez y de jubilación ferroviaria).
Promoción y asistencia social pública y Programas de empleo y seguro de desempleo	Bienestar y servicios sociales, invalidez, desempleo y “otros” de “Seguridad de los ingresos”.

.....
¹⁵ Aparece indicado que todos los datos que se consignan para el año 2009 son cifras provisionales.

¹⁶ Hemos realizado aproximaciones más refinadas entendiendo que el gasto social no llega al conjunto de la población, sino a la clase obrera y con el objeto de calcular el salario social neto (gastos sociales menos impuestos pagados por los mismos obreros) en Seiffer (2012) para los últimos años en el caso de Argentina. Hemos seguido la metodología propuesta por Tonak (1987), Shaik y Tonak (1987) y Shaik (2004). Una de las limitaciones de la propuesta de estos autores (y que se reproduce en nuestros avances) es que computan los gastos del Estado en base a los costos, lo que subestima las cifras en términos del cálculo del ahorro que implica para el capital que una parte de la reproducción de la fuerza de trabajo se realice con la mediación del Estado. En este sentido, queda pendiente una mejora en el cálculo a partir de precios de mercado. No se conocen estudios que realicen el cálculo de esta forma.

En el punto 3 de este apartado se presentan las series de gasto social elaboradas.

b. Estructura social

En Argentina, para los datos de PEA, pobreza y de asalariados públicos utilizamos las series presentadas por Ferreres (2011). Para el total de población asalariada nos remitimos a las series construidas por Graña y Kennedy (2010). Para cuentapropismo utilizamos la reconstrucción realizada por Jiménez (2011) para Gran Buenos Aires (GBA) a partir de la EPH. Los datos de informalidad, también realizados en base a GBA, fueron tomados de Neffa (2008). Para la serie de desocupación se toman los datos de EPH-INDEC. Onda mayo hasta 2002 y 2º trimestre desde 2003. De mayo de 1974 a mayo de 2003 se releva desocupación sin discriminar perceptores de “planes de empleo”. A partir de allí se discriminan los datos y se hace un re-cálculo para el total de conglomerados. En este caso se utiliza el re-cálculo B que considera a todos los perceptores del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (90% de los perceptores de planes) como desocupados.

Para EE.UU. se utiliza la serie de PEA e U.S. Bureau of Labour Statistics (BLS). Para total de los asalariados y asalariados públicos, las series de U.S. Bureau of Economic Analysis (BEA). Los datos de pobreza fueron tomados del U.S. Census Bureau (CB). La serie de desocupación anual se reconstruyó a partir de las cifras de desocupación mensual publicadas por el U.S. Department of Labor (DOL) como promedio.

c. Salarios para el conjunto de la economía

Al igual que en el caso del gasto los datos se expresan en valores de paridad a partir de la utilización del índice de paridad internacional del poder adquisitivo (PPA) del año 1993 para Argentina publicados por el Banco Mundial y el IPC local antes mencionado. De esta manera obtuvimos series de Argentina que resultan compatibles con las series de Estados Unidos con año base 1993.

Para la reconstrucción del promedio salarial de Argentina para el conjunto de la economía nos servimos de la serie construida por Graña y Kennedy (2010).¹⁷

Para la reconstrucción del promedio salarial para el total de la economía privada en Estados Unidos tomamos los datos de ingreso promedios semanales por mes del BLS-Data Series, Series ID-CES050000030. Para anualizar la serie tomamos el promedio semanal general y multiplicamos por 52 semanas.

d. PBI y Renta agraria

Al igual que en los casos anteriores los datos se expresan en valores de paridad (PPA) del año 1993. Las series de PBI que se utilizan son las publicadas por Ferreres (2011) y el U.S. Census Bureau. Para los datos de renta agraria en Argentina se utiliza la serie de Iñigo Carrera (2007) con datos actualizados por el autor (inéditos).

