

INT-1125

c.1

Borrador para discusión  
Sólo para participantes

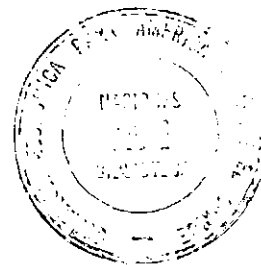
3 de Agosto de 1992

c-1

CEPAL  
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

"Proyecto Regional sobre Reformas de Política para  
Aumentar la Efectividad del Estado en América Latina  
y el Caribe (HOL/90/S45)"

Seminario Regional sobre Reformas de Política Pública  
Santiago, Chile, 3 - 5 de Agosto de 1992

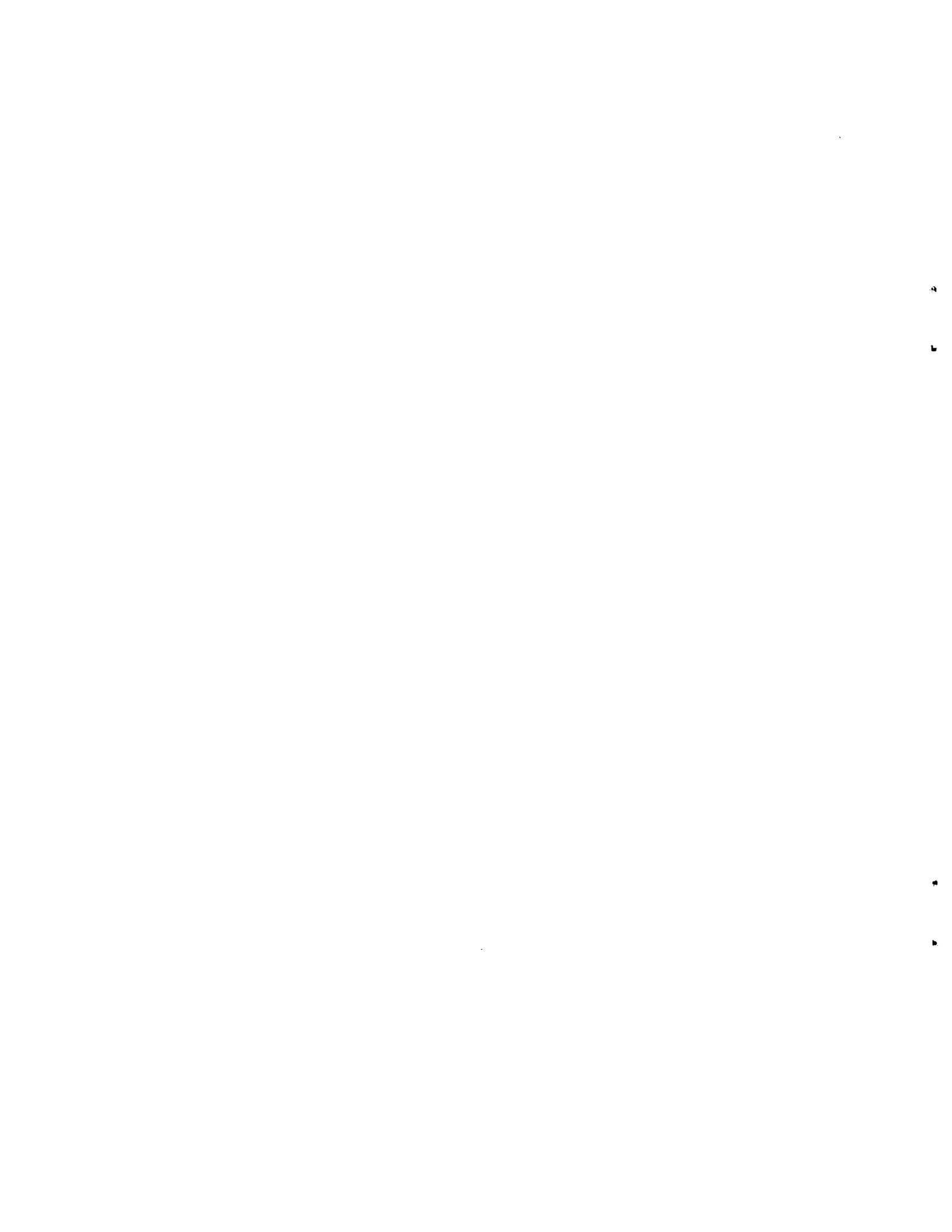


**MADURACION, CRISIS Y TENDENCIAS DE REFORMA  
DEL SISTEMA DE POLITICAS SOCIALES DE ARGENTINA**

Rubén M. Lo Vuolo

---

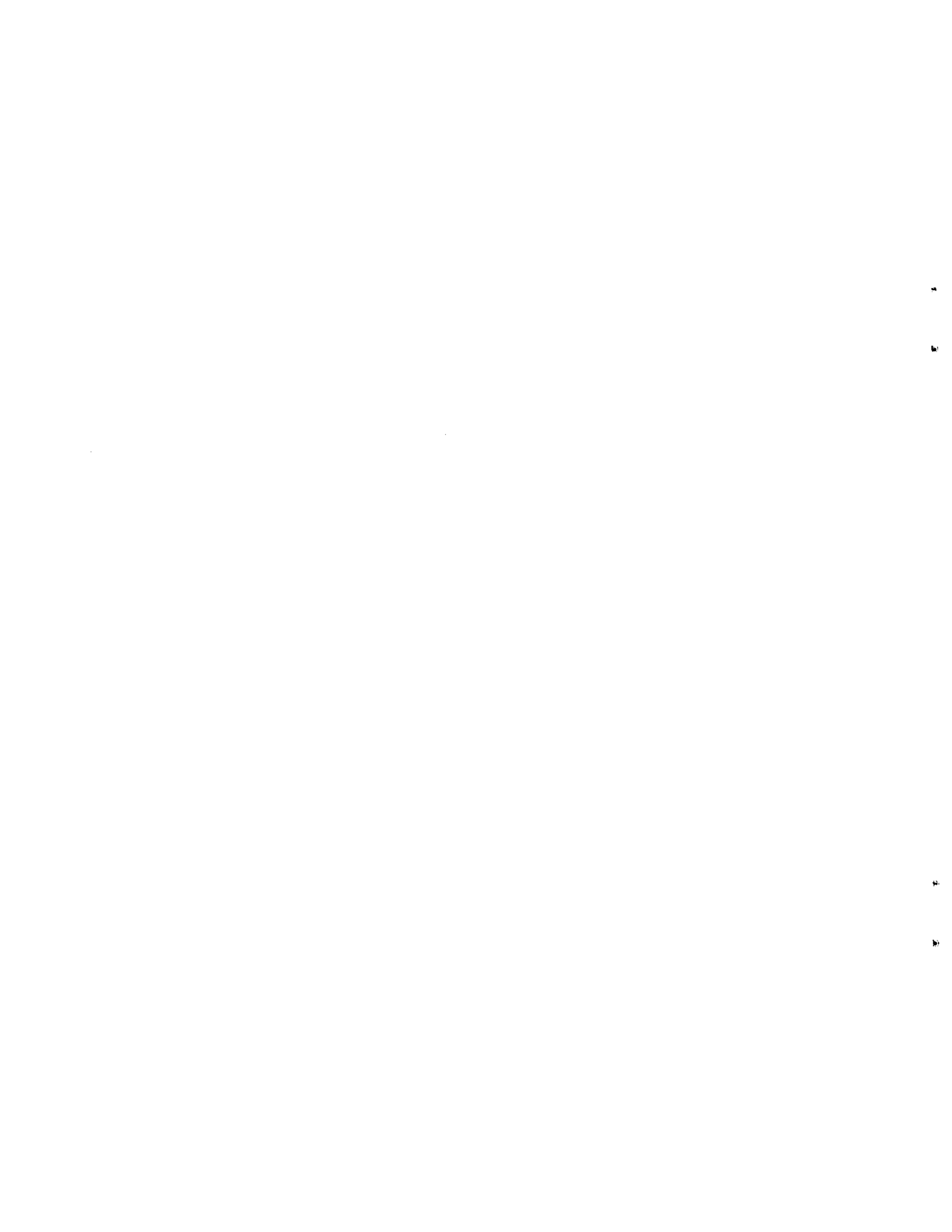
Este documento fue elaborado por el señor Rubén M. Lo Vuolo, para el Proyecto Regional "Reformas de Política para Aumentar la Efectividad del Estado en América Latina y el Caribe" (HOL/90/S45), que realiza la CEPAL con el financiamiento de los Países Bajos. Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.



MADURACION, CRISIS Y TENDENCIAS DE REFORMA  
DEL SISTEMA DE POLITICAS SOCIALES DE ARGENTINA

Rubén M. Lo Vuolo

Buenos Aires, mayo de 1992.



MADURACION, CRISIS Y TENDENCIAS DE REFORMA DEL SISTEMA DE  
POLITICAS SOCIALES DE ARGENTINA

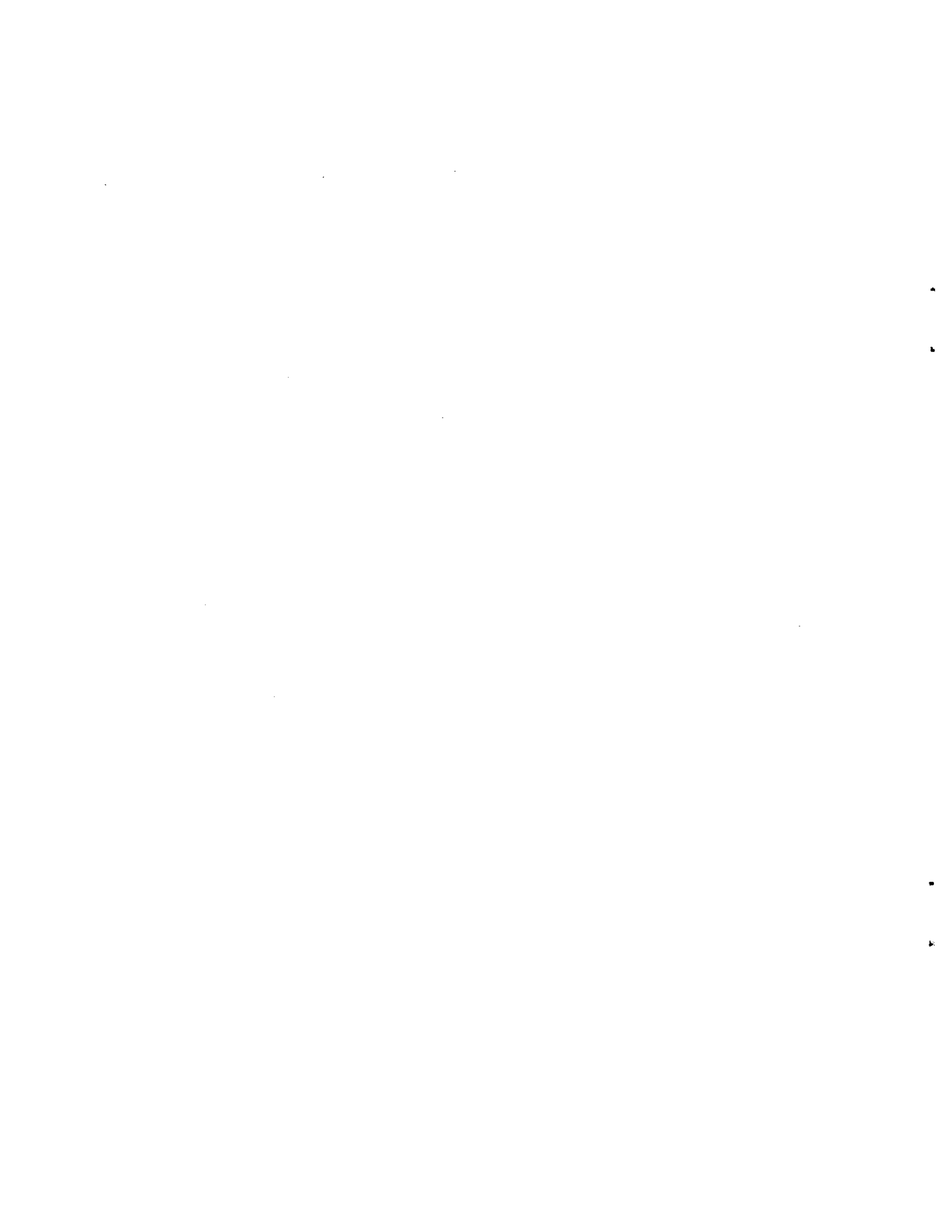
INDICE

I.	Presentación del problema: el tradicional funcionamiento de las políticas sociales en Argentina.....	1
II.	Las principales políticas sociales .....	6
	1. La política previsional.....	6
	2. La política educativa .....	8
	3. La política de salud .....	9
	4. La política de asignaciones familiares .....	12
	5. La política de vivienda .....	13
	6. La política de saneamiento .....	13
	7. Políticas de asistencia y promoción social .....	14
III.	El gasto y el financiamiento de las políticas sociales .....	15
	1. El gasto público social y el contexto económico global .....	15
	2. Los componentes del gasto público social .....	20
	3. El financiamiento del gasto social .....	23
IV.	Crisis y reforma del sistema de políticas sociales en Argentina .....	27
	1. El ajuste del mercado de trabajo .....	30
	2. La profundización de la distribución regresiva del ingreso .....	36
	3. La crisis económica y fiscal .....	40
	4. Las modificaciones en la matriz política e ideológica .....	42
V.	El deterioro de los rendimientos de las políticas sociales y las condiciones para su reforma .....	45

Cuadros

Gráficos

Referencias bibliográficas



## PRIMERA PARTE: MADURACION, CRISIS Y TENDENCIAS DEL SISTEMA DE POLITICAS SOCIALES DE ARGENTINA

### I. PRESENTACION DEL PROBLEMA: EL TRADICIONAL FUNCIONAMIENTO DE LAS POLITICAS SOCIALES EN ARGENTINA

La crisis de una institución o sistema social sobreviene cuando los miembros de la sociedad toman conciencia de que, con las reglas operativas vigentes, no pueden alcanzarse los objetivos que justifican la existencia del arreglo institucional. Las alteraciones contingentes del ambiente de referencia de la institución no pueden considerarse como la causa última de su crisis, en tanto toda institución social se construye con la función de reducir las complejidades e inestabilidades que le presenta el ambiente para lograr sus objetivos específicos.

En su desarrollo "los sistemas sociales pueden afirmarse en un ambiente en extremo complejo variando elementos sistémicos, patrones de normalidad, o ambas cosas a la vez, a fin de procurarse un nuevo nivel de autogobierno"<sup>1</sup>. Recién puede hablarse de crisis cuando las alteraciones de los elementos sistémicos amenazan la propia identidad institucional, cuando el funcionamiento efectivo de la institución no se correlaciona más con sus principios fundantes.

En consecuencia, para interpretar adecuadamente la crisis de una determinada institución o sistema social, es necesario definir claramente sus objetivos fundantes y los límites del patrimonio (recursos) bajo su control. En última instancia, los rendimientos de una institución social deben evaluarse considerando su capacidad para ampliar su autonomía en la búsqueda de sus objetivos.

El momento de la aparición de aquellos elementos que definen las condiciones y características de la crisis de una institución social, no coincide necesariamente con aquel en que los miembros de la institución o la sociedad toman conciencia de la situación crítica. En el tránsito entre ambos momentos, se profundizan las contradicciones y se acentúan los conflictos; los rendimientos institucionales pueden, incluso, colocarse en el extremo opuesto a las

<sup>1</sup> Habermas (1973: pág. 17). Como allí se explica, por "autogobierno" se entiende una instancia central que preside la adaptación de un sistema dado a su ambiente. El análisis del concepto de crisis social, que aquí se expone vinculado a la crisis de las instituciones del sistema de políticas sociales, sigue las ideas desarrolladas en el Capítulo 1 de ese trabajo.

pretensiones originarias.

Este es el caso de la generalidad de las instituciones del Estado de Bienestar latinoamericano. Durante los últimos tiempos se observa como las mismas reglas operativas que antes cooptaban lealtades y abonaban la legitimidad del poder político -incluso en tiempos de su ejercicio autoritario-, hoy alimentan una espiral de deslegitimación que arrastra a la sociedad hacia un estado de anomia social, creando condiciones favorables para la imposición de profundas reformas en las instituciones públicas.

Para comprender las características y tendencias de este proceso, es preciso distinguir entre aquellos elementos que actúan en el sentido de conservar las estructuras institucionales vigentes, de aquellos otros que admiten alteraciones y, en este caso, el grado en que las mismas amenazan la propia identidad institucional. Las alteraciones institucionales se definen por un complejo juego de fuerzas contrapuestas que sólo en algunos casos puede derivar en la definitiva desintegración. En este último extremo, lo que se cuestiona es la racionalidad del propio objetivo institucional.

En el análisis del proceso que culmina con la crisis y eventual desintegración de una institución o sistema social, es útil distinguir dos aspectos claves en las fuerzas que definen su integración: aquellos que tienen que ver con su integración "sistémica" y los que refieren a su integración "social". Mediante el aspecto sistémico se consideran los mecanismos de autogobierno institucional, mientras que la integración social refiere a la base de consenso acerca de la estructura normativa de la institución, a su efectividad como mecanismo regulador de las conductas. Recién cuando las perturbaciones de la integración sistémica ponen en juego la integración social, definiéndose un estado de anomia con respecto a su estructura normativa, puede hablarse de crisis de una institución o de un sistema social<sup>2</sup>.

Para interpretar la naturaleza de la crisis es necesario estudiar la evolución de los principios de organización de la institución o sistema social, en tanto los mismos "establecen, en primer lugar, el mecanismo de aprendizaje del que dependen las fuerzas productivas; en segundo lugar, determinan el campo de variación de los sistemas de interpretación garantizadores de la identidad. Por último establecen los límites institucionales del aumento posible de la capacidad de autogobierno"<sup>3</sup>. Sólo de esta manera se puede "establecer en cada caso el margen de tolerancia dentro del cual pueden oscilar los patrones de normalidad de un sistema

<sup>2</sup> Habermas (1973: pág. 18).

<sup>3</sup> Habermas (1973: pág. 19).



dado sin que su patrimonio resulte dañado"<sup>4</sup>.

¿Cómo se aplica este razonamiento en el análisis de la crisis del sistema de políticas sociales en América Latina?. En primer lugar, debe señalarse que, conforme a los principios de organización en base a los cuales se construyeron sus instituciones centrales, las estructuras normativas se consideraron tradicionalmente como una extensión de aquellas que regulan el contrato laboral. El escenario ideal -en algunos casos "idealizado"- de las mismas es el de una economía funcionando en niveles de pleno empleo asalariado. Más aún, las instituciones del Estado de Bienestar fueron un instrumento clave para consolidar a la relación asalariada como eje de las relaciones sociales en la etapa de expansión del capitalismo contemporáneo en la región<sup>5</sup>.