.....
¹⁷ Para la metodología implementada por los autores consultar p. 23 de su trabajo.

3. Series de gasto social

a. Tabla 1: Gasto social total

Variable	Gasto social en principales rubros como % del Gasto público total		Gasto social en principales rubros como % del PBI		Gasto social en principales rubros por habitante		
	País	Argentina	EEUU	Argentina	EEUU	Argentina	EEUU
Unidad		%	%	%	%	PPA=1993	Dólares de 1993
1980		27,45%	52,12%	9,63%	15,82%	2.902,12	2.565,24
1981		26,00%	51,03%	10,25%	15,78%	2.823,27	2.603,10
1982		22,06%	50,43%	7,76%	16,69%	2.009,35	2.780,62
1983		26,40%	49,72%	8,40%	16,48%	3.032,59	2.918,49
1984		29,05%	48,37%	9,13%	15,52%	3.264,35	2.958,76
1985		26,77%	47,49%	9,79%	15,44%	2.750,00	3.145,26
1986		29,79%	47,34%	10,62%	15,54%	3.153,84	3.417,61
1987		29,13%	47,38%	11,11%	15,41%	3.490,00	3.476,93
1988		28,34%	48,01%	9,80%	15,28%	3.040,56	3.538,48
1989		25,73%	48,62%	9,35%	15,44%	2.273,10	3.626,33
1990		29,94%	49,45%	9,35%	16,02%	1.791,29	3.798,70
1991		31,02%	51,62%	9,59%	17,09%	1.705,46	4.123,58
1992		30,59%	52,13%	9,70%	17,66%	1.709,72	4.424,20
1993		33,08%	53,26%	10,49%	17,81%	2.065,98	4.562,45
1994		34,29%	54,05%	10,91%	17,58%	2.411,20	4.668,25
1995		33,95%	54,43%	11,02%	17,71%	2.290,41	4.697,03
1996		34,44%	54,73%	10,51%	17,50%	2.279,09	4.735,08
1997		35,31%	54,97%	10,71%	17,03%	2.689,24	4.844,63
1998		35,50%	55,24%	10,98%	16,64%	2.875,76	5.066,33
1999		35,38%	55,44%	12,10%	16,37%	3.174,28	5.195,43
2000		35,03%	55,79%	11,82%	16,29%	3.078,65	5.142,19
2001		34,57%	56,91%	12,32%	17,12%	3.035,34	5.465,89
2002		38,32%	58,13%	11,18%	17,89%	2.281,00	5.981,72
2003		37,87%	58,18%	11,13%	18,06%	2.706,27	5.966,11
2004		38,58%	58,07%	11,06%	17,88%	3.339,49	5.815,78
2005		37,97%	57,50%	12,14%	17,82%	4.299,67	5.752,33
2006		38,33%	57,57%	12,50%	17,82%	5.520,59	5.774,92
2007		35,82%	57,52%	12,90%	18,12%	6.456,41	5.827,42
2008		35,20%	57,98%	13,55%	19,12%	7.249,79	5.669,58
2009		36,47%	59,76%	16,39%	21,16%	9.056,38	6.687,06

a. Tabla 2: Gasto social según principales componentes

Variable	Gasto en Educación por habitante		Gasto en Salud por habitante		Gasto en Vivienda por habitante		Gasto en Seguridad Social por habitante		Gasto en Asistencia por habitante		
	País	Argentina	EEUU	Argentina	EEUU	Argentina	EEUU	Argentina	EEUU	Argentina	EEUU
Unidad	PPA=1993	Dólares de 1993	PPA=1993	Dólares de 1993	PPA=1993	Dólares de 1993	PPA=1993	Dólares de 1993	PPA=1993	Dólares de 1993	Dólares de 1993
1980	787,22	736,08	323,28	540,14	574,26	51,17	1.112,92	640,15	104,44	597,70	
1981	666,56	728,07	372,69	562,41	184,60	54,34	1.481,99	682,17	117,43	576,12	
1982	417,80	754,81	240,29	603,75	227,43	62,47	1.069,91	742,01	53,93	617,57	
1983	675,52	784,98	327,07	650,72	587,76	65,12	1.361,16	780,47	81,08	637,20	
1984	1.028,18	820,34	437,82	690,81	414,54	66,46	1.239,48	796,57	144,33	584,57	
1985	798,35	884,15	368,82	742,11	322,44	72,95	1.047,93	839,22	212,46	606,83	
1986	943,62	972,87	440,06	815,08	411,50	76,92	1.173,28	904,82	185,37	647,92	
1987	1.109,60	1.003,69	457,71	852,20	511,53	76,22	1.187,65	907,46	223,50	637,37	
1988	1.011,29	1.021,82	410,66	878,38	326,33	80,35	1.106,89	919,69	185,40	638,24	
1989	697,16	1.040,68	339,79	929,29	194,78	83,12	792,27	922,43	249,10	650,80	
1990	535,25	1.071,27	239,54	1.000,56	233,10	87,06	706,13	942,52	77,27	697,29	
1991	518,06	1.108,40	255,60	1.132,96	152,96	93,41	698,29	999,69	80,55	789,13	
1992	558,23	1.131,42	319,70	1.254,24	85,02	97,54	648,83	1.038,22	97,95	902,77	
1993	678,25	1.162,32	362,39	1.330,23	92,54	105,28	728,56	1.053,20	204,25	911,41	
1994	749,51	1.188,71	420,14	1.395,64	110,59	105,34	885,70	1.075,50	245,26	903,06	
1995	759,17	1.196,88	380,43	1.435,47	78,29	109,10	894,56	1.073,47	177,95	882,10	
1996	768,38	1.205,00	369,92	1.471,90	82,55	109,11	810,78	1.070,69	247,46	878,38	
1997	942,87	1.251,02	415,23	1.517,68	112,78	104,48	853,48	1.103,52	364,87	867,93	
1998	995,75	1.338,24	468,54	1.567,74	126,52	101,08	842,82	1.158,58	442,13	900,70	
1999	1.143,07	1.392,75	548,26	1.600,40	93,12	99,07	937,39	1.165,77	452,44	937,44	
2000	1.200,69	1.394,80	500,48	1.590,48	70,39	86,90	903,55	1.148,38	403,54	921,62	
2001	1.203,06	1.460,47	494,04	1.753,24	71,92	91,28	839,53	1.176,69	426,79	984,20	
2002	716,76	1.535,89	328,13	1.940,60	21,61	106,20	507,10	1.241,15	707,40	1.157,88	
2003	675,90	1.536,67	364,09	1.948,78	38,52	107,33	485,03	1.210,83	1.142,72	1.162,51	
2004	905,19	1.487,32	459,80	1.953,85	87,26	103,89	607,37	1.158,39	1.279,88	1.112,34	
2005	1.309,89	1.459,03	570,12	1.962,74	259,70	108,05	789,82	1.128,50	1.370,13	1.094,02	
2006	1.869,46	1.458,42	714,78	2.017,27	383,09	97,94	980,82	1.130,27	1.572,44	1.071,02	
2007	2.391,51	1.473,83	901,50	2.058,57	364,15	109,08	1.280,67	1.133,79	1.518,57	1.052,15	
2008	2.903,56	1.409,19	1.047,37	1.985,70	246,52	92,47	1.581,06	1.076,45	1.471,29	1.105,76	
2009	3.330,69	1.543,34	1.330,22	2.303,48	315,26	97,14	2.234,75	1.305,85	1.845,47	1.437,24	

Bibliografía

Alonso, G. (2000): *Política y seguridad social en la Argentina de los noventa*, Madrid, Miño y Dávila.