Suelen distinguirse dos tipos de arreglos normativos en el sistema de políticas sociales. Por un lado, están aquellas organizadas conforme al modelo del "seguro social", usualmente vinculado con la tradición alemana desde Bismarck. Estas políticas tienden a limitar su cobertura a la fuerza de trabajo asalariada y a sus dependientes, financian sus erogaciones principalmente por impuestos sobre la nómina salarial (aportes de los asegurados y contribuciones de sus empleadores). Los beneficios que otorgan están, al menos parcialmente, vinculados con los aportes, a la vez que existen diferentes programas (usualmente separados), cada uno de los cuales se identifica con una particular "contingencia" o "riesgo" social, cuya eventual ocurrencia es el motivo de la cobertura: salud, educación, accidentes de trabajo, despido laboral, vejez, cargas de familia, etc.

En este modelo predomina el carácter indemnizatorio de la prestación social. La cobertura de la indemnización se descarga sobre los firmantes del contrato laboral: el "contrato social" es un derivado de aquel. Por lo tanto, los derechos sociales otorgados bajo el modelo del seguro social, anteponen la categoría jurídica "trabajador" (particularmente, asalariado) a la de "ciudadano".

Por contraste, el esquema de la "seguridad social", asimilado a la tradición laborista anglosajona, pretende cubrir a toda la ciudadanía, independientemente de la actividad que se realice y de la capacidad contraprestadora de cada uno. Las

---

<sup>4</sup> Habermas (1973: págs. 18 y 22).

<sup>5</sup> En el trabajo se utilizan indistintamente las nociones de "Estado de Bienestar" y "sistema de políticas sociales", si bien, en un sentido estricto, la primera contiene a la segunda. El contenido de estos términos se discuten en Barbeito y Lo Vuolo (1992b: Capítulo I).

prestaciones se financian con diversos recursos, incluyendo aquellos que se transfieren desde rentas generales. Los beneficios otorgados son más homogéneos que los del seguro social y el sistema se organiza centralizadamente, o al menos coordinando, todos los programas. Dado que la cobertura comprende a todos los ciudadanos, las políticas de asistencia y bienestar social pierden identidad.

Desde otra perspectiva, Flora (1987: pág. XXI) sugiere que la mayoría de las tipologías del Estado de Bienestar están basadas en la siguiente distinción realizada por Richard M. Titmus (1974):

A) El modelo "residual", en el cual las políticas sociales juegan sólo después de las fallas de mercado y de la familia, que se consideran los canales naturales para la satisfacción de las necesidades sociales;

B) El modelo "industrial meritocrático", donde las políticas sociales son adjuntas del funcionamiento del sistema económico, por lo cual las necesidades sociales se conforman y satisfacen en función del mérito, los rendimientos en el trabajo y la productividad;

C) El modelo de "redistribución institucional", en el cual las instituciones de política social son una parte integral de la sociedad (Estado de Bienestar), proveyendo servicios universales por fuera del mercado y sobre la base del principio de la necesidad.

Esta clasificación no debe ser entendida como de naturaleza empírica o como un modelo explicativo del patrón de desarrollo institucional, sino que encierra más bien un contenido normativo. No hay un patrón único del desarrollo de las instituciones sociales, tampoco una continua búsqueda de estadios superiores. Lo que sugiere esta clasificación es que hay diferentes modelos de integración social, los cuales admiten muchas variaciones a lo largo de los distintos programas construidos en cada sociedad.

El sistema de políticas sociales de Argentina es un híbrido entre varios modelos. Si bien se construyó conceptual e instrumentalmente sobre el esquema del seguro social, tradicionalmente se le superpuso una imagen que otorgaba un carácter ilimitado al alcance de la protección pública del conjunto de los ciudadanos. Este híbrido alimentaba la noción general de que el Estado debía garantizar los beneficios individuales, fragmentados y diferenciados de todos. Por lo tanto, la universalización de la cobertura social debía lograrse mediante la sumatoria de cuerpos autónomos y diferenciados de instituciones sociales. No debe extrañar que, pese a predominar el modelo del seguro social, nunca se haya otorgado una identidad definida a las políticas asistenciales, las cuales se movieron envueltas en la

contradicción entre su objetivo omnicomprensivo y su carácter residual frente al resto de las políticas sociales.

Desde el otro punto de vista, en la construcción del sistema de políticas sociales argentino predominó el modelo "industrial meritocrático", el cual se permea con algunas políticas que funcionan más próximas al de "redistribución institucional". En el primer grupo se ubican la política previsional, las obras sociales, las políticas de asignaciones familiares y la política de créditos para la vivienda. En el segundo, la educación, la salud pública propiamente dicha, las políticas de construcción de vivienda por parte del Estado y algunas políticas asistenciales.

Por el contrario, el sentido de la reforma que se intenta imponer es en dirección del modelo "residual", preservando aquellas cuestiones del modelo industrial meritocrático que son funcionales al sistema político y económico que se está consolidando. El esquema normativo predominante es el del seguro social, pero en este caso administrado por el sector privado. El Estado quedaría a cargo de las políticas asistenciales, como residuo de las "fallas" del mercado para cubrir a toda la población con el mecanismo del seguro social privado.

Las reformas se intentan imponer un cambio en el modelo de integración social prevaeciente. En el caso de aquellas políticas que tradicionalmente se han desenvuelto bajo el esquema meritocrático y con las reglas del seguro social, las alteraciones no han de cambiar sustantivamente su identidad, aunque se limpiará al modelo de las "impurezas" propias de la acción pública. En otros casos, la reforma implica la desintegración de la institución, que puede o no contemplar su reemplazo por otra política que se ubique en la misma área de acción, pero con objetivos diferentes.

Dado el momento en que se encuentra el proceso de reforma, es muy difícil de evaluar la capacidad de los elementos que definen la inercia y la conservación del sistema han de resistir las pretensiones reformistas. Mucho menos la posibilidad de confrontar el sentido de esta reforma con una propuesta de reforma alternativa. Sí puede afirmarse que la alteración del ambiente económico, político e ideológico es tan profundo que prácticamente no hay política cuyos objetivos y reglas operativas no estén bajo discusión.

En algunos casos se nota claramente el estado de anomia de la institución. En otros, el impulso reformista responde más al clima general impuesto por la coalición en el poder político y los directos interesados en la reforma. En todas las políticas, las propuestas se subordinan a las acciones tendientes a transformar el régimen de funcionamiento económico. En esto, también se acentúa el carácter "industrial meritocrático" del sistema, pero en este caso las

políticas sociales se plantean como accesorias de un perfil productivo y un modelo de acumulación diferente al que primaba hasta mediados de la década del setenta.

El presente trabajo intenta ilustrar e interpretar algunos aspectos de la reforma del sistema de políticas sociales que se está llevando adelante en Argentina. La primera parte, intenta identificar aquellas cuestiones que cruzan al conjunto de las políticas. En la segunda, se analiza el caso específico del sistema previsional, por considerarlo el eje de cualquier propuesta de reforma integral del sistema de políticas sociales.

Esta primera parte se divide en dos capítulos<sup>6</sup>. En el primero, se realiza una síntesis de los principales programas que componen el sistema de políticas sociales en Argentina. En el segundo, se discuten las modificaciones en aquellos elementos de su ambiente de referencia que alteraron sustancialmente los patrones de normalidad y los rendimientos del sistema.

## II. LAS PRINCIPALES POLITICAS SOCIALES

### II.1. La política previsional

Desde noviembre de 1991, el Sistema Nacional de Previsión Social (SNPS) forma parte del Sistema Único de Seguridad Social (SUSS) que depende del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación (MTSS). El SNPS se organiza a partir de la Secretaría de Seguridad Social (SSS), la cual actúa como órgano de conducción y supervisión de tres Cajas: dos de los trabajadores dependientes (la del Estado y la de la Industria, Comercio y Actividades Civiles) y una de Trabajadores Autónomos<sup>7</sup>. La afiliación al SNPS es obligatoria para todo ciudadano mayor de 16 años que realice una actividad laboral remunerada, salvo que aporte a otro de los regímenes obligatorios.

Con regímenes independientes y diferentes normas se cubre al personal de las Fuerzas Armadas y de Seguridad, como así también a los dependientes de las administraciones públicas provinciales y municipales. Existe además un importante abanico de Cajas complementarias (la mayoría de profesionales) y fondos compensadores (particularmente en algunas actividades públicas). Además, desde marzo de 1987

<sup>6</sup> El desarrollo de esta primera parte se basa en Lo Vuolo (1991).

<sup>7</sup> El análisis del sistema de previsión se realiza en base a Golbert y Lo Vuolo (1989), Lo Vuolo (1989), Schulthess (1990) y Schulthess y Lo Vuolo (1991)

funciona un sistema de seguros de retiro voluntario que está regulado por la Superintendencia de Seguros de la Nación y es administrado por empresas privadas.

Las prestaciones que otorga el SNPS son: a) jubilación ordinaria; b) jubilación por edad avanzada; c) jubilación por invalidez; d) pensión por fallecimiento; e) subsidio por sepelio. Conforme a la normativa general, para acceder a la jubilación a partir de los 60 años los hombres y 55 las mujeres, los trabajadores en relación de dependencia deben acreditar 30 años de servicios, 15 de los cuales deben ser con aportes. Los autónomos deben cumplir los mismos requisitos para jubilarse a los 65 y 60 años respectivamente. Las jubilaciones por edad avanzada se otorgan a los dependientes mayores de 65 años y a los autónomos mayores de 70, siempre que acrediten diez años de servicios computables. La jubilación por invalidez se adjudica a cualquier edad, siempre que la pérdida de la capacidad laboral se estime en 66% como mínimo. La pensión por fallecimiento se concede a los derecho-habientes del afiliado al sistema. Existen numerosos grupos que gozan de excepciones en los requisitos de edad, años de aportes y cálculo del haber<sup>o</sup>.

Para los trabajadores dependientes, el cálculo del haber jubilatorio se realiza considerando el promedio de los tres años de mayores remuneraciones dentro de los últimos diez años de aportes. Sobre ese promedio se calcula un porcentaje que oscila entre el 70% y el 82%, según la edad en que se acogió a la jubilación a partir de la edad mínima. En el caso de los autónomos, el haber depende de los aportes efectuados en base a una escala de categorías que dependen del tipo de actividad y antigüedad. Las jubilaciones por edad avanzada equivalen al 70% del haber jubilatorio por edad normal. La jubilación por invalidez se adjudica a cualquier edad, y equivale al 75% del haber jubilatorio normal.

El Sistema se financia con el reparto simple de los ingresos corrientes que recauda. La fuente principal es un impuesto sobre la nómina salarial que se divide en aportes de los afiliados y contribuciones a cargo de los empleadores (Cuadro 1). El sistema también recibe recursos de rentas generales, incluso de impuestos de afectación específica a ciertos consumos. Desde noviembre de 1991, la recaudación de la totalidad de las alícuotas que recaen sobre el salario nominal se centralizó en la Contribución Unificada de la Seguridad Social (CUSS), cuya percepción y fiscalización está a cargo del SUSS. Pese a la incorporación paulatina de recursos de diversas fuentes, incluyendo transferencias desde

---

<sup>o</sup> En la Caja del Estado, por ejemplo, se estima que las jubilaciones de privilegio representan el 0,7% del número total de beneficios pero alcanzan más del 6% del total de egresos (Schulthess: 1990, pag. 40).

otras políticas que se financian por el impuesto al salario, el sistema fué acumulando una abultada deuda con sus afiliados.

## II.2. La política educativa

El sistema educativo argentino se caracteriza por la presencia de una gran diversidad de instituciones y múltiples arreglos normativos que vuelven sumamente compleja su regulación. En 1987, del total de los alumnos matriculados, el 67,8% concurría al nivel elemental (primario y preprimario), 21,2% al secundario y el 11% restante al superior (universitario y no universitario). Conforme al Censo de 1980, las cifras de escolarización eran de aproximadamente 60% para los niños de 5 años, 93,4% de los que tenían entre 6 y 12 años, 63% entre los 13 y 17 años y 18% entre 18 y 24 años<sup>7</sup>.

El 80,6% de los establecimientos educativos existentes en 1987 pertenecían al sector público, correspondiendo a la Nación el 19% de la matrícula en los mismos, a las Provincias el 60% y el resto en los Municipios. El 80% de la matrícula primaria correspondía a establecimientos públicos provinciales, 2% a la Nación y 18% a los privados. En el nivel medio, 26% de la matrícula correspondía a los establecimientos provinciales, 45% a los nacionales y 19% al sector privado. Por último, la educación universitaria estaba en un 90% en manos de la Nación y el resto en establecimientos privados, mientras que la superior no universitaria (en su gran mayoría institutos de formación de maestros) tenía la distribución más equilibrada: 32% la Nación, 37% las Provincias y 31% el ámbito privado. Actualmente se verifica un proceso de transferencia de los establecimientos nacionales hacia Provincias y Municipios, sin una clara percepción acerca de los resultados finales.

Toda esta complejidad se regula por un sistema normativo desarticulado y extremadamente antiguo. La ley que consagra la educación laica, gratuita y obligatorio es de 1884 y sólo está vigente en su primer capítulo y no para todas las jurisdicciones<sup>10</sup>. Actualmente se está tratando en el Congreso

---

<sup>7</sup> La información acerca de la política educativa se toma de Tenti Fanfani (1989).

<sup>10</sup> La educación privada está regulada por leyes de 1878 y 1947, el aprendizaje y el trabajo de menores por leyes de 1959 y 1971, el reconocimiento de títulos de enseñanza media por leyes que datan de 1945, 1956 y 1957, el reglamento que regula los establecimientos de enseñanza media es de 1943 y el nivel preprimario, que experimentó una importante expansión en los últimos años, no está regulado por ninguna

una ley Federal de Educación sobre la que el debate público es prácticamente inexistente.

Una parte sustantiva del gasto educativo se destina al subsidio a la educación privada, cuyo monto total fué del 0,5% del P.B.I. en 1985, año en que fue casi equivalente al financiamiento público para todo el sistema universitario. En 1987, el subsidio beneficiaba al 90% de las instituciones escolares privadas, 80% de las cuales cubrían así el costo total de los gastos docentes.

De los establecimientos privados que reciben subsidios del Estado, más del 60% son religiosos y en su mayoría católicos. Además, históricamente la educación privada, y particularmente la religiosa, se benefició con subsidios y donación de terrenos y edificios públicos para el desarrollo de sus actividades<sup>11</sup>. La cuestión del subsidio a los establecimientos privados, además de las relativas al contenido y orientación de los planes de estudio y las técnicas pedagógicas, es fuente de permanente tensión con la Iglesia Católica.

La función de producción del sistema educativo está fuertemente concentrada en el gasto en personal, que supera el 85% del total asignado al área. De esta manera, las tendencias del gasto, a las que nos referiremos luego, esconden en gran medida las variaciones de las políticas de empleo y salarios que no siempre se vinculan con cuestiones de racionalidad del servicio educativo sino que suelen ser un derivado de la política general para la administración pública.

### II.3. La política de salud

El sistema público de salud se integra con dos subsistemas independientes: 1) el de las administraciones públicas nacional, provinciales y municipales y 2) las obras sociales (incluyendo aquellas que cubren a los empleados estatales). Ambos subsistemas interactúan con el sector privado, que está integrado por una compleja red de instituciones empresariales de diagnóstico, clínicas y sanatorios (incluyendo hospitales de colectividades nacionales). Existen además seguros o prepagos médicos, los cuales contratan sus servicios con el sector privado y en su gran mayoría pertenecen a asociaciones profesionales o a las mismas entidades gremiales médicas<sup>12</sup>.

---

ley nacional. Las Fuerzas Armadas y de Seguridad cuentan con establecimientos educativos propios que son independientes del resto del sistema.

<sup>11</sup> Beccaria y Riquelme (1985), pag. 37 y Cuadro III.2.

El subsector dependiente de las administraciones públicas, incluyendo los establecimientos de las Universidades Nacionales, financia sus actividades con recursos provenientes de rentas generales. Este subsector registra el mayor número de camas por establecimiento, ubicados fundamentalmente en los principales centros urbanos, y al mismo tiene acceso gratuito el conjunto de la población. En los hechos, absorbe a los sectores sin cobertura en las obras sociales y se ocupa del tratamiento de enfermos crónicos y mentales.

Según el Censo de 1980, el 53% de los trabajadores de la salud registrados en el sector público propiamente dicho correspondía al ámbito provincial, 25% al municipal, sólo 6% al Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación (MSyAS) y el resto dependía de otras jurisdicciones públicas. Los profesionales médicos trabajan mayoritariamente en tiempo parcial y tanto su práctica como su carrera profesional están reguladas por leyes diferentes en cada jurisdicción. Estas leyes comparten, en su gran mayoría, el criterio de considerar la antigüedad como principal parámetro para la promoción y jerarquización.

El sistema de obras sociales está conformado por más de 300 instituciones, aunque es elevada la concentración de afiliados en pocas obras sociales: en 1985, 12 obras sociales de administración mixta concentraban el 40% del total de afiliados. La mayoría de los servicios de las obras sociales se realiza por contrataciones con el sector privado y sólo las más grandes han construido establecimientos propios para sus prestaciones. El sistema de obras sociales se financia con un impuesto a la nómina salarial (Cuadro 1). Desde noviembre de 1991 este aporte integra la CUSS, aún cuando no es parte integrante del SUSS.

Si bien el total de afiliados supera al 70% de la población del país, la cobertura efectiva es menor porque, además de los problemas de control de bajas, es tan común como imposible estimar la múltiple afiliación. Dada la obligatoriedad de la afiliación y el aporte del trabajador dependiente, cada ciudadano y cada miembro de su grupo familiar pueden estar afiliados a varias obras sociales. Por el otro lado, los agudos problemas financieros de las mismas y la exigencias de pagos suplementarios a los afiliados, reduce sustancialmente su utilización.

El sistema de salud está regulado por la Ley del Seguro Nacional de Salud (de fines del año 1988). La autoridad de aplicación es la Secretaría de Salud de la Nación, en cuyo

---

<sup>12</sup> La fuente principal para el análisis del sector de salud es Perez Iriqoyen (1989). Complementariamente, Isuani y Mercer (1986) y González García y otros (1985).



ámbito funciona la Administración Nacional del Seguro de Salud (ANSSAL) como entidad de derecho público con autarquía financiera. Las obras sociales son los agentes "naturales" del seguro.

La fragmentación institucional y la descoordinación entre las distintas jurisdicciones públicas fortalece el peso de los tres principales grupos de agentes prestadores que se disputan el mercado: 1) los médicos y sus asociaciones (incluyendo odontólogos, bioquímicos, etc); 2) las clínicas, sanatorios y, en menor medida, los hospitales; 3) los fabricantes de medicamentos (nacionales o extranjeros, ambos con intereses encontrados). Los agentes involucrados en estos sectores definen un modelo donde la oferta se realiza en mercados oligopólicos, caracterizados por la diferenciación de productos y de precios como medio de obtener ventajas en la puja distributiva<sup>13</sup>.

El perfil de la oferta se define en gran medida por lo que sucede en el sector privado, capitalizado en base a la demanda cautiva de las obras sociales que históricamente contrataron con el mismo. La excesiva presencia médica en la prestación de los servicios, su desigual distribución geográfica, el consiguiente fomento a la especialización como medio de aumentar ingresos, la desjerarquización de la práctica generalista y clínica, contribuyen a definir un modelo que estimula la despersonalización de las prácticas de producción del servicio de salud y la incorporación de tecnologías de alta complejidad para atender un reducido sector de altos recursos<sup>14</sup>. La anárquica distribución de los recursos humanos vinculados con el sector, favorece este tipo de modelo prestacional. En 1985 existían en Argentina 65.000 médicos, 22.000 dentistas, 29.000 farmacéuticos y 9.500 bioquímicos, que interactuaban con sólo 16.000 enfermeras y 25.000 auxiliares de enfermería.

Todo esto perjudica notoriamente al "consumidor" de los servicios de salud, facilitando la presencia de fenómenos de sobreprestación -tanto en consultas como prácticas médicas- uso excesivo de medicamentos, sobrefacturación de insumos, cobro de complementos por sobre lo establecido legalmente, etc. Aproximadamente 30% del total del gasto en salud se realiza en medicamentos, correspondiendo al sector privado más del 67% de ese gasto, a las obras sociales el 26,6% y al sector público propiamente dicho el resto. Se estima que en 1985 el gasto total del sector privado equivalía aproximadamente a 3,1% del PBI, pese a que los pacientes que demandan mayor erogación (ancianos, enfermos crónicos) en su

---

<sup>13</sup> Las características y consecuencias de esta puja distributiva son analizadas en Katz y Muñoz (1988).

<sup>14</sup> Perez Irigoyen (1989), págs. 197-98 y Cuadro 14.

gran mayoría son atendidos en el sector público<sup>15</sup>.

#### II.4. La política de asignaciones familiares

El Programa de Asignaciones Familiares cubre a los trabajadores dependientes y tradicionalmente se administró por las Cajas de Comercio, Industria y de la Estiba (esta última de peso irrelevante). Si bien son entidades privadas, supuestamente administradas por representación igualitaria de patrones y obreros, la mayor parte del tiempo estuvieron intervenidas por el Estado. El Poder Ejecutivo decretó la disolución de las Cajas en noviembre de 1991 y transfirió sus funciones al MTSS.

El programa administra un fondo compensador entre los ingresos de una alícuota fija sobre la nómina salarial y las asignaciones legales que los empleadores abonan periódicamente a su personal. Actualmente las asignaciones familiares se pagan tanto a los trabajadores en actividad como a los pasivos. El Estado paga directamente las asignaciones correspondientes a su personal<sup>16</sup>.

El desequilibrio entre cotizantes y perceptores titulares (agravado en los últimos años por la incorporación de los pasivos como beneficiarios), sumada a la permanente transferencia de fondos desde las Cajas hacia otros programas sociales, fue deteriorando el valor real de los beneficios y su peso relativo en el total de los ingresos asalariados. A partir de 1985 las Cajas también pagan una prestación por desempleo que, dados los requisitos de acceso, hasta el momento no representa una erogación sustantiva. Recientemente, con la aprobación de la nueva legislación laboral, se asignó un porcentaje específico para el pago del seguro de desempleo (Cuadro 1).

Las prestaciones pueden agruparse en: 1) periódicas mensuales; 2) periódicas anuales; y 3) no periódicas. En el primer grupo están las asignaciones por cónyuge, hijo (hasta 15 o 21 años si estudia), familia numerosa (por cada hijo a partir del tercero) y por escolaridad primaria, media y superior (por cada hijo que concurre regularmente a establecimientos de enseñanza de esos niveles). En el segundo la complementaria de vacaciones y ayuda escolar primaria. Por último, se paga asignación prenatal, durante los nueve meses anteriores al parto, a la mujer embarazada (o trabajador cuya mujer no trabaja).

---

<sup>15</sup> González García y otros (1985).

<sup>16</sup> Para un análisis del programa de asignaciones familiares, ver Hülberg (1989).

## II.5. La política de vivienda

La política pública en materia de vivienda se ejecutó tradicionalmente mediante dos instrumentos principales e independientes entre sí: 1) el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI); 2) la política de créditos subsidiados que, con diferente intensidad, ha desarrollado el Banco Hipotecario Nacional (BHN). El FONAVI financió viviendas multifamiliares, obras de infraestructura y de equipamiento comunitario de los sectores de más bajos ingresos. La ejecución de las obras es contratada en su gran mayoría por los Institutos Provinciales de Vivienda (IPVs), que son también responsables del recupero de créditos<sup>17</sup>. Sus recursos provienen casi exclusivamente de una alícuota del impuesto al salario que, actualmente, se deriva al pago de prestaciones previsionales. A cambio, el FONAVI se financia con parte del impuesto a los combustibles que se destinaba previamente a la política previsional.

La operatoria del BHN se dirigió tradicionalmente a los sectores de ingresos medios, financiando obras nuevas, individuales y masivas, a la vez de otorgar créditos para refacciones, ampliaciones, terminaciones e incluso para la adquisición de viviendas ya construídas. En las últimas décadas funcionó en base a una deliberada política de crédito subsidiado y financiado desde el Banco Central mediante redescuentos de créditos que luego se volvieron incobrables o perdieron valor real por la baja tasa de interés que se cobraba.

Esta política del BHN, junto con el elevado costo de construcción de las viviendas del FONAVI, los mecanismos de contratación con el sector privado y el no cumplimiento de los plazos de obra, fueron motivo de fuertes críticas en los últimos años. Actualmente, las operatorias de ambas instituciones están desactivadas y el BHN en un proceso de transformación hacia un banco con perfil mayorista.

## II.6. La política de saneamiento

Existe una variedad de instituciones que operan en el sector<sup>18</sup>. Obras Sanitarias de la Nación, empresa pública del Estado Nacional, atendía en 1987 el 31% del servicio de agua potable del país (en las zonas de Capital Federal y una parte

---

<sup>17</sup> Los recuperos de créditos son casi insignificantes: en el período 1967-87 representaron como máximo el 1% de los ingresos totales.

<sup>18</sup> Para un análisis de la política de saneamiento en Argentina, ver Brunstein (1988), AIDIS (1989) y Barbeito (1989).

del Gran Buenos Aires). Las empresas y organismos descentralizados dependientes de las Provincias cubrían 43%, los de las Municipalidades se ocupaban del 16% y las Cooperativas del resto. Si bien en 1989 se aprobó la ley del Consejo Federal de Agua y Saneamiento con el objetivo de coordinar las acciones del sector, en los hechos esta institución sólo funcionó como instancia de negociación para el financiamiento externo.

La cobertura prácticamente no avanzó en los últimos años. En los últimos treinta años se mantiene en niveles próximos al 60% para agua potable y 30% para los desagües cloacales, equivalentes en 1988 a 9,4 y 17,4 millones de personas respectivamente. Si bien la cobertura es casi total en la Capital Federal, las personas no servidas por redes de agua potable en Misiones, Chaco, Formosa y la provincia de Buenos Aires, superan el 50% de la población. La misma disparidad se verifica en materia de desagües cloacales. Tan sólo en el conurbano bonaerense se estima que entre 4 y 6,5 millones de personas deben procurar diariamente soluciones individuales o comunitarias a sus carencias en materia de infraestructura de saneamiento.

La consiguiente utilización de bombas manuales o perforaciones sin encamisados adecuados eleva la exposición de la población a enfermedades de origen hídrico, que explican gran parte de las causas de mortalidad infantil en Argentina. Esta situación, unida al derrame de efluentes industriales no tratados, ha incrementado sistemáticamente la contaminación de las napas subterráneas<sup>19</sup>.

## II.7. Políticas de asistencia y promoción social

En Argentina las políticas de asistencia y promoción social se definen como residuo. La diversidad y discontinuidad de sus programas, como así también el carácter difuso e indefinido de los mismos, explica el alto grado de indeterminación con respecto a la población objeto de cada política. En el aspecto organizativo, se nota una clara superposición de objetivos y un marcado conflicto funcional entre distintas instancias administrativas.

Por ejemplo, entre las estrategias de intervención en el área de minoridad, puede encontrarse desde la clásica segregación en el asilo o internado, hasta las más novedosas y

---

<sup>19</sup> En Brunstein (1988), se estima que el 65% de los efluentes cloacales son descargados a los cuerpos de agua sin ningún tratamiento previo, un 26% con tratamiento primario y sólo el 8% con tratamiento secundario. A esto se suman los efluentes industriales, cuyo control es muy limitado en Argentina.

preventivas como los programas de amas externas, el de familias sustitutas y menores entregados para adopción que, en conjunto, llegaron a cubrir solamente 500 menores en el año 1984<sup>20</sup>. Existen también, en dimensiones muy reducidas, programas para los ancianos en situación de carencia y de ayuda a discapacitados.

En 1983 se creó el Plan Alimentario Nacional (PAN) que, junto con el de Promoción Social Nutricional, constituyeron los programas asistenciales más importantes durante la pasada década. El objetivo básico de este último programa fue mejorar el nivel nutricional de los niños en edad escolar y preescolar, complementándose con otras actividades de tipo promocional. Este programa concentró casi todos los recursos de la Secretaría de Promoción Social del MSyAS y contó con la participación de instancias provinciales y comunitarias que lo complementaron con recursos propios.

El PAN, creado por ley de marzo de 1984, pretendía enfrentar la crítica situación de la población con deficiencias alimentarias agudas y se implementaba mediante la distribución mensual de una caja de alimentos no perecederos. Luego del programa de vivienda, el PAN era en 1986 el más importante dentro del MSyAS, con cerca de u\$s 200 millones anuales. El gobierno peronista que asumió a mediados de 1989 eliminó el PAN e intentó sustituirlo por una política de distribución de bonos para la compra de bienes básicos. Sin embargo, al poco tiempo este programa fue desactivado y actualmente no existe una política masiva en la materia.

### III. EL GASTO Y EL FINANCIAMIENTO DE LAS POLITICAS SOCIALES

#### III.1. El gasto público social y el contexto económico global

La actividad fiscal en Argentina es el resultado de complejos procesos, difíciles de identificar con precisión, que se diluyen en una maraña de acciones y reacciones exentas de fiscalización social las cuales, en gran medida, se definen en base a relaciones bilaterales entre los grupos de presión y los funcionarios de turno. Esta complejidad vuelve muy difícil la identificación de los ingresos y gastos afectados a cada área de la actividad pública. No existe en Argentina una práctica presupuestaria racional: los presupuestos suelen ser simples rendiciones de cuenta de lo ya actuado.

El crecimiento del gasto público es uno de los elementos sobresalientes del comportamiento económico de Argentina durante las últimas décadas (Gráfico 1). Hacia finales de la

<sup>20</sup> Tenti Fanfani (1987).

década del ochenta, el Gasto Público Total Consolidado (GPTC) se ubicaba en valores superiores al 50% del PBI, luego de alcanzar picos máximos por encima del 55% en los años 1981 y 1983.

El Gasto Público Social (GPS) muestra un comportamiento más dinámico que el del GPTC y en 1987-88 representaba aproximadamente el 21% del PBI<sup>21</sup>. El peso del GPS y del GPTC con respecto al Ingreso Disponible domésticamente es aún más significativo, debido a que la enorme transferencia de recursos hacia el exterior durante la década del ochenta amplió sustancialmente la brecha entre el PBI y el Ingreso Bruto Nacional (IBN): en 1990, este último indicador equivalía al 87,4% del primero.

El comportamiento del gasto público durante la última dictadura militar, cuando se define el sentido de la transformación económica de los últimos años, también fué expansivo. Desde 1976-77 y hasta 1981, tanto el GPTC como el GPS aceleraron su camino ascendente. En ese último año, cuando, junto con la crisis de financiamiento externo, estalla el plan de estabilización y apertura externa basado en la sobrevaluación pautada de la moneda doméstica, ambos indicadores caen. A partir de allí, retoman un camino ascendente para volver a caer seguramente en los últimos años sobre los que no se cuenta con registros consolidados.

El problema fiscal crónico se muestra con toda su crudeza en 1975, cuando el desbalance de las cuentas públicas del gobierno peronista llega a 15% del PBI de la mano de un proceso de altísima inflación. En la primera etapa de la dictadura militar, el déficit fiscal se redujo mediante un incremento de los recursos y una caída de los gastos corrientes, pero los de capital seguían su curso ascendente. La caída de los gastos corrientes se basa en la de los gastos en personal, tanto por la disminución de los salarios como por la del empleo, particularmente en las empresas públicas<sup>22</sup>. El incremento del empleo provincial en este período fue prácticamente equivalente a la disminución registrada en la jurisdicción nacional por las transferencias de servicios (educación preprimaria y primaria, algunos hospitales y la provisión de agua potable), lo cual explica en parte el aumento del gasto provincial en el período.

---

<sup>21</sup> La información estadística y las consideraciones sobre el gasto público social se basan en Barbeito y Lo Vuolo (1991).

<sup>22</sup> En alguna medida, la caída del empleo en las empresas públicas estuvo asociada a la privatización de servicios periféricos. Los gastos en personal cayeron desde un máximo de casi 12% del PBI en 1975 a un mínimo inferior al 7% en 1977 (Heymann y Navajas: 1989, pág 315).

La expansión de la inversión pública tuvo destinos de escaso impacto sobre la eficiencia económica global pero de extrema importancia para el presupuesto. El prolongado período de maduración de estos proyectos de inversión, la baja tasa de descuento elegida para su aprobación, el recurso al crédito externo para su financiamiento y la incapacidad endógena para generar recursos propios, además de la irracionalidad asignativa, trasladaron hacia el futuro un problema presupuestario de grandes dimensiones.

Cuando en el primer trimestre de 1981 hace eclosión la primera etapa de la política económica de la dictadura militar, el déficit público vuelve a crecer a más del 13% del PBI y en 1982-83 superó el 15%. Gran parte del déficit de las cuentas públicas en este período fue cubierto por el uso del crédito, que en 1981 superó el 8% del PBI. El otro aspecto sobresaliente del estallido del plan de estabilización estuvo en el balance de pagos: en 1980, el saldo de la balanza comercial se vuelve negativo, a la vez que el stock de la deuda externa alcanza proporciones insostenibles para los niveles de creación de riqueza y las exportaciones argentinas<sup>23</sup>.

La apertura financiera, las presiones del déficit fiscal y la explosión del proceso inflacionario después de las maxi-devaluaciones con que la dictadura militar salió de la trampa creada por su propia política económica, determinaron además un achicamiento del sistema financiero formal. La contracara de estos procesos fue la desnacionalización del ahorro, la dolarización de las transacciones de activos físicos, el acortamiento de los contratos financieros y la aparición de mercados informales de crédito. La moneda local perdió así gran parte de sus funciones.

En este ambiente se agotaron las tradicionales fuentes de financiamiento del sector público. Se redujo la posibilidad de usar el crédito por parte del Tesoro Nacional a la vez que se elevó el costo a pagar por el mismo. El recurso de la emisión estaba acotado por la caída de la demanda monetaria y la necesidad de atacar por todos los frentes el problema inflacionario. La alternativa de los pasivos financieros (remunerados o no) del Banco Central implicaba la inmovilización de gran parte de los activos monetarios y, como contrapartida, generaba una presión adicional sobre la tasa de interés, con consecuencias recesivas para la economía y onerosas para el fisco.

---

<sup>23</sup> El saldo negativo de la balanza comercial llegó a casi el 7% del PBI mientras que la deuda externa saltó desde 7.900 millones de dólares en 1975 a 35.700 millones de dólares en 1981, casi 3,8 veces el nivel de exportaciones de este último año.

Paralelamente con este proceso de decadencia económica global, y explicando gran parte del mismo, se produce una fuerte transferencia de riqueza a manos de un reducido número de grupos económicos privados. Como resultado de este proceso, el gobierno democrático que asumió en diciembre de 1983 inicia su gestión con los instrumentos de política económica profundamente recortados. No sólo la política fiscal y la monetaria habían quedado atrapadas por la crisis, sino que los grupos económicos privados -junto con los acreedores externos y los organismos internacionales de crédito- habían elevado sustancialmente su capacidad de veto sobre las decisiones del poder político.

De esta manera, las presiones de la ciudadanía por mejorar su nivel de vida y las propias expectativas creadas desde el poder político acerca de la posibilidad de provocar un giro sustantivo con respecto al caos económico de los últimos tiempos de la dictadura, se contraponían con un escenario donde las variables económicas claves escapaban al control del gobierno. Luego de un primer año y medio de gestión donde se intentó una política gradualista de manejo de la demanda efectiva, la política económica del gobierno de la U.C.R. marca un punto de inflexión en junio de 1985 con el lanzamiento del Plan Austral.

El Plan Austral intentó un shock de estabilización basado tanto en políticas monetarias y fiscales ortodoxas, como en el freno de las expectativas inflacionarias mediante mecanismos institucionales de desindexación de los contratos y una política de ingresos que intentaba controlar los precios claves de la economía. La implementación del plan Austral y su definitiva desarticulación en 1988, marcan dos nuevas caídas del GPS en su intento por recuperar el camino ascendente que había perdido al estallar la crisis de la deuda.

La correlación verificada entre el GPS y el GPTC hasta mediados de los años setenta, a partir de allí<sup>24</sup>. Por otra parte, la caída del PBI en los últimos quince años explica en gran medida el aumento de las relaciones GPTC/PBI y GPS/PBI en ese período. La fuerte inestabilidad de los agregados

---

<sup>24</sup> Los intentos por cuantificar relaciones funcionales entre los indicadores macroeconómicos, no obtuvieron resultados satisfactorios. Para la serie entre 1961 y 1988 el coeficiente R<sup>2</sup> es mayor si se trabaja con valores de un mismo año (0,88), reduciéndose a medida que se plantean relaciones con lags. Cuando se divide por etapas, se obtiene un R<sup>2</sup> muy alto para el período 1961-1972 (0,94), que se cae significativamente en 1972-82 para recuperarse en los últimos años.



macroeconómicos y del GPS caracterizan el desenvolvimiento de la economía argentina desde la crisis del modelo de industrialización por sustitución de importaciones<sup>25</sup>.

La reversión de los flujos financieros externos y el traslado de la responsabilidad de pago del endeudamiento privado al sector público, definieron el sentido del cambio de régimen en el funcionamiento de la economía argentina. A partir de allí, los agregados macroeconómicos se desenvuelven condicionados por dos brechas que se autodeterminan: la fiscal y la externa<sup>26</sup>. La brecha en el sector externo se expresa como "piso" del desbalance fiscal a ajustar. El contexto internacional, con tendencia a la caída de los términos del intercambio y al alza de la tasa de interés, incorporó presiones adicionales sobre los equilibrios macroeconómicos.