Baudino, V. (2009): *El ingrediente secreto. Arcor y la acumulación de capital en la Argentina (1950-2002)*, Buenos Aires, Ediciones ryr.

Falappa, F. y L. Andrenacci: *La política social de la Argentina democrática (1983-2008)*, Buenos Aires, UNGS.

Ferreres, O. (2011): *Dos siglos de economía argentina*, Buenos Aires, Fundación norte y sur.

Graña, J. y D. Kennedy (2010): “Salario real, costo laboral y productividad argentina 1947-2006”, Documento n° 12, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires y por el Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo.

Grassi, E. (2003): *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*, Buenos Aires, Espacio.

INDEC (2004): “Estimaciones y proyecciones de población. Total del país. 1950-2015”, Serie Análisis demográfico, n° 30, Ministerio de Economía y Producción, Buenos Aires. Disponible en http://www.indec.mecon.ar/nuevaweb/cuadros/2/proyecyestimaciones_1950-2015.pdf.

Iñigo Carrera, J. (2007): *La formación económica de la sociedad argentina. Volumen I. Renta agraria, ganancia industrial y deuda externa. 1882-2004*, Buenos Aires, Imago Mundi.

Jimenez, M. (2011): “Caracterización del trabajo independiente en Argentina”, en Bertrou, F. y R. Maurizio (eds): *Trabajadores independientes, mercado laboral e informalidad en Argentina*, Buenos Aires, OIT, pp. 39-94.

Kornblihtt, J. (2008): *Crítica del marxismo liberal. Competencia y monopolio en el capitalismo argentino*, Buenos Aires, Ediciones ryr.

Marx, K. (2000): *El Capital. El proceso de producción del capital, Tomo I, Vol. 3*, México, Siglo XXI.

Neffa (coord.) (2008): *La informalidad, la precariedad laboral y el empleo no registrado en la provincia de Buenos Aires*, CEIL-PIETTE, Ministerio de Trabajo.

Sartelli, E. (2007): *La plaza es nuestra. El Argentinazo a la luz de la lucha de la clase obrera en la Argentina del siglo XX*, Buenos Aires, Ediciones ryr.

Seiffer, T. (2010): “Las Políticas Sociales y el Trabajo social: un acercamiento desde la dimensión objetiva”, en *Revista Derecho&Ciudadanía*, Cabo Verde, Septiembre, pp. 53-66.

Seiffer, T. (2011): “La lucha de clases y la política de asistencia en Argentina, 2002-2007”, en Mallardi, M., L. Madrid y A. Oliva: *Cuestión social, reproducción de la fuerza de trabajo y políticas de asistencia*, Carrera de Trabajo Social, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, pp. 49-75.

Seiffer, T. (2012): “De nuestro bolsillo. El financiamiento obrero al Estado capitalista bajo el kirchnerismo y sus límites”, en *El Aromo*, n° 67, pp. 22-23.

Seiffer, T., J. Kornblihtt y R. De Luca (2012): “El gasto social como contención de la población obrera sobrante en Argentina y Venezuela durante el kirchnerismo y el chavismo (2003-2010)”, en *Cuadernos de Trabajo Social*, Escuela Universitaria de Trabajo Social, Universidad Complutense de Madrid, Vol. 25-1, pp. 33-47.

Shaik, A. y E.A.Tonak (1987): “The Welfare State and de Myht of the Social Wage”, en Cherry, R. et al (ed.): *The Imperiled Economy, Book I*, United States, Union for Radical Political Economy, pp. 183-194.

Shaik, A. (2004): “¿Quién paga el ‘bienestar’ en el Estado de bienestar? Un estudio multi-países”, en *Apuntes del CENES*, II, pp. 31-50. Traducción de Alberto Supelano.

Tonak, E.A. (1987): “The U.S. Welfare State and the Working Class, 1952-1980”, en *Review of Radical Political Economics*, vol.19, nº 1, pp. 47-72.