El problema fiscal argentino en los últimos años se explica también por otras rigideces heredadas de períodos previos. Por ejemplo, aunque se intentó limitar el alcance de la promoción industrial mediante la fijación de cupos en la ley de presupuesto, el costo fiscal de los incentivos siguió siendo "alto y creciente en el tiempo: 1,2% del PBI en 1982, 1,3% en 1983, 1,4% en 1984, 2% en 1985 y 2,6% en 1986"<sup>27</sup>. A esto se sumaron los compromisos de las obras de infraestructura contratadas previamente, los contratos de las empresas públicas con sus proveedores: en el proyecto de ley de presupuesto para 1989 se sugiere que el fuerte aumento de las erogaciones de las empresas públicas en bienes y servicios no personales durante la década del '80 se debía en gran parte a las contrataciones anteriores con el sector privado<sup>28</sup>.

Como las empresas públicas en Argentina no generan divisas por exportación, la responsabilidad del Estado frente a los compromisos externos produce una tensión adicional en el mercado de cambios: el Estado debe comprarle las divisas al

<sup>25</sup> Una idea de sus impactos sobre el GPS puede obtenerse de las oscilaciones que muestra el Gráfico 2.

<sup>26</sup> En 1982 se transfirió la deuda externa privada transferida al sector público. Esa transferencia puede estimarse en alrededor de 7.000 millones de dólares y la salida de capitales hacia el exterior entre fines de 1978 y fines de 1982 en 21.500 millones de dólares (Carciofi: 1990, págs. 36 y 37).

<sup>27</sup> SHN: 1989, pág. 273.

<sup>28</sup> Este rubro presupuestario de las empresas públicas creció un 159% en términos reales entre 1970 y 1984, pasando de representar el 48,5% al 83,6% del PBI de las empresas públicas (Heymann y Navajas: 1989, nota 25).

sector privado exportador -y a quienes las van acumulando como reserva de valor-, perdiendo gran parte de su capacidad para controlar el valor de la moneda local. En este contexto, la presión del sector público como demandante de divisas empuja al alza del tipo de cambio, situación que es anticipada por los agentes económicos que disparan el resto de las variables y contribuyen a un generalizado escenario de inestabilidad.

Estos comportamientos tienen claros impactos redistributivos derivados de la revalorizaciones patrimoniales que surgen de los bruscos movimientos de precios de las variables claves de la economía. La riqueza se concentra en un cortísimo plazo por cambio del valor de los stocks, sin que medie ningún tipo de actividad productiva: el eje del negocio económico pasa por decidir la oportunidad propicia para cambiar de cartera patrimonial<sup>29</sup>.

El Estado fué colocado en el centro de estas transferencias de ingresos, recibiendo permanentes presiones para sostener a los grandes agentes económicos. De aquí que un importante componente del déficit público se origine en el déficit del sector privado que socializó por distintos mecanismos las fallas de su ineficiente integración y desarrollo a través de los mecanismos del mercado.

El impacto del nuevo contexto económico sobre el sistema de políticas sociales es múltiple. Por un lado, están las derivaciones sobre la actividad fiscal de la crisis de financiamiento y la incorporación de compromisos rígidos en el presupuesto. Por el otro, la recesión y la caída de los ingresos personales genera nuevas presiones sobre los bienes y servicios sociales.

Estas alteraciones en el ambiente económico contrastan con la rigidez de las reglas operativas de las instituciones. Su expansión inmersa en la dinámica meritocrática que facilitaba la expansión del gasto público, encuentra límites que amenazan la conservación de su propio patrimonio. Las políticas sociales, desarrolladas hasta aquí como cuerpos autónomos, no sólo comienzan a mostrar contradicciones con la dinámica del ambiente económico que en gran medida pretendían regular, sino que además empiezan a colisionar entre sí mismas.

### III.2. Los componentes del gasto público social

Conforme a nuestras estimaciones, en 1988 el sistema de

---

<sup>29</sup> Los particulares manejos de cartera durante este periodo y los impactos distributivos derivados de los mismos son analizados en Damill y Fanelli (1989).

políticas sociales de Argentina gastaba aproximadamente u\$s 15.350 millones, lo cual era equivalente a casi 21% del PBI y a un gasto per cápita de u\$s 490<sup>30</sup>. El valor máximo lo registra el año 1981, último año de la política de sobrevaluación de la moneda doméstica, con más de u\$s 16.300 millones, o sea aproximadamente u\$s 570 per cápita y 22,8% del PBI.

El sistema previsional era el programa que más fondos insumía: cerca de u\$s 4900 millones para el año 1988 (32% del GPS), o sea 6,6% del PBI y casi u\$s 160 per cápita<sup>31</sup>. El gasto en educación era de u\$s 3500 millones (23% del GPS), equivalentes a 4,7% del PBI y a u\$s 113 por habitante. En salud se gastaban u\$s 4500 millones (6,1% del PBI y u\$s 145 por habitante) lo cual representaba casi 30% del total del GPS. Los u\$s 2450 millones restantes (15% del GPS) se repartían entre el programa de asignaciones familiares, el de vivienda y aquellos gastos catalogados como de asistencia social<sup>32</sup>.

Los programas de previsión social y asignaciones familiares son los más asimilables con la idea de "sostenimiento del ingreso personal", dado que sus prestaciones se hacen efectivas mediante transferencias individuales de dinero<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> Las series estadísticas constantes se calcularon con base 1986, deflactando los valores corrientes por un índice construido como el promedio simple de las variaciones anuales entre el índice del nivel general de precios mayoristas y el de precios al consumidor. Dado que la relación entre el austral y el dólar fue en promedio equivalente a uno en 1986, las series así deflactadas pueden considerarse como valoradas en dólares corrientes de ese año (Barbeito y Lo Vuolo: 1991).

<sup>31</sup> Las tasas de crecimiento del gasto social para distintos periodos políticos seleccionados pueden observarse en el Cuadro 2. La evolución de la relación entre el gasto de cada programa y el PBI se presenta en el Cuadro 3, mientras que el Cuadro 4 muestra la evolución de la participación relativa del gasto de cada programa en el GPS.

<sup>32</sup> La inclusión del gasto de las obras sociales en el GPS se justifica porque: 1) son financiadas por un impuesto a la nómina salarial; 2) la afiliación de los trabajadores a la casi totalidad de las obras sociales es obligatoria; 3) su figura jurídica es creada por ley especial de la Nación (no se rigen por las legislaciones generales sobre personas jurídicas de carácter civil y/o comercial).

<sup>33</sup> En rigor, en Asistencia Social están registradas algunas transferencias en dinero que no se pueden cuantificar. Las mismas son el resultado de acciones aisladas que no implican contrapartida de derechos individualizados.

El otro programa típico de sostenimiento del ingreso es el seguro de desempleo. Sin embargo, hasta la reciente sanción de la nueva ley de Empleo, su presencia en Argentina era casi simbólica y los impactos de las nuevas disposiciones en la materia -vigentes desde marzo de 1992-, aún no pueden evaluarse. El resto de las políticas sociales se instrumentan a través de la oferta pública (directa o indirecta), de bienes y servicios.

Durante la última dictadura militar las dos únicas políticas con tasas de crecimiento positivas son previsión social y obras sociales. La contracara de esta situación es la fuerte caída del gasto en asistencia social, salud pública, asignaciones familiares y educación. En el gobierno de la U.C.R., estas últimas políticas se vuelven más dinámicas, particularmente por la expansión del gasto de las Provincias que son las responsables de gran parte de los mismos.

Los diferentes arreglos normativos que regulan la dinámica de cada política, cargan con parte de la explicación de estos comportamientos. Aquellas organizadas con normas más afines con el seguro social (previsión, obras sociales, asignaciones familiares) son más procíclicas. Sin embargo, en algunos casos (claramente previsión) las normas consagran elementos anticíclicos: los derechos se otorgan individualmente, permitiendo un reclamo judicial de índole patrimonial y privado.

Esta contradicción se observa nitidamente en el funcionamiento del programa previsional durante los últimos años. Mientras la recesión, la inflación y la caída de los salarios empujaban hacia abajo el valor de los beneficios y de la masa salarial, los fallos judiciales en favor de los derechos de los beneficiarios fueron acumulando una deuda pública de grandes proporciones.

Con las obras sociales sucedió algo parecido, aunque en este caso el derecho individual al reclamo es más difuso. Por ello, además del recorte de los beneficios, la contrapartida del desfinanciamiento ha sido el aumento de las exigencias de pagos extras al prestador (plus) para poder acceder a la efectiva utilización de los servicios comprometidos por la obra social. Las prestaciones de asignaciones familiares, dado que no tienen componentes normativos anticíclicos, cayeron sostenidamente.

Por otro lado, si bien se supone que la fuente de financiamiento de los programas organizados conforme a principios asimilables con el modelo de la "seguridad social" es menos cíclica -porque proviene de rentas generales-, en Argentina esto se contrapone con el funcionamiento procíclico de una estructura tributaria basada en impuesto indirectos (Cuadro 5). Además, en el proceso de ajuste fiscal, la disputa por las rentas generales se resolvió en favor de los

grupos de presión más organizados (acreedores, contratistas del Estado, beneficiarios de subsidio), relegándose las transferencias hacia los servicios sociales universales.

En la explicación del comportamiento del GPS, también es importante tener en cuenta el cambio jurisdiccional en la responsabilidad de su ejecución. Desde fines de la década del '70, el gasto público social de las provincias ha avanzado con respecto al de la Nación y al del Seguro Social. En el Gráfico 3 puede verse más claramente esta situación. Allí se verifica el despegue del gasto provincial a partir de 1978 y su resistencia al ajuste marcado por la caída del GPS en 1985-86. Como el gasto provincial responde por una gran parte de las políticas organizadas conforme al esquema de la "seguridad social" (salud propiamente dicha, educación, asistencia social), esto explica en gran medida el avance de estas funciones sobre el seguro social durante el último período.

Todo hace suponer que hacia el final de la década del noventa, el gasto provincial tiene que haber caído frente al agotamiento de sus fuentes de financiamiento. El mismo no se basaba tanto en una mayor presión tributaria local, sino en las transferencias desde las entidades bancarias controladas por los gobiernos provinciales, lo cual repercutía en presiones sobre la tasa de interés y las arcas del Banco Central. En algunos casos, se llegó a emitir bonos de la deuda pública de circulación forzosa en el territorio provincial, con los cuales los gobiernos locales pagaban compulsivamente sus obligaciones, incluyendo los salarios de su personal.

### III. El financiamiento del gasto social

Conjuntamente con el agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, desde mediados de la década del '70 se estableció un nuevo patrón en la estructura de los ingresos del sector público argentino. Los impuestos sobre el ingreso y el patrimonio redujeron su participación, incrementándose aquellos cargados sobre las transacciones y sobre el salario (Cuadro 5).

Luego de un pico en el año 1974, la recaudación se cae abruptamente, recuperándose desde 1986. Con la crisis de la deuda, la recaudación vuelve a caer y a partir de allí el valor de los tributos recaudados por la Nación oscila alrededor del 24% del PBI.

El progresivo agotamiento del Plan Austral se explica, en gran medida, por la incapacidad para aumentar la recaudación tributaria y para modificar su funcionamiento procíclico. La batería de medidas implementadas para revertir esa situación fueron tan variadas como poco exitosas: ahorro obligatorio,

blanqueo de capitales, aumento de alícuotas impositivas y creación de nuevos impuestos.

En muchos casos, se apeló a recursos extraordinarios frente a presiones políticas específicas. Por ejemplo, en 1988 se creó el Fondo de Atención de Desequilibrios Provinciales, para atender las demandas salariales de los docentes provinciales, quienes comenzaron el ciclo lectivo con un mes de retraso. Otro ejemplo es la aplicación de impuestos internos sobre ciertos servicios públicos (combustibles, gas y teléfono), con el objetivo de financiar a las deficitarias Cajas previsionales<sup>34</sup>.

El avance del impuesto al salario como fuente de financiamiento de las políticas sociales tiene su pico en 1981, cuando cae como resultado de la reforma tributaria de octubre de 1980, que suprimió las alícuotas patronales destinadas al sistema previsional y a la política de vivienda. Posteriormente se recupera a medida que se reintroducen las alícuotas; en los últimos años, el total recaudado por el impuesto sobre los salarios se ubicó en valores próximos al 10,5% del PBI. En 1988, el impuesto al salario junto con los impuestos sobre las transacciones representaban el 80% de los recursos tributarios nacionales<sup>35</sup>.

El gasto de los programas financiados en base al impuesto sobre los salarios (obras sociales, previsión social, vivienda y asignaciones familiares) representaba aproximadamente 61,6% del GPS de 1988<sup>36</sup>. Si bien su participación es decreciente, el sistema previsional es el programa de mayor peso en las alícuotas del impuesto al salario. La colisión de las distintas políticas sociales sobre la base salarial imponible se expresa claramente en el traslado de parte de los recursos de las Cajas de Asignaciones Familiares al programa previsional y al seguro de desempleo. Recientemente, también se afectó la recaudación

---

<sup>34</sup> Dado que la ley de Coparticipación Federal había caducado en 1984 y que la nueva ley se aprobó recién a fines de 1987 (subiendo la proporción de las Provincias en la distribución primaria a 56,7%), este período estuvo permeado por fuertes tensiones en materia fiscal entre los gobiernos provinciales y el Tesoro Nacional.

<sup>35</sup> El esquema de los ingresos corrientes del sector público se completa con los ingresos no tributarios que incluyen principalmente a las tarifas de los servicios públicos.

<sup>36</sup> Dada la existencia de déficits y superávits en cada programa, el nivel del gasto no coincide necesariamente con la recaudación del impuesto afectado.

del FONAVI al financiamiento del sistema previsional (Cuadro 1).

El perfil de la recaudación tributaria tiene claros impactos en términos de la equidad fiscal ya que los estratos más bajos en la distribución del ingreso muestran sistemáticamente una presión superior al resto de los contribuyentes. Además, los recursos fiscales se vuelven fuertemente dependientes del ciclo económico y del movimiento de precios<sup>37</sup>.

Los problemas para controlar la aceleración inflacionaria repercuten marcadamente sobre la estructura tributaria. Por un lado, se sustituyen tributos explícitos por el impuesto inflacionario y, por el otro, se presiona para el aumento de los impuestos atados al nivel de precios -incluyendo los que se cargan sobre el salario-, porque son los que se ingresan con mayor periodicidad, los más fáciles de fiscalizar y aquellos cuyo valor se actualiza automáticamente junto con los precios.

Por el contrario, la recaudación de los impuestos sobre los ingresos personales se vuelve difícil de fiscalizar, por el permanente cambio del valor de los activos y pasivos, además de ser muy complicada la proyección y distribución en el tiempo del flujo de su efectivo ingreso a la caja del Tesoro. La permanente inestabilidad de la tasa de interés en el mercado financiero también conspira contra una eficaz administración de este tipo de impuesto. Pese a que en patrimonios y capitales la actualización del valor de los activos y pasivos es más automática, no ocupan un lugar importante en la recaudación tributaria argentina.

Todo esto genera un círculo vicioso que se retroalimenta. El aumento del impuesto a las transacciones y sobre los salarios genera una presión inflacionaria extra en una economía caracterizada por la alta concentración de los mercados formadores de precios, lo cual facilita la práctica del "mark-up". Esto genera diferencias competitivas entre aquellas empresas que pueden trasladar las cargas sobre el salario a los precios y las que no pueden hacerlo por su débil posición en el mercado, a lo que se suma la difusión del empleo no registrado y el pago de salarios por fuera de lo declarado legalmente.

La composición de la recaudación tributaria estimula la evasión del impuesto a los salarios y perjudica así a las políticas sociales.. Aquí no nos referimos a las conocidas

---

<sup>37</sup> Los impuestos provinciales, que aquí se presentan sin discriminar, incluyen impuestos directos como el inmobiliario y la patente automotor, e indirectos como sobre los ingresos brutos.

hipótesis sobre los impactos negativos de este tipo de impuesto sobre la contratación de mano de obra, en el comercio internacional y en la asignación entre insumos productivos alternativos. La evasión del impuesto al salario se debe también a su enorme peso sobre la carga tributaria total, como resultado de la falta de recaudación de impuestos directos.

La volatilidad de la base imponible de este impuesto -la masa salarial- es otro dato que complica el racional funcionamiento de las políticas sociales. Además, existen elementos para suponer un "trade-off" entre el ingreso de bolsillo de los trabajadores activos y la carga impositiva sobre el salario: cuánto más aumentan estas últimas, dada su incidencia en el costo laboral, más se reduce el salario de bolsillo. Por otra parte, la recesión y la falta de absorción de empleo productivo estimula el empleo múltiple y el trabajo por cuenta propia, generando una distorsión adicional que presiona sobre el normal funcionamiento de las políticas sociales<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Este trade-off es detectado en Sanchez y Llach (1984) y Monza y otros (1986).



#### IV. CRISIS Y REFORMA DEL SISTEMA DE POLITICAS SOCIALES EN ARGENTINA

Durante el periodo de construcción y maduración del sistema de políticas sociales en Argentina, las políticas fiscal y monetaria parecían no tener más límites que las cíclicas crisis en el sector externo (stop-go). Por el contrario, los últimos años se caracterizaron por la acumulación de desequilibrios estructurales en el mercado de bienes, en las cuentas públicas y en el sector externo, por lo cual el sistema de políticas sociales tuvo que interactuar con un ambiente de alta inflación, recesión económica, baja absorción de empleo, caída de las remuneraciones al trabajo, concentración del ingreso e incertidumbre con respecto a la evolución de las variables económicas.

El agotamiento durante la década del setenta del modelo endógeno de crecimiento, las transformaciones de la economía internacional, la crisis del endeudamiento externo y el sentido de las políticas de ajuste implementadas, definieron la dinámica de un proceso de transformación global del funcionamiento de la economía argentina. La apertura de la economía doméstica al flujo comercial y financiero externo, la necesidad de reconvertir rápidamente a los sectores productivos en busca de patrones de competitividad más eficientes, el ajuste de las cuentas fiscales, la presión para transferir el patrimonio público al sector privado, son algunos de los fenómenos con los cuales convive el sistema de políticas sociales en los últimos años.

Al mismo tiempo, la urgencia por recibir mínimos fondos frescos que permitieran reprogramar los compromisos de la deuda externa, determinó que prácticamente todas las políticas públicas sean motivo de reformulación y monitoreo por parte de los organismos internacionales de crédito y de la banca acreedora. Todo esto, conjugado con las demandas propias del retorno a la democracia, conformaron un confuso panorama plagado de reacomodamientos entre distintos grupos sociales que pugnan por reubicarse en una posición privilegiada frente a la nueva dinámica económica, política y social. El resultado es una crisis generalizada del tradicional sistema de políticas públicas en base al cual se desarrollaron los procesos de integración de la sociedad argentina desde la década del cuarenta.

Tal como se argumenta en la presentación de este trabajo, puede hablarse de crisis de una institución o sistema social, cuando las alteraciones de su patrimonio implican una amenaza a los aspectos de integración social que definen su identidad. El denominador común es la incapacidad para

dominar las complejidades del ambiente con sus mecanismos de autogobierno institucional. El estado de anomia resultante, transforma a los rendimientos de las instituciones sociales en elementos de deslegitimación del poder administrador.

Las condiciones objetivas de la crisis del sistema de políticas sociales argentino ya pueden encontrarse hacia finales de la década del sesenta y comienzos de la del setenta. Sin embargo, recién con la consolidación del proceso de transformación económica iniciado en los años setenta y con el retorno a la democracia a fines de 1983, se dieron las condiciones para que la sociedad percibiera como crítica la situación del sistema.

Los conflictos emergentes de las contradicciones entre las estructuras normativas y las restricciones de un sistema de políticas públicas totalmente acotado en su capacidad para orientar los procesos económicos, recién se perciben como problemas de integración del sistema social cuando sus miembros -organizados en grupos de presión- recuperan la posibilidad de expresar sus intereses contrapuestos. La decadencia económica y la pugna distributiva fueron ampliando la brecha que separa los objetivos fundantes del sistema de políticas sociales y sus rendimientos efectivos. La crisis del sistema de políticas sociales sobreviene al cerrarse los espacios para continuar su expansión en base a una dinámica meritocrática y fragmentada.

Desde esta perspectiva, deben descartarse algunas hipótesis muy difundidas acerca de la naturaleza de la crisis del Estado de Bienestar argentino. En primer lugar, es erróneo sostener que la crisis se origina en la incapacidad de sus instituciones para sostener a los sectores más desprotegidos y vulnerables. El peso de estos sectores como "clientela" del sistema fué siempre residual, como así también es mínima su capacidad para imponer un determinado sentido a la reforma.

Los méritos para acceder a los beneficios del sistema de políticas sociales no se definen por el estado de necesidad de los individuos sino por una combinación entre la posición ocupacional, el nivel de ingresos y la pertenencia a determinados grupos de presión política. En este esquema, los sectores pobres y marginales reciben beneficios por un efecto "cascada", pero siempre ubicados en el nivel inferior de la escala de méritos. No obstante, la ola expansiva del proceso de maduración derramó parte de los beneficios también hacia estos sectores.

Esta hipótesis se corrobora al observar el peso de las políticas asistenciales en el conjunto de los recursos del

sistema. La asignación de recursos siempre fué menor, a la vez que sus objetivos fueron siempre difusos y omnicomprensivos, con variable población beneficiaria y muy propensa a actuar como contraparte de políticas clientelísticas.

La crítica que resalta la falta de focalización de los beneficios en los sectores pobres se dirige a los propios objetivos fundantes del sistema de políticas sociales de Argentina, pero no puede esgrimirse como explicación de su crisis. La degradación de los rendimientos de las políticas sociales y la anomia con respecto a sus instituciones se relacionan con objetivos mucho más ambiciosos que estaban en el centro del modelo de integración económica y social vigente hasta la década del setenta.

También es incorrecto identificar la crisis del sistema de políticas sociales argentino con el contenido regresivo que se atribuye a la distribución del gasto. En los objetivos del sistema no se contempla explícitamente ninguna finalidad redistributiva sino pretensiones en cuanto al acceso a ciertos bienes y servicios por parte de determinados grupos de la población. La incapacidad para lograr esos objetivos se explica tanto por la captación de los recursos como por el uso de los fondos, en un contexto de profundización del sentido regresivo de la distribución de ingresos.

La cuestión de la distribución de ingresos más que contemplarse por el lado de las "salidas" del sistema de políticas sociales, debe considerarse desde el lado de los "inputs". La profundización de la distribución regresiva del ingreso generado en el proceso económico condiciona seriamente la obtención de los objetivos de las políticas sociales porque sus reglas operativas no tienen suficiente autonomía y poder para procesar los flujos en el sentido requerido para obtener esos objetivos.

Otra hipótesis que también aparece erróneamente planteada, al menos desde el punto de vista analítico, es aquella que atribuye la crisis del sistema de políticas sociales a la decadencia económica de Argentina durante la década del ochenta y particularmente a sus impactos fiscales y sobre la generación de empleo. Parte del error es de orden lógico: si las instituciones construidas para atender las necesidades más vitales de la reproducción de los miembros de la sociedad sólo pueden funcionar en el auge económico ¿cuál es su racionalidad?. Evidentemente, existe un "defecto de origen" en la construcción de las instituciones porque las mismas funcionan mejor cuando menos se las necesita.

Aún cuando la crisis fiscal y la situación del sistema ocupacional son los dos aspectos de la crisis económica que más se vinculan con la crisis del sistema de políticas sociales, los impactos de ambos se potencian por las características de las reglas operativas sobre las que se construyeron las principales políticas sociales. La dinámica de un sistema que se desarrolla por imitación de privilegios favorece la expansión del gasto. La importancia de la masa salarial como fuente de financiamiento y la preponderancia del tipo de ocupación y los ingresos personales en la definición de los méritos para acceder al sistema, reproducen en su interior el "status" de cada individuo. Si se deteriora la situación ocupacional también se cae -por imperio de las normas vigentes- la medida del derecho para acceder a los beneficios.

Con esta perspectiva debe encararse el análisis de las condiciones que desataron la crisis del sistema de políticas sociales en Argentina. Por un lado están los cambios en el ambiente de referencia, y por el otro las reglas operativas incapaces de procesarlos. El resultado es una degradación de los rendimientos.

La crisis puede derivar en dos salidas. Por un lado, pueden sustituirse las reglas operativas con la pretensión de buscar los mismos objetivos con otros instrumentos. Por otro lado, pueden cambiarse los objetivos o abandonar toda pretensión de regular las acciones en una determinada área. Si bien el "clima reformista" y la "espiral de deslegitimación" impregna prácticamente a todas las políticas sociales de Argentina, las salidas en cada una pueden ser diferentes. Los actores involucrados, los procesos normados y las relaciones con el ambiente económico definen diferentes intensidades para las fuerzas que, en cada caso, tienden a la conservación del patrimonio en las condiciones actuales y aquellas que presionan para su alteración.

#### IV.1. El ajuste del mercado de trabajo

No hay una relación unívoca entre políticas sociales y mercado laboral. Por ejemplo, el nivel de salarios determina el de los impuestos calculados sobre el mismo pero, al mismo tiempo, según sean las alícuotas de ese impuesto serán los salarios pagados, los declarados fiscalmente y el empleo registrado. Por lo mismo, las modalidades del contrato laboral, la mayor o menor estabilidad en el puesto de trabajo, la existencia de un instrumento de cobertura y relocalización de los desempleados, definen distintos escenarios para el funcionamiento de las políticas sociales.

Dado que la dinámica del conjunto del sistema económico se refleja en el funcionamiento del mercado de trabajo, este se vuelve una de las principales conexiones entre las políticas sociales y su ambiente económico. La creación de riqueza, la productividad y la generación de empleo son fenómenos íntimamente conectados. En esta cuestión, la experiencia indica que, en casos de profunda reestructuración productiva como las que soportan las economías latinoamericanas en los últimos años, el crecimiento del producto y del empleo pueden convertirse en objetivos contradictorios.

Si bien la oferta y la demanda de trabajo se condicionan mutuamente, no dependen una de la otra. Sintéticamente, puede afirmarse que las cuatro variables básicas que actúan por detrás del ajuste del mercado de trabajo son: 1) el crecimiento poblacional, ya sea vegetativo o por flujos migratorios; 2) las tasas de participación económica; 3) la evolución de la actividad económica sectorial; 4) los cambios de la productividad. Todas estas variables están permeadas por cuestiones socio-culturales muy diversas.

En un contexto de desenvolvimiento inarmónico de la economía, es fundamental analizar las formas en que el mercado de trabajo ajusta los niveles de oferta y demanda. Los desajustes se reflejan en el grado de utilización de la fuerza de trabajo y en el comportamiento de los salarios. El excedente de oferta sobre la demanda aumenta el desempleo y las formas visibles e invisibles de subempleo en actividades de baja productividad e ingreso. Al mismo tiempo, cae la remuneración salarial y se produce el retiro del mercado de parte de la oferta, ya sea porque se considera que los estímulos del mercado son insuficientes o por la pérdida de expectativa de conseguir empleo (fenómeno conocido como "desempleo oculto" y que involucra a la fuerza de trabajo secundaria conformada principalmente por jóvenes y mujeres). Por el contrario, si hubiera un excedente de demanda, bajarían las expresiones de desempleo y subempleo, aumentarían las remuneraciones y se incorporaría desempleo oculto.

En Argentina se observa una baja presión demográfica sobre la oferta de trabajo; la tasa de crecimiento demográfico durante la pasada década fué de alrededor del 1,4%. A la vez, se observa una clara tendencia hacia el envejecimiento de la población (Cuadro 7). La suma de la población en edad laboralmente pasiva más los "menores" de hasta catorce años supera el 40% de la población de Argentina; si se agregan los jóvenes entre 15 y 24 años, la proporción de la población en edad económicamente dependiente se eleva por encima del 47%.

Las "tasas de participación económica" (TPE) de los diferentes grupos poblacionales muestran rasgos atípicos en comparación con la experiencia internacional (Cuadro 8). El nivel global es bajo, particularmente en las mujeres. Esto es más llamativo frente a la estabilidad e importancia del empleo doméstico, que es prácticamente inexistente en los países centrales. Esta ocupación da cuenta de casi el 25% de la PEA femenina, con poco peso de jefes de hogar, alta ponderación de pobres y bajo nivel de "registrabilidad" frente las normas laborales y a las fiscales. Si bien el empleo doméstico se registra en su mayoría como asalariado, en los hechos funciona como trabajo informal e independiente<sup>1</sup>. Si al empleo asalariado se lo depura del empleo doméstico, la tasa de asalarización del mercado de trabajo argentino se ubica alrededor del 65% del empleo total (Cuadro 9).

El permanente avance de los trabajadores independientes en el empleo argentino es otra característica del ajuste del mercado de trabajo. Este no es un fenómeno reciente, sino que ya muestra fuerte intensidad en la década del sesenta, acompañando el proceso de temprana "terciarización" del empleo en Argentina. Pese a que durante 1960-75 el sector industrial creció a tasas superiores al promedio de la economía, sólo absorbió el 4% del incremento de la ocupación en ese período (Cuadro 10). Comercio y los servicios personales y sociales responden por el 67% del empleo creado en ese período, seguidos por los servicios dinámicos (22%) y construcciones (18%).

Esta referencia también ilustra la señalada contradicción entre crecimiento y generación de empleo productivo, justamente en uno de los períodos de mayor crecimiento económico sostenido que registra la economía argentina. El avance del empleo terciario no parece responder a impulsos "modernizantes" atribuibles a la producción de bienes complejos, sino más bien a un mecanismo de ajuste del mercado laboral que oculta el problema de la débil incorporación de mano de obra por parte de los sectores más productivos<sup>2</sup>.

El sector público fué clave en este proceso: entre 1960-75, el empleo público creció 30%, pero en forma despereja entre

---

<sup>1</sup> Para una caracterización del empleo doméstico en Argentina, ver MTSS/PNUD/OIT (octubre de 1985).

<sup>2</sup> El papel del sector terciario en el ajuste del mercado de trabajo en Argentina puede consultarse en MTSS/PNUD/OIT (abril de 1986).

las distintas jurisdicciones. Mientras se mantuvo prácticamente estable en empresas y bancos nacionales, creció un 10% en la administración pública nacional y casi el 80% en Provincias y Municipios. Este crecimiento no respondió en su totalidad a requerimientos productivos o ampliación efectiva de servicios, sino que en parte oculta los problemas de empleo en los sectores productivos.

El divorcio entre crecimiento, productividad y absorción de empleo, constituye la expresión más sobresaliente de la "nueva cuestión social" de Argentina. Hay actividades que absorben empleo pero poco aportan al crecimiento económico y a la productividad de la fuerza de trabajo (Cuadro 11). Estos problemas ya se observaban en la década del sesenta, pero emergen con mayor intensidad con la débil absorción de empleo global que acompaña a la decadencia económica iniciada en los años setenta.

En el periodo 1947-60 el sistema económico argentino incorporaba, en promedio, 119 mil puestos de trabajo anuales, cifra que se incrementó a 127 mil en 1960-75. En el periodo 1975-80, la generación de empleo se redujo a sólo 29 mil puestos de trabajo por año. Más aún, este bajísimo crecimiento se explica porque la construcción y el comercio incorporaron 98 mil puestos por año, compensando la caída absoluta en industria, servicios dinámicos y el sector primario, así como la muy baja tasa de crecimiento de los servicios personales y sociales.

Durante la década del ochenta se crearon en promedio alrededor de 128 mil puestos de trabajo por año, siendo los principales sectores el de servicios (tanto vegetativos como dinámicos) y el comercio con 140 mil y 33 mil nuevos puestos anuales respectivamente. El sector público se transformó durante esta década en una importante fuente de creación de empleo generando alrededor de un 28% de los nuevos puestos de trabajo, que se canalizaron a través de las administraciones provinciales y municipales, ya que en la administración nacional se produjo una leve reducción de personal.

La desaceleración en el crecimiento del producto y la productividad fué particularmente notoria en la industria. A diferencia de lo sucedido en la década del sesenta, en esta oportunidad la expulsión de empleo de la industria no fué el resultado de aumentos de la productividad sino que tuvo lugar en un contexto de fuerte caída de la misma. Por otra parte, el sector Construcciones, importante por su absorción de empleo en el pasado, debido a la profunda recesión de la década del ochenta y al sentido de la reconversión económica

se vuelve una de las principales fuentes de expulsión y precarización de mano de obra<sup>3</sup>.

Los cambios de la estructura productiva también explican parte de los procesos señalados. Los grandes establecimientos de los sectores líderes de la reconversión industrial aumentaron su productividad relativa y redujeron su demanda de empleo; lo contrario sucedió con la pequeña y mediana empresa. El proceso de transformación de la economía argentina acentuó la dispersión de las productividades relativas entre unidades productivas, definiendo a su vez un nuevo escenario para la negociación salarial.

Otro aspecto preocupante es la asimetría entre las variaciones del nivel de ocupación y las de las horas trabajadas. Tradicionalmente, el ajuste de las horas anticipaba uno inmediato en la contratación de personal. Sin embargo, en los últimos años se notan cíclicos movimientos de la intensidad laboral sin que repercutan en modificaciones en el número de puestos de trabajo. Esta situación va acompañada, junto con una alta movilidad ocupacional, de una creciente utilización del empleo temporario contratado a través de empresas de servicio de personal transitorio<sup>4</sup>.

Los datos de los Censos Económicos reflejan también una relocalización espacial del empleo, verificándose aumentos en algunas Provincias como resultado de la política de promoción industrial regional. En pocos casos estos aumentos responden a nuevas empresas viables económicamente; en general, son relocalizaciones de empresas de gran tamaño, cuyo único objetivo es la apropiación del beneficio fiscal<sup>5</sup>.

En el mercado de trabajo argentino conviven complejos fenómenos que reflejan las particularidades de ajuste entre oferta y demanda: avance del cuentapropismo, baja tasa de asalarización, estabilidad del empleo doméstico, temprana y no moderna terciarización del empleo, baja elasticidad

---

<sup>3</sup> El impacto de la reestructuración productiva en la industria de la construcción, se analiza en MTSS/PNUD/OIT (1987a).

<sup>4</sup> Los mecanismos de ajuste del empleo industrial a los movimientos del ciclo económico, se estudian en MTSS/PNUD/OIT (1987b).

<sup>5</sup> El impacto de la promoción industrial en el empleo se analiza en CEPAL (1988).



empleo del sector industrial, mayor empleo por unidad productiva en las empresas de menor tamaño y aumento de la intensidad de trabajo del personal ocupado en las grandes. Además de sus impactos sobre el nivel del empleo, estos fenómenos repercuten en la estabilidad y nivel de los ingresos, con lo cual van minando las bases del esquema del seguro social.

El sentido de estos impactos tampoco es unívoco. Por ejemplo, la persistencia y profundización de la caída de las remuneraciones al trabajo y del haber previsional, tuvo consecuencias disímiles a lo largo del tiempo. Durante la década del '70 derivó en aumento de la figura del "trabajador desalentado", que refiere a aquel segmento de la oferta de trabajo -especialmente mujeres y jóvenes- que se retira del mercado por considerar insuficientes sus estímulos (desempleo oculto). Por el contrario, durante la década del ochenta, la persistencia del deterioro del salario y del haber previsional obligó a reingresar al mercado a fuerza de trabajo secundaria en busca de un ingreso, independientemente de su nivel y de las condiciones laborales.

Todos estos fenómenos fueron deteriorando la situación ocupacional argentina durante la década del ochenta. A comienzos de la década del noventa, se habían acentuado todos los fenómenos "patológicos" del mercado laboral argentino, tanto aquellos identificados como formas "abiertas" de desutilización laboral como los que reflejan formas "encubiertas"<sup>4</sup>.

En el primer grupo se ubicaban los desocupados abiertos en zonas urbanas (cerca del 7% de la PEA total) y casi otro tanto de subocupados en forma visible, sin considerar el servicio doméstico. El 25% de la PEA está en alguna de las categorías encubiertas (subempleo "invisible"). Entre ellas, casi el 5% -fundamentalmente mujeres y jóvenes- pueden considerarse "desempleados ocultos", el 6,2% son mujeres ubicadas en el servicio doméstico, casi el 12% son trabajadores en el sector informal urbano, el 3,4% constituyen bolsones de empleo redundante en el sector público y, por último, puede considerarse como subempleados invisibles cerca del 40% de la PEA rural, fundamentalmente minifundistas y trabajadores golondrina.

En Argentina, ya no es sostenible el supuesto de pleno empleo asalariado y formalizado que alimentó la construcción y desarrollo del sistema de políticas sociales. Si a esto

---

<sup>4</sup> MTSS/PNUD/OIT (1990).

sumamos la fuerte presión para flexibilizar la legislación laboral, es muy improbable que la cobertura de las políticas sociales pueda mejorarse hacia el futuro mediante la sumatoria de esquemas de seguros sociales autónomos.

No es posible aún emitir juicios sobre los impactos de la nueva legislación sobre empleo sancionada recientemente. La misma se ocupa del fomento a la contratación de mano de obra mediante la dispensa de obligaciones con respecto a las políticas sociales y a la estabilidad laboral. Al mismo tiempo, sanciona un nuevo esquema de seguro de desempleo y promueve el "blanqueo" del empleo no registrado mediante un nuevo sistema de premios y castigos.

Es evidente que los programas de empleo y el seguro de desempleo llegan luego de que el mercado depuró los principales impactos del ajuste durante la década del ochenta. Además, los impactos del fomento a la incorporación de empleo mediante dispensa de obligaciones en materia de cargas sociales dependen de las modificaciones de las propias políticas sociales. Mientras tanto, el problema de la falta de absorción de empleo productivo durante tantos años de decadencia económica no parece fácil de solucionar incluso en escenarios de supuesto crecimiento acelerado.

#### IV.2. La profundización de la distribución regresiva del ingreso

Desde mediados de la década del setenta, la economía argentina acentuó las tendencias hacia distribución del ingreso más regresiva. La participación en el ingreso total de los dos quintiles de menores ingresos declinó desde un promedio de 19% en 1974/76, al 12% en el año 1989 (Cuadro 12). Los grupos de ingresos medios también disminuyeron su participación entre esos años, mientras que la del decil superior se elevó desde 26% al 41%. La relación del ingreso percibido por los cuatro deciles inferiores y el del decil superior disminuyó desde 0,7 en el año 1974 a valores cercanos a 0,4 sobre el final de la década del ochenta.<sup>7</sup>

La principal explicación de este proceso hay que buscarla en los cambios en la distribución funcional del ingreso: la masa salarial registra una caída desde valores cercanos al 40% del ingreso nacional en 1980, al 27% en el año 1990 (Cuadro 6). El avance de los trabajadores por cuenta propia y de los pasivos en el total de perceptores también explica parte de este proceso dado que, en general, estos grupos

---

<sup>7</sup> Barbeito (1990), cuadro 4.

muestran una dispersión de ingresos superior a la de los asalariados. No obstante, también se verifica una mayor concentración de ingresos al interior de la propia categoría de asalariados.

Las diferencias productivas entre las distintas ramas de actividad, los tamaños de las unidades y el tipo de ocupación del receptor, también explican las tendencias en la distribución del ingreso<sup>e</sup>. El heterogéneo comportamiento de las empresas en el proceso de ajuste productivo, así como la vigencia de políticas públicas que retrasaron deliberadamente el nivel de los salarios mínimos y los básicos de convenio, ampliaron la brecha entre las remuneraciones de ocupaciones similares en distintas firmas, incluso de la misma rama.

El deterioro del sistema educativo y de las condiciones de acceso al mismo también carga con parte de la explicación de la mayor dispersión en la distribución de los ingresos. Tal como sucede en la mayoría de las sociedades latinoamericanas, la distribución de los ingresos personales está fuertemente influida por la calificación de la fuerza de trabajo y ésta por el nivel de instrucción formal<sup>f</sup>. En otras palabras, existe una "renta educativa" que se evidencia en el mercado laboral, si bien la misma está permeada por las distorsiones propias de una economía inestable, donde pueden identificarse casos de sobreoferta y desjerarquización profesional.

Tamaño de la firma, actividad desempeñada, educación formal y calificación laboral, estabilidad y tipo de relación laboral, conforman el complejo de elementos que explican las diferencias entre las remuneraciones percibidas por la fuerza de trabajo. Lejos de compensarse entre sí, en los últimos años estos distintos factores potenciaron sus efectos sobre los mismos grupos poblacionales.

Es erróneo suponer que la caída de los ingresos alcanzó al conjunto de la sociedad argentina. El ingreso per cápita promedio de los dos quintiles de familias de menores ingresos se redujo en casi 35% durante la década del ochenta, lo cual es equivalente a seis puntos porcentuales del YBN de 1980. Sin embargo, la caída del ingreso global explica poco más de la mitad de esa pérdida; el resto se debe a transferencias intergrupales derivadas de la mayor

---

<sup>e</sup> CEPAL (1986).

<sup>f</sup> Un análisis de este fenómeno se realiza en Musgrove (1986).

concentración. Para el decil de ingresos más altos, la caída fué inferior al 3%, ya que compensó los efectos negativos de la disminución global del ingreso con una mayor apropiación relativa<sup>10</sup>.

La dimensión de este fenómeno se amplía si se corrigen los datos de las encuestas periódicas sobre ingresos para compatibilizarlos con los que surgen de las cuentas nacionales<sup>11</sup>. En otro trabajo, estimamos esa diferencia para 1990 en 16,2% del PBI, 18,6% del YBN y aproximadamente 26,5% del Ingreso Personal Disponible (YPD), que se estimó en 61,2% del PBI<sup>12</sup>. Si esa diferencia se atribuye a la subdeclaración de ingresos de las categorías más altas entre los perceptores de autónomos (trabajadores por cuenta propia, patrones y socios), la corrección implica un aumento de los ingresos equivalente a 130% del total de ingresos que se atribuye a esa categoría a partir de las encuestas.

Este incremento puede atribuirse a dos conceptos: 1) subdeclaración de los ingresos obtenidos por el trabajo personal; 2) ingresos de la propiedad en efectivo. La distribución por categoría de perceptores que resulta de este ejercicio se presenta en el Cuadro 13 y la distribución por tramos de ingreso, luego de asignar la diferencia a las categorías más altas de perceptores autónomos, se muestra en el Cuadro 14<sup>13</sup>. Dado que cambia el ingreso promedio de

---

<sup>10</sup> Esta estimación se realizó tomando como base el ingreso percibido por las familias en 1980 -según la Encuesta Permanente de Hogares (EPH)- y considerando a la variación del Ingreso Bruto Nacional (IBN) como indicador del cambio del Ingreso Disponible. Esto implica suponer una relación constante para depreciaciones, impuestos indirectos netos de subsidios y utilidades no distribuidas. Asimismo, en tanto la EPH subregistra los ingresos de la propiedad, los resultados obtenidos constituirían una hipótesis de máxima para los bajos ingresos, dado que en el período disminuyó la participación de la masa salarial en el ingreso global. Para mayores detalles sobre este ejercicio, ver Barbeito (1990).

<sup>11</sup> Los problemas vinculados con la incompatibilidad entre los registros de las cuentas nacionales y los registros de las encuestas de ingresos son discutidos en Altimir (1986), Beccaria y Minujin (1991), CEPAL (1990) y CEPAL (1991).

<sup>12</sup> Barbeito y Lo Vuolo (1992a).

<sup>13</sup> El criterio es suponer, en primer lugar, que los cuatro primeros deciles no registran subdeclaración de ingresos porque: 1) no son perceptores con capacidad contributiva a

algunos tramos, esta asignación implica una modificación en la distribución de todos los perceptores, cuyas implicancias no son analizadas aquí.

Estos datos son coherentes con los estudios que identifican un incremento, desde mediados de la década del setenta, en los niveles de pobreza en Argentina. Si bien existen diferencias con respecto a la dimensión absoluta de este fenómeno, las estimaciones disponibles coinciden en señalar un importante crecimiento durante la pasada década de los hogares cuyos ingresos se ubican por debajo de la denominada "línea de pobreza"<sup>14</sup>. La pobreza en Argentina creció tanto por extensión como en intensidad: no sólo hay cada vez mayor cantidad de pobres sino que, además, éstos profundizaron sus condiciones de pobreza.

Suponiendo una distribución normal, tanto para los perceptores como para los ingresos ubicados en cada decil, de las cifras consignadas en el Cuadro 14 puede afirmarse que, como mínimo, los cuatro deciles inferiores de los asalariados y alrededor del 30% de los incluidos en el quinto decil, estaban por debajo de la línea de pobreza familiar en el año 1990. Esto equivale a aproximadamente 2.200.000 perceptores asalariados (27% del total de esa categoría). Para el caso de los autónomos, prácticamente los cuatro deciles inferiores estarían en esa situación, lo cual equivale a casi 960.000 perceptores, o sea el 30% de los autónomos<sup>15</sup>.

---

los fines fiscales; 2) no son perceptores con patrimonio y/o capital pasible de recibir renta; 3) de la comparación con los indicadores de pobreza, aparece como el supuesto más coherente. En consecuencia, la diferencia se adjudica a los perceptores autónomos de los deciles 5 a 10, suponiendo que la proporción de ingreso subdeclarado se incrementa a medida que se asciende en la escala de ingresos (Barbeito y Lo Vuolo: 1992a).

<sup>14</sup> Las estimaciones de pobreza difieren fundamentalmente en relación con el criterio adoptado en la consideración de la subdeclaración de ingresos. En un extremo se señala que el porcentaje de familias pobres por línea de pobreza se elevó de 7,3% a 32,4% entre 1974 y 1988; en el otro, se estima un crecimiento desde 3,1% a 19,6% (Beccaria y Minujin (1991: Cuadro 2 y Gráfico 1).

<sup>15</sup> Estas conclusiones dependen fundamentalmente del criterio con que se asignó la diferencia macroeconómica de ingresos. Por ejemplo, si se asigna parte de la misma al cuarto decil de la categoría autónomos, con una elasticidad de 1/3, los pobres de esa categoría descienden al 25%.

La suma de ambos, permite concluir que 28% de la PEA ocupada en 1990 recibía ingresos inferiores a la Línea de Pobreza estimada para ese año, lo cual es coherente con las cifras de subempleo presentadas previamente. Es llamativo el elevado porcentaje de pobres entre los asalariados. Sin embargo, el 50% de ese número está representado por las empleadas domésticas y los trabajadores rurales pobres. Además, el dato es coherente con la caída del salario, particularmente en actividades del empleo público.

En el caso de la población pasiva, si bien los ingresos de los deciles más bajos aparecen por encima de la línea de pobreza, hay que tener en cuenta que están mucho más concentrados que en el caso de los activos, con lo cual son más sensibles a modificaciones marginales en uno u otro indicador. Además, si se supone que la familia tipo de un pasivo es aquella conformada por matrimonio sin hijos y con un solo perceptor, se concluye que 1.874.000 pasivos (52% del total) estarían por debajo de la línea de pobreza familiar de ese grupo de perceptores.

En síntesis, la regresividad en la distribución del ingreso y el aumento de los perceptores de ingresos por debajo de la línea de pobreza, es otro de los principales condicionantes del funcionamiento del sistema de políticas sociales. Este fenómeno se relaciona tanto con la decadencia económica de la pasada década y la precarización del mercado laboral, como con una mayor concentración de los ingresos disponibles para su distribución.

#### IV.3. La crisis económica y fiscal

Este problema ya fué desarrollado en el punto III.1. Las evidencias empíricas de la decadencia económica argentina son elocuentes. En 1990 el Producto Bruto Interno (PBI) per cápita era 13,5% y 19,4% inferior al de los años 1970 y 1975 respectivamente, mientras que la Inversión Bruta Interna (IBI) per cápita representaba aproximadamente el 30% de la de aquellos años. Aunque el comportamiento del Consumo por habitante resistió en mayor medida la crisis, cayó abruptamente sobre el final de la década: en 1990 representaba 85% del registrado en 1970 y 78% del correspondiente a 1975.

Esta decadencia económica no fué simétrica, sino más bien un proceso que implica una profunda transformación de las relaciones fundamentales del sistema económico. Los cambios se reflejan nitidamente en la industria manufacturera. Entre 1975 y 1982 el PBI industrial cayó en más del 20% y la

participación del sector manufacturero en el producto bruto disminuyó del 28% al 22%. Este proceso impactó en mayor medida sobre las actividades menos oligopólicas y las más intensivas en mano de obra y en investigación y desarrollo. La producción de textiles, vestimenta y calzado disminuyó 35% entre los años 1976 y 1982, la de madera y muebles 40%, las de productos metálicos, maquinaria eléctrica y material de transporte cayeron aún más. En este último grupo es donde se nota más claramente la contracción de la inversión, tanto la correspondiente a la habilitación de nuevas plantas como la relacionada con ampliaciones, reposición y mantenimiento.

Este modelo económico, cuyas bases se instauraron a partir de la segunda mitad de la década del setenta, se consolidó en un contexto de altísima inflación, permanente inestabilidad de los equilibrios macroeconómicos y cultura rentística. El proceso de concentración económica se focalizó en sectores cuyo funcionamiento se caracteriza por: 1) elevada tasa de rentabilidad en cortos periodos; 2) rápidos procesos de amortización del capital; 3) control sobre el mercado y posibilidades de acceder indistintamente al interno y/o externo; 4) respuesta via precios a los movimientos ascendentes en la demanda; 5) producción de bienes homogéneos (commodities) donde la competitividad se define por los costos variables (principalmente gastos en personal) y el tipo de cambio.

La reversión de los flujos financieros externos y el traslado de la responsabilidad de pago del endeudamiento privado al sector público, cambiaron sustantivamente el funcionamiento de la economía argentina. Si bien el Ahorro de origen Doméstico (SD) osciló entre un mínimo de 14,6% del PBI en 1981 y un máximo de 22,5% en 1990, la Inversión Bruta Interna cayó desde casi un 24% en 1980 hasta el 8% en 1990. La diferencia entre el ahorro global y la inversión fué absorbida por los señalados fenómenos de caída de los términos del intercambio y por el flujo negativo de pagos al exterior.

El Estado fué colocado en el centro de profundos procesos de transferencias de ingresos, cuyos contenidos ya fueron señalados. Un importante componente del déficit público se origina en el déficit del sector privado, el cual socializó por distintos mecanismos las fallas de su ineficiente integración y desarrollo. El endeudamiento del Estado tuvo como contracara la acumulación de riqueza en reducidos grupos de capital privado, quienes se beneficiaron con subsidios directos, con contratos públicos, con el flujo de capitales externos -muchas veces obtenidos con avales

estatales- y, posteriormente, con la absorción de sus pasivos por parte del sector público<sup>16</sup>.

Durante la década del ochenta el Estado de debatió y quedó atrapado como deudor neto de todo el mundo. Deudor del capital por el endeudamiento externo, por la estatización de las obligaciones privadas, por los subsidios comprometidos, por su necesidad de divisas y luego por el endeudamiento interno. Deudor de los sectores sociales por la sistemática reducción de su capacidad prestadora, por la necesidad de transferir recursos hacia otros fines de mayor urgencia y por la perversa lógica de funcionamiento del sistema de políticas sociales incapaz de reaccionar anticíclicamente.

#### IV.4. Las modificaciones en la matriz política e ideológica

El sistema de políticas sociales de Argentina se fué configurando en base a un complejo entramado de negociaciones bilaterales entre el poder político y los diferentes grupos corporativos. La escasa práctica democrática para el acceso a puestos claves, tanto en el Estado como en la conducción de las corporaciones, derivó en un juego político donde la legitimidad de ambos se construía en base al intercambio de prebendas y al reaseguro del control social.

La trama de los grupos corporativos no se agota en las asociaciones de cúpula sindical y empresarial, sino que abarca una compleja red de intereses vinculados con cada área de la actividad estatal, ya sean contratistas, proveedores de insumos, instituciones receptoras de subsidios, consultoras técnicas, etc. En el caso de las políticas sociales, también juega un conjunto difuso de profesionales y técnicos -los abogados en materia laboral y previsional, los médicos en salud, los docentes en educación, los asistentes sociales-, quienes van definiendo un sistema de usos y costumbres que muchas veces cambia en la práctica la intención original de la propia norma.

Las plataformas de los partidos y los documentos de acción política de las asociaciones sindicales son fundamentalmente declaraciones de principios. En la práctica, tanto las plataformas como los trabajos de los órganos partidarios tienen poca relevancia frente a la lógica de la coalición

---

<sup>16</sup> Las características del proceso de conformación de los grupos de poder económico en Argentina pueden consultarse en Azpiazu, Basualdo y Khavisse (1986) y Azpiazu y Basualdo (1989).



que gobierna al partido o a la acción unilateral de los principales líderes.

Más que un amplio espectro ideológico de partidos, en Argentina existe una tendencia a transformar a los partidos mayoritarios en agrupaciones que absorben en su interior posiciones disímiles con cambiantes realineamientos de sus propios dirigentes. La dinámica de los partidos mayoritarios es la típica de los partidos "ómnibus"; no gira alrededor de un eje ideológico definido sino que responde a los oscilantes movimientos de la coyuntura política.

La dinámica propia de un régimen presidencialista también favoreció la visión instrumental que los grupos de poder político tienen del Estado argentino, alentó el uso del sistema de políticas públicas como mecanismo de cooptación de lealtades mediante la distribución de prebendas y privilegió la acción del Ejecutivo por sobre el Legislativo. Esto permite mantener leyes de antiquísima data -incluyendo la propia Constitución Nacional de 1853-, cuya eficacia es muy débil frente a la práctica de gobernar por decretos del poder administrador.

Todo esto abre un importante espacio para el avance de la burocracia administrativa y los grupos de presión en la definición de la dinámica y los mecanismos de control de las políticas públicas. A esto se suma una maraña institucional donde la indefinición de competencias, la obsolescencia de equipamientos técnicos, la ausencia de una política de formación de recursos humanos, los vacíos, las superposiciones y las contradicciones normativas, dejan amplio espacio para la discrecionalidad de los funcionarios públicos. El propio sistema de empleo y remuneraciones en el sector público se vuelve un confuso entretrejo de reglamentos especiales donde florecen distintos grupos con beneficios privilegiados frente al resto que lucha por "engancharse" de los mismos.

Las políticas sociales jugaron un rol fundamental en la definición de este tipo de dinámica política. Algunos sugieren que los sectores más volátiles políticamente son precisamente aquellos que, en gran medida, deben su integración y ascenso social a las instituciones del Estado de Bienestar. Una vez incorporados mediante la ola expansiva del sistema, estos sectores demandan ahora la consolidación de las diferencias en tipo y calidad de los servicios recibidos. El oscilante apoyo electoral hacia las fuerzas políticas mayoritarias, el propio desprestigio de los partidos y el avance del discurso privatizador, se explica en parte por el reclamo de los grupos más favorecidos que pugnan por mantener sus posiciones diferenciadas.

La contradicción entre la restricción de recursos fiscales y el reclamo de quienes están acostumbrados a la negociación bilateral sin preocuparse por las externalidades de la misma, genera una situación de permanente conflicto donde se desjerarquiza todo lo vinculado con la actividad pública. El centro de la crítica se traslada al Estado, a sus recursos, a sus reglas operativas y a los propios partidos políticos. Dada la escasez de recursos, el Estado pierde capacidad para actuar como mediador y árbitro de los conflictos distributivos. La naturaleza de los mismos se oculta detrás de una intransparente actividad fiscal donde el Estado asume cíclicamente la representación de unos y otros.

En esta situación, los representantes de los distintos grupos de interés encuentran espacio para incorporarse directamente a las esferas de decisión. La iniciativa en el proceso de reforma del Estado corresponde a una confusa alianza entre los grupos corporativos con intereses específicos en cada área, sus representantes en la coalición política que ocupa el poder, los medios de comunicación que contratan con los mismos e incluso están directamente interesados en parte del patrimonio público, los técnicos de las consultoras privadas y los que aportan los organismos internacionales de crédito que condicionan su asistencia al cumplimiento de reformas institucionales específicas.

La matriz política que permeó la maduración de las instituciones del Estado de Bienestar argentino revierte así el sentido de su dinámica. Si antes se trataba de una expansión vertical controlada mediante la práctica clientelítica, hoy se observa una dinámica excluyente - controlada o no- donde la pugna es por no quedar fuera de las nuevas relaciones de poder que se están construyendo. En esta acelerada retirada del Estado del espacio de los tradicionales "bienes públicos", la búsqueda de salidas sectoriales desata una lucha por los recursos en estos mercados que ahora se vuelven "privados".

No se vislumbra la conformación de nuevos movimientos sociales que ocupen los espacios abandonados por el Estado en materia de política social. Las expresiones aisladas van desde los saqueos a las bocas de expendio de alimentos durante los periodos de hiperinflación, hasta intentos de los docentes por conseguir el apoyo de padres y alumnos a sus demandas o manifestaciones aisladas de los jubilados. Pero no existen organizaciones de peso que canalicen estas demandas.

Un ejemplo reciente es llamativo. Al momento de escribir este trabajo se estaba aprobando en las Cámara de Senadores

un proyecto para dictar la Ley Federal de Educación, tantas veces reclamada desde distintos sectores. Sin embargo, es prácticamente inexistente el debate público acerca de esta política que es la de mayores alcances universalistas y un elemento clave en la definición de la movilidad social.

Todo esto genera un círculo vicioso que cruza a todo el proceso de reforma del Estado en Argentina. A los problemas propios de la crisis, se suma una clara acción de los grupos interesados en la privatización -algunos ubicados en el propio gobierno- por profundizar la devaluación de los rendimientos de las instituciones vigentes. La crisis derivada de la dinámica propia de las instituciones y de su relación con un adverso ambiente económico, se potencia por el abandono de toda intención de recuperar sus recursos.

#### V. EL DETERIORO DE LOS RENDIMIENTOS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES Y LAS CONDICIONES PARA SU REFORMA

La crisis del Estado de Bienestar argentino se explica a partir del proceso de recuperación democrática. Sólo en ese ambiente pueden expresarse los conflictos derivados de la contradicción entre la distribución de derechos conforme a las normas de acción de sus instituciones y la distribución de valores económicos a los cuales deben recurrir para alcanzar sus objetivos fundantes.

Las normas de acción "se presentan en su ámbito de validez con la pretensión de expresar, en relación con la materia necesitada de regulación, un interés común a todos los afectados y de merecer por ello un reconocimiento general"<sup>17</sup>. En una sociedad autoritaria, la construcción del interés común no se realiza mediante negociación y administración de los intereses particulares contrapuestos, sino en base al ejercicio del poder irrestricto (incluida la fuerza física) y a la imposición de imágenes que se corresponden con la ideología de la coalición política dominante.

En esta situación, se vuelve ficticia la responsabilidad recíproca entre gobernantes y gobernados, que es propia de una sociedad democrática. Las instituciones públicas no cumplen la función de procesar argumentaciones y justificaciones acerca de aquello que representa el interés público: éste se expresa en la figura de quien detenta momentáneamente el poder político. Los conflictos

---

<sup>17</sup> Habermas (1989: pag. 38).

fundamentales pasan por la lucha de los sectores excluidos para participar en la construcción del interés público.

El reiterado ejercicio autoritario del poder político en Argentina explica parte de las dificultades que tiene la sociedad para tomar conciencia de la crítica situación de las instituciones del Estado de Bienestar. Las recurrentes trabas al desarrollo de procesos de aprendizaje colectivo facilitaron también la imposición de imágenes hegemónicas acerca de los caminos más racionales para salir de ese estado de crisis.

El advenimiento de la democracia permite la emergencia de los problemas de legitimidad típicos de los maduros Estados de Bienestar organizados en base al eje político de los partidos competitivos y el eje económico de manejo de la demanda efectiva<sup>10</sup>. Según Nun (1991: pág. 387)), la espiral de deslegitimación del poder de los gobiernos de recuperación democrática en América Latina sigue esta secuencia: "1) ascenso al gobierno de políticos que consiguen una mayoría electoral en base a las abundantes y atractivas promesas que realizan; 2) ante la magnitud de la crisis .., fuerte centralización de las decisiones en el nivel ejecutivo, postergando y debilitando al parlamento y a los partidos políticos e incrementando así aun más las expectativas en torno a un liderazgo providencial; 3) al cabo de un tiempo, creciente defraudación de esas expectativas y rápida caída de la popularidad presidencial; 4) desencanto consiguiente de amplios sectores de la población que .. termina convirtiéndose en una extendida falta de credibilidad en la mayoría de los dirigentes políticos; 5) repliegue defensivo en lo privado, apatía cívica y ensanchamiento acelerado de la brecha entre legalidad y legitimidad".

Esta espiral se nota claramente en Argentina. En la primera etapa del gobierno de la Unión Cívica Radical (U.C.R.), que podría caracterizarse de "inercial", los conflictos se intentan resolver con las instituciones y las prácticas políticas tradicionales. Luego se encara una política que, en base a un programa heterodoxo de estabilización, plantea un discurso favorable a las reformas institucionales. Sin embargo, lo difuso del diagnóstico y de la propuesta planteada desde el poder político, la falta de consenso social acerca de las condiciones críticas de las instituciones y la utilización de ese contexto por parte de

---

<sup>10</sup> Offe (1984: Cap. 8) analiza las derivaciones de este tipo de organización del Estado de Bienestar.

la oposición, generaron una confusa situación que aceleró la espiral de deslegitimación hasta terminar en el proceso hiperinflacionario de 1989/90.

Durante el desarrollo de esta espiral de deslegitimación, el Partido Justicialista (P.J.) ejerce su oposición política montado en su tradicional discurso de raíz populista cuyos enunciados, si bien de carácter muy general, se ubicaban en las antípodas de la lógica de los planes de estabilización y reforma impulsados desde los organismos de crédito internacional. Sin embargo, una vez que llega al poder anticipadamente a mediados de 1989, asume y profundiza esa lógica, conformando una coalición política con aquellos sectores que históricamente representaron el pensamiento conservador en Argentina.

El consenso con respecto a la crítica situación de las instituciones públicas cambió sustantivamente a partir de allí. A la explosión hiperinflacionaria se suma la conformación de una coalición política basada en el aparato partidario del peronismo que modifica los términos del debate por varias razones: 1) el peronismo llega al poder con amplio apoyo de votantes; 2) asume como propias las críticas a un sistema institucional cuyas bases y desarrollo corresponden a las experiencias anteriores en las que ejerció el poder en forma hegemónica; 3) el enrarecido clima político le facilita la aprobación de leyes que otorgan plenos poderes al Poder Ejecutivo para encarar la reforma del Estado; 4) no sólo que el P.J. incorpora a los grupos de interés a la propia estructura de gobierno sino que, además, cuenta con mayoría absoluta en las Cámaras Legislativas y una Corte Suprema que mediante la ampliación de sus miembros se subordina totalmente al poder administrador<sup>19</sup>.

Todos estos elementos le permiten ampliar los márgenes de maniobra política y reciclar el apoyo obtenido en su campaña electoral hacia un proyecto sustantivamente diferente al que pregonaba durante la misma. El nivel general del discurso y el permanente recurso a una visión "catastrófica" de la situación social heredada, le otorgó espacio para obtener lealtades incluso de los sectores sociales más perjudicados por el sentido de las reformas encaradas.

---

19 Sobre un total de 254 bancas en la Cámara de Diputados, en 1983 la U.C.R. tenía 129, el P.J. 111 y el resto de los partidos 14; en 1989 las bancas eran 90, 120 y 44 respectivamente. En la Cámara de Senadores, sobre un total de 46 puestos, en 1983 correspondían 18 a la UCR, 21 al P.J. y los 7 restantes a otros partidos; en 1989, la distribución era 14, 26 y 6 respectivamente.

La "espiral de deslegitimación" se reflejó claramente en el sistema de políticas sociales. Los impactos económicos de los programas de ajuste, el deterioro de las fuentes de financiamiento de la actividad fiscal, la degradación de la situación laboral, la concentración de los ingresos, fueron minando las bases que sostienen las instituciones del Estado de Bienestar argentino y creando un ambiente favorable no sólo para la reforma sino para su desmantelamiento.

En el caso del sistema previsional, tal como se planteó previamente, son cada vez más los pasivos que engrosan el grupo de "pobres pauperizados"<sup>20</sup>. El gobierno de la U.C.R. intentó administrar el desbalance financiero del sistema previsional reimplantando los aportes patronales y derivándole sistemáticamente fondos desde otras fuentes. Sin embargo, la contradicción entre los derechos y obligaciones consagrados en sus normas y la degradación de sus bases financieras, obligaron al dictado de leyes de emergencia que suspendían el pago del nivel de beneficios reconocidos legalmente. Esta medida tuvo alcances limitados dado que los fallos judiciales reconocieron los derechos adquiridos por los beneficiarios, con lo cual se desató un proceso de acumulación sostenida de deuda del Estado para con los mismos.

El P.J., luego de encabezar el reclamo de los beneficiarios y de oponerse sistemáticamente a reformar las bases del sistema, una vez en el gobierno canjeó la deuda por títulos públicos de largo plazo y avanzó en la formulación de proyectos de reforma que apuntan a la construcción de un esquema de capitalización individual de aportes, administrado por el sector privado. Este modelo, que reivindica mayor racionalidad financiera dada la vinculación entre aportes y beneficios, abandona toda pretensión de mejorar los niveles de ingreso de los actuales beneficiarios y plantea serios interrogantes sobre la probabilidad de que los estratos de menores ingresos queden sin cobertura.

El deterioro de los servicios educativos se refleja en la caída del gasto por alumno, en la discontinuidad e incluso acortamiento del ciclo lectivo debido a los reiterados conflictos laborales y en la falta de gasto en mantenimiento y nueva infraestructura y equipamiento. Pese a las deficiencias informativas con respecto a la infraestructura

---

<sup>20</sup> Entre 1986 y 1990 la relación entre el haber jubilatorio mínimo y el salario promedio de la economía osciló entre un máximo de 38% y un mínimo de 30%; si se toma en cuenta el haber medio, la banda se mueve entre 43% y 38% respectivamente.

disponible en el sistema educativo, algunos indicadores son elocuentes en señalar su obsolescencia y falencias operativas. Según un relevamiento efectuado en 1980, 42% de los edificios del sistema educativo argentino fueron construidos antes de 1929 y los espacios físicos incorporados entre 1967 y 1978 representaban sólo 20% del total de edificios disponibles en 1980. Se estimaba que 40% de los edificios tenía aulas inadecuadas, con carencias de iluminación, ventilación, etc.<sup>21</sup>. Si bien no se cuenta con trabajos específicos recientes sobre el tema, la caída de la inversión pública en la década del '80 permite afirmar que esta situación se agravó.

Las profundización de las desigualdades socioeconómicas se observan en los indicadores de exclusión (no incorporación a la escuela, desgranamiento, deserción) y en la estratificación de las alternativas escolares y de los rendimientos. Al mismo tiempo, se nota una clara desvinculación entre los distintos niveles del proceso educativo, lo cual genera serios problemas de transición y alienta la deserción<sup>22</sup>.

Los rendimientos educativos en las primeras etapas del ciclo guardan estrecha relación con el "clima educacional" y las condiciones de infraestructura de los hogares. Cuestiones como el hacinamiento familiar, las modalidades de abastecimiento de agua y de eliminación de excretas, son factores que afectan el desarrollo biológico e intelectual de los niños. Dada la importancia de la educación en la definición de la calificación laboral, los ingresos por el trabajo y la pobreza estructural, estas inequidades se retroalimentan. La probabilidad de concurrencia de un niño de tres a cinco años a instituciones preescolares es el doble en el cuartil superior de la distribución del ingreso que en el inferior; es interesante notar que en ese nivel los establecimientos privados tienen una alta participación (30% del total en 1988).

Durante su gobierno, la U.C.R. se ocupó fundamentalmente de la revalorización de los principios de universalidad, gratuidad y laicismo en el sistema educativo. Al comienzo se produjo un salto en el flujo de ingresantes, dada la eliminación de las restricciones institucionales al ingreso,

---

<sup>21</sup> Citado por Tenti Fanfani (1989), pag. 226.

<sup>22</sup> Dentro de las irracionalidades que pueden identificarse en la política educativa merece señalarse la tendencia hacia la equiparación del gasto por alumno en los niveles medio y superior con el nivel de la educación elemental.

particularmente en el nivel terciario. Esta mayor demanda se enfrentó con los problemas de oferta derivados del ajuste presupuestario y con la fragmentación institucional de un sistema donde conviven intereses contrapuestos. La búsqueda a través del Congreso Pedagógico Nacional de un consenso para la reforma integral del sistema educativo, fracasó por la falta de participación, las fallas en la organización y la intransigencia de los intereses sectoriales.

Si bien durante el gobierno del radicalismo se nota un crecimiento tanto de la cobertura como del gasto por alumno, esto no debe asociarse linealmente con mejoras en la calidad del servicio. Aún cuando la relación alumnos/docentes cayó de 14,1 a 13 y el número de alumnos por establecimiento de 184 a 172 entre 1983 y 1987, una parte significativa de los mayores cargos docentes corresponde a tareas administrativas redundantes. El deterioro del salario docente disminuyó el incentivo laboral, lo cual se vio reflejado en permanentes conflictos y sistemática reducción del tiempo de prestación efectiva del servicio.

El P.J. coloca al frente de la política educativa a representantes de la educación privada. Estos avanzan en la transferencia de establecimientos nacionales a otras jurisdicciones sin una clara asignación presupuestaria y coordinación política, en propuestas de arancelamiento e ingreso restricto justificadas en los problemas presupuestarios, mientras que, por ejemplo, se crean nuevas universidades.

La política de asignaciones familiares fué desmantelándose progresivamente, verificándose una sistemática caída del valor real de los beneficios. Confirmando el carácter meritocrático que impregna al conjunto del sistema, la debilidad de la política de asignaciones familiares se debe en gran medida a que paga beneficios uniformes por carga de familia y no deja espacio para la apropiación de prestaciones diferenciales. Aún cuando históricamente el peso de las asignaciones familiares en los ingresos asalariados más bajos ha sido relevante, esta política es una de las más castigadas por el ajuste y fuente de drenaje permanente de recursos hacia otros fines.

En el área de salud, durante la década del ochenta se profundizó la segmentación en la cobertura del sistema de obras sociales. Para 1987, se estima que el 45% de los niños menores de 14 años que vivían en hogares de familias pobres pauperizadas y el 56% de los correspondientes a las familias calificadas como de pobres estructurales, no tenían



cobertura alguna<sup>23</sup>. Mientras tanto, cayó el gasto en el sector público hospitalario a la vez que aumentaba la presión sobre sus servicios como consecuencia del ajuste económico y la expulsión de beneficiarios de las obras sociales. Esta caída en el gasto del sector público propiamente dicho implica el deterioro de la formación técnico-científica de los agentes del sistema, la conformación de un proletariado profesional y el abandono de los enfermos crónicos y de la atención primaria masiva.

La apropiación del gasto en salud también está fuertemente segmentada también al interior del propio sistema de obras sociales. En 1987, el ingreso promedio de las obras sociales de mayor recaudación fué más de seis veces superior a las de menores ingresos. Al mismo tiempo, se verificaba una correlación positiva entre capacidad de ingreso de las obras sociales y su nivel de gasto en atención médico-asistencial, consultas ambulatorias, costo de cada paciente, medicamentos e incluso el propio gasto no médico<sup>24</sup>.

Junto con las inequidades y carencias señaladas, el modelo prevaleciente en el sistema de salud muestra claros síntomas de ineficiencia en el uso de recursos (sobrestimación, fuerte presencia del gasto en medicamentos, irracional distribución de los recursos físicos y humanos). A los problemas organizativos y de desigual distribución de recursos entre las distintas instancias institucionales, se suma la inexistencia de una política de desarrollo del recurso humano en salud. La propia concepción biológica del modelo y de la formación profesional, coloca en un plano secundario al sistema de salud argentino en la lucha contra fenómenos como la desnutrición, los determinantes de las enfermedades mentales, el alcoholismo y la drogadicción.

La puja distributiva por la obtención de los recursos del sistema de salud se define por la dinámica propia de los mercados imperfectos: diferenciación de productos y fijación oligopólica de precios como mecanismo de captación de una clientela con fuerte capacidad de demanda<sup>25</sup>. La situación se agrava porque el efecto demostración de la oferta más sofisticada se traslada al resto del sistema, con lo cual se vuelven sumamente negativos los impactos en términos de eficacia social del servicio.

---

<sup>23</sup> UNICEF-INDEC (1990: págs. 76 y 80).

<sup>24</sup> Perez Irigoyen (1989: Cuadro 13).

<sup>25</sup> Katz y Muñoz (1988).

Parte de estos problemas se intentaron resolver con el proyecto del Seguro Nacional de Salud enviado al Congreso Nacional en 1985. El proyecto original proponía un reordenamiento, bajo la conducción del Estado, del conjunto de los recursos disponibles en el área, estipulando la incorporación tanto de los beneficiarios de obras sociales como de las actividades no contributivas, trabajadores autónomos y toda persona carente de cobertura. Afuera quedaban los servicios pre-pagos, algo así como empresas intermediarias entre los contratantes y los profesionales que, mediante el pago de cuotas, cubren parte del costo de los servicios que deben tomarse normalmente en un "círculo cerrado" de prestadores.

Sin embargo, su aprobación parlamentaria sobre finales del gobierno de la U.C.R. se realizó con modificaciones que cambiaron sustantivamente sus originales pretensiones y conservaron el ordenamiento fragmentado y meritocrático. Las reglamentaciones correspondientes se realizaron por decreto del gobierno peronista en febrero de 1990 y a la fecha quedan todavía varios artículos sin reglamentar, mientras se está planteando una modificación sustantiva de lo allí estipulado para definir una nueva reforma coherente con la política global del gobierno.

Mientras tanto, la deslegitimidad creciente favoreció el avance de los intereses privados. Luego de un largo proceso de capitalización en base a la demanda cautiva de las obras sociales, los grupos más fuertes del sector privado vieron fortalecidas sus pretensiones de reemplazar al sistema público en la captación de los grupos de la población con mejor nivel de ingresos. Las contradicciones de este proceso se reflejan en las recientes propuestas de alquilar al sector privado camas de establecimientos hospitalarios mientras, paralelamente, se observan aumentos en algunos indicadores con respecto enfermedades endémicas.

Si bien durante la pasada década se continuó avanzando en indicadores como la mortalidad infantil, la esperanza de vida y los niveles de vacunación de la población, los mismos siguen distantes con respecto a los países desarrollados y no han crecido al ritmo de aquellos países latinoamericanos con mayores progresos en la materia. Además, como en todas las políticas sociales, se observan fuertes disparidades regionales.

Por otra parte, la mejora en los indicadores de mortalidad infantil se debe principalmente al comportamiento de la mortalidad postneonatal mientras la neonatal, fuertemente vinculada al estado de salud y atención de las madres, encuentra serios obstáculos para continuar su camino

descendente. Según las estimaciones oficiales, 70% de los fallecimientos infantiles responden a causas total o parcialmente evitables<sup>26</sup>.

Un elemento fundamental para entender esta cuestión es la caída de la inversión en saneamiento básico: en los años ochenta, la inversión en saneamiento fué equivalente a un tercio del promedio correspondiente a la década anterior y la población sin cobertura fué incrementándose sostenidamente. El número de personas sin conexión de agua potable por red creció de 8,2 millones en 1980 a 9,4 millones en 1988; en el caso de desagües cloacales, el crecimiento fué de 15,8 millones a 17,4 millones respectivamente. Mientras que, en 1987, el 54% de los hogares no pobres del Gran Buenos Aires no tenía acceso a redes cloacales, este porcentaje se eleva a 72,5% para los pobres pauperizados y a casi 87% para los pobres estructurales. Además, 38% de este último grupo de hogares se proveía de agua de pozo con motobomba, 28% con bomba manual y 8% de canilla pública.

Si consideramos además el problema del derrame de efluentes industriales no tratados, que incrementa notablemente el grado de contaminación de las napas subterráneas utilizadas como fuente de abastecimiento, se comprende el aumento del riesgo de aparición de enfermedades patológicas de origen hídrico. Diversos estudios realizados en las áreas suburbanas del Gran Buenos Aires dan cuenta de un creciente impacto de las patologías de origen hídrico sobre la salud de la población<sup>27</sup>. Esto es coherente con los registros hospitalarios que señalan a las enfermedades infecciosas y parasitarias, excluidos los partos normales, como las más frecuentes entre los servicios prestados. Además, las enfermedades diarreicas se ubican como una de las principales causas de mortalidad infantil.

Aún cuando la pobreza estructural se define en gran medida por las condiciones de la vivienda del grupo familiar, las políticas habitacionales -a juzgar por los métodos de selección de beneficiarios, el tipo y el costo de las construcciones realizadas- no tuvieron como objetivo la atención de los sectores marginales<sup>28</sup>. También el problema

---

<sup>26</sup> MSyAS/PNUD (1985) y MSyAS (1988).

<sup>27</sup> Las observaciones con respecto a la política de saneamiento están basadas en Barbeito (1989).

<sup>28</sup> Para definir las condiciones de pobreza estructural se utiliza como parámetros el hacinamiento familiar, la falta

habitacional es clave para analizar las condiciones en que se desenvuelve la niñez, uno de los elementos decisivos para evaluar la equidad y la potencialidad social para afrontar procesos de cambio y adaptación. La pobreza -como la riqueza- es en gran medida hereditaria, lo cual se potencia por la alta fecundidad de las familias pobres.

Durante el gobierno de la U.C.R., si bien existió una mayor preponderancia del FONAVI en la construcción, lo más sobresaliente y conflictivo estuvo en la acción del Banco Hipotecario Nacional con su línea de créditos dirigida a sectores con capacidad de ahorro. La escasez de fondos, la segmentación del mercado financiero mediante inmobilizaciones forzadas de capitales y la política de redescuentos del BCRA, impusieron fuertes rigideces a su operatoria. La política expansiva en materia de créditos se debió al incumplimiento de estos requisitos, con lo cual los planes eran financiados en última instancia por el Banco Central mediante mecanismos de redescuentos. Algunos bancos provinciales, principalmente el de la Provincia de Buenos Aires, también lanzaron programas financiados mediante la emisión de títulos públicos, que no alcanzaron escalas significativas.

En cuanto a los programas asistenciales, el último de carácter masivo fué el el Programa Alimentario Nacional (PAN) instrumentado por el gobierno de la U.C.R. El mismo consistía en la entrega de una caja conteniendo alimentos básicos para el consumo familiar. La falta de una definición precisa de los beneficiarios en la normativa legal y la carencia de información confiable, otorgó libertades al órgano de ejecución para "construir" su población objeto, aún cuando los pocos estudios existentes señalan que, pese a sus defectos, tuvo un impacto positivo entre los grupos más vulnerables. El gobierno peronista que asumió en 1989 lo dejó sin efecto e intentó reemplazarlo por subsidios directos en dinero, pero la experiencia fracasó y actualmente no existen planes masivos de este tipo.

El deterioro de las prestaciones de las políticas sociales fué en el sentido que era dable esperar conforme a las reglas operativas en base a las cuales funcionan. La exclusión de los sectores más vulnerables también es por "residuo"; no puede afirmarse que hay una política explícita en ese sentido, sino ajustes globales frente a los cuales algunos están mejor posicionados que otros.

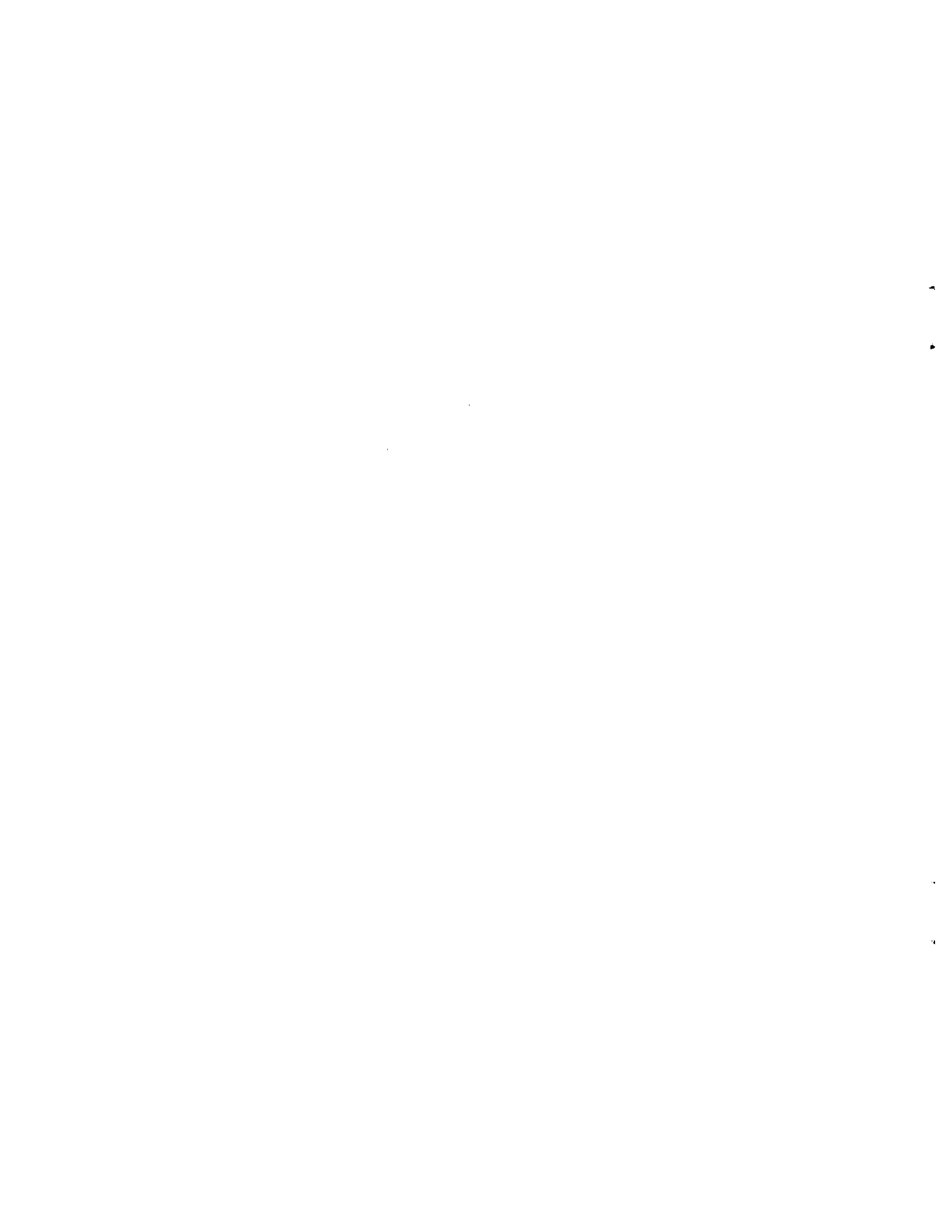
---

de retrete, la no asistencia a establecimientos escolares de los niños y un criterio combinado de alta tasa de dependencia familiar y jefe de hogar con bajo nivel ocupacional.

Esto también define las posiciones relativas al momento de definir el sentido de la reforma. Los mejor posicionados en el sistema público son a su vez los más rentables para una gestión privada. Todo hace pensar que de esta manera se va configurando un espacio donde probablemente sea más fácil precisar la población que, eventualmente, sería pasible de una política de "focalización". Lo que no queda claro es el margen para esa focalización o, mejor, hasta donde las reformas han de contemplar este problema.

Es interesante notar que así como el sistema de políticas sociales maduró sobre el flujo de una política económica expansiva en el gasto y con pretensiones de mantener el pleno empleo como objetivo de interés público, su crisis y reforma también aparece como un derivado del nuevo rumbo de la política económica. En muchos casos, los objetivos de la reforma de las políticas sociales se confunden con los propios objetivos de las políticas económicas.

El Estado de Bienestar pretendía regular las relaciones económicas y el papel de los ciudadanos en las mismas. Hoy parece que la idea es cómo construir un sistema de políticas sociales que no interfiera en el funcionamiento de un sistema económico sobre el que ya se asumen enunciados prescriptivos. En la segunda parte se realizarán precisiones sobre todas estas cuestiones a la luz del ejemplo del proceso que deriva en los planteos de reforma del sistema previsional argentino.



## CUADROS





Cuadro 1

EVOLUCION DE LAS TASAS DE IMPOSICION SOBRE SALARIOS  
CON DESTINO A LAS POLITICAS SOCIALES

(en % sobre la nómina salarial imponible)

Fecha	PREVISION			ASIGNAC.	SEGURO.	OBRAS SOCIALES			FONAVI	INSSJyP		TOTAL	TRABAJADOR	EMPLEADOR
	(1)	(2)	Sub-total	FAMIL. (2)	DESEMPLEO (2)	(1)	(2)	Sub-total	(2)	(1)	(2)			
03.70	5.0	15.0	20.0	10.0	---	1.7	2.0	3.7	---	---	---	33.7	6.7	27.0
10.70	5.0	15.0	20.0	12.0	---	1.7	2.0	3.7	---	---	---	35.7	6.7	29.0
04.72	5.0	15.0	20.0	12.0	---	1.7	2.0	3.7	---	1.0	---	36.7	7.7	29.0
11.72	5.0	15.0	20.0	12.0	---	1.7	2.0	3.7	2.5	1.0	---	39.2	7.7	31.5
04.74	5.0	15.0	20.0	12.0	---	1.7	2.5	4.2	2.5	1.0	---	39.7	7.7	32.0
04.75	6.0	15.0	21.0	12.0	---	1.7	2.5	4.2	2.5	1.0	---	40.7	8.7	32.0
08.75	8.0	15.0	23.0	12.0	---	1.7	2.5	4.2	2.5	1.0	---	42.7	10.7	32.0
11.75	8.0	15.0	23.0	12.0	---	2.7	4.5	7.2	2.5	1.0	---	45.7	11.7	34.0
12.75	9.0	15.0	24.0	12.0	---	2.7	4.5	7.2	2.5	1.0	---	46.7	12.7	34.0
03.76	11.0	15.0	26.0	12.0	---	2.7	4.5	7.2	2.5	1.0	---	48.7	14.7	34.0
05.77	11.0	15.0	26.0	12.0	---	2.7	4.5	7.2	5.0	1.0	---	51.2	14.7	36.5
08.80	11.0	15.0	26.0	12.0	---	3.0	4.5	7.5	5.0	1.0	---	51.5	15.0	36.5
10.80	11.0	---	11.0	12.0	---	3.0	4.5	7.5	0.0	1.0	---	31.5	15.0	16.5
04.84	11.0	---	11.0	12.0	---	3.0	4.5	7.5	5.0	1.0	---	36.5	15.0	21.5
09.84	11.0	7.5	18.5	12.0	---	3.0	4.5	7.5	5.0	1.0	---	44.0	15.0	29.0
11.85	11.0	10.5	21.5	9.0	---	3.0	4.5	7.5	5.0	1.0	---	44.0	15.0	29.0
01.87	11.0	12.5	23.5	9.0	---	3.0	4.5	7.5	5.0	1.0	---	46.0	15.0	31.0
07.88	10.0	11.0	21.0	9.0	---	3.0	4.5	7.5	5.0	3.0	2.0	47.5	16.0	31.5
02.89	10.0	11.0	21.0	9.0	---	3.0	6.0	9.0	5.0	3.0	2.0	49.0	16.0	33.0
08.91	10.0	16.0	26.0	9.0	---	3.0	6.0	9.0	---	3.0	2.0	49.0	16.0	33.0
12.91	10.0	16.0	26.0	7.5	1.5	3.0	6.0	9.0	---	3.0	2.0	49.0	16.0	33.0

(1) Aporte del trabajador.

(2) Contribución del empleador

Fuente: Elaboración propia en base a la legislación.

Cuadro 2

GASTO SOCIAL DEL SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO (1)  
 (tasas de crecimiento anual acumulativo)  
 (en %)

AÑOS	Salud Pública	Obras Sociales	SALUD	EDUCACION	ASISTENCIA		PREVISION ASIGNACIONES		TOTAL	SEGURO SOCIAL	SEGURIDAD SOCIAL
					SOCIAL	VIVIENDA	SOCIAL	FAMILIARES			
1985/86	5.03	6.25	5.74	4.93	7.03	8.22	4.50	1.16	4.83	54.35	4.42
1966/61	7.23	11.08	9.39	9.98	5.65	-2.56	9.36	10.31	9.33	8.28	9.95
1972/66	4.38	2.27	3.17	3.21	14.63	12.63	0.83	3.13	2.88	4.80	1.71
1975/72	27.80	16.00	21.52	18.78	34.38	71.02	15.03	4.96	19.02	27.14	12.80
1983/75	-4.37	7.02	2.23	-2.32	-8.01	-2.39	2.58	-8.01	-0.25	-3.40	2.26
1988/83	7.04	-0.22	2.20	6.32	11.02	2.67	1.35	3.21	3.17	6.37	9.88

(1) Incluye a las administraciones nacional, provinciales y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

(2) Comprende SNPS más aportes de los tesoros nacionales y provinciales a los déficits de las Cajas Provinciales.

Fuente: Elaboracion propia en base a:

- a) SHN (1988), ITDT/BM (1990) y Schulthess (1990) para Prevision Social.
- b) FIEL (1987) y datos inéditos del INOS/ANSSAL para Asignaciones Familiares  
Para 1987/88 se estimaron en base a la recaudación previsional.
- c) SHN (1988) e ITDT/BM (1990) para el resto de los programas.

Cuadro 3

GASTO PUBLICO SOCIAL CONSOLIDADO (1)  
(en % del PBI)

Años	SEGURIDAD SOCIAL				SEGURO SOCIAL				TOTAL	
	Salud Pública	Educación	Vivienda	Asist. Social	Prev. Social	Asignación Familiares	Obras Sociales	Subtotal		
1961	1.30	2.70	0.30	0.30	4.60	4.22	1.77	1.55	7.53	12.13
1962	1.30	2.80	0.20	0.40	4.70	3.78	2.08	1.86	7.73	12.43
1963	1.30	2.90	0.20	0.40	4.80	3.97	2.16	2.03	8.17	12.97
1964	1.30	3.10	0.20	0.30	4.90	4.41	1.98	2.11	8.50	13.40
1965	1.40	3.00	0.20	0.30	4.90	4.06	2.09	1.91	8.06	12.96
1966	1.40	3.30	0.20	0.30	5.20	5.01	2.20	1.99	9.19	14.39
1967	1.50	3.30	0.20	0.30	5.30	5.58	2.51	2.07	10.16	15.46
1968	1.40	3.30	0.30	0.30	5.30	5.91	2.39	2.02	10.32	15.62
1969	1.50	3.40	0.30	0.40	5.60	5.14	2.24	1.88	9.26	14.86
1970	1.60	3.53	0.41	0.41	5.95	5.05	2.32	1.96	9.32	15.27
1971	1.56	3.41	0.45	0.48	5.90	5.21	2.46	2.10	9.77	15.67
1972	1.48	3.26	0.33	0.56	5.63	4.30	2.16	1.86	8.32	13.94
1973	1.70	4.02	0.57	0.61	6.91	4.84	2.54	2.27	9.65	16.56
1974	2.26	4.49	1.00	0.97	8.72	5.74	2.83	2.60	11.17	19.89
1975	2.43	4.29	1.31	1.06	9.09	5.15	1.96	2.28	9.39	18.48
1976	2.09	2.69	1.03	0.66	6.48	4.22	1.76	2.08	8.07	14.54
1977	1.93	2.64	0.52	0.75	5.84	4.32	1.53	1.94	7.79	13.63
1978	2.38	3.62	0.68	0.97	7.65	5.71	1.97	2.39	10.06	17.72
1979	2.04	3.51	0.63	0.71	6.88	5.98	1.52	2.63	10.13	17.01
1980	2.22	4.02	1.19	0.62	8.05	7.32	2.08	3.21	12.62	20.67
1981	2.32	4.09	0.71	0.73	7.85	8.29	1.60	5.03	14.93	22.78
1982	1.86	3.26	0.78	0.49	6.39	6.68	0.90	4.25	11.82	18.22
1983	1.91	4.00	1.21	0.61	7.73	7.09	1.13	4.40	12.62	20.35
1984	1.91	5.05	1.06	1.00	9.02	6.50	1.24	4.13	11.87	20.89
1985	1.50	4.85	0.88	1.22	8.45	6.75	1.19	3.93	11.88	20.33
1986	2.45	4.62	1.02	0.97	9.05	6.89	1.23	3.59	11.72	20.77
1987	2.45	5.05	1.12	1.02	9.64	6.60	1.23	3.62	11.45	21.09
1988	2.34	4.74	1.21	0.90	9.19	6.62	1.16	3.80	11.58	20.77

(1) Incluye a las administraciones nacional, provinciales y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

(2) Comprende SNPS mas aportes de los tesoros nacionales y provinciales a los deficits de las Cajas Provinciales.

Fuente: Idem Cuadro 2.

Cuadro 4

COMPOSICION DEL GASTO PUBLICO SOCIAL  
(En % del total)

Años	Salud	Obras	SALUD	EDUCACION	VIVIENDA	ASISTENCIA	PREVISION	ASIGNACIONES	TOTAL
	Pública	Sociales				SOCIAL	SOCIAL	FAMILIARES	
1961	10.71	12.74	23.45	22.25	2.47	2.47	34.74	14.61	100
1962	10.46	14.98	25.44	22.53	1.61	3.22	30.42	16.78	100
1963	10.03	15.65	25.67	22.36	1.54	3.08	30.65	16.69	100
1964	9.70	15.77	25.48	23.14	1.49	2.24	32.89	14.76	100
1965	10.80	14.73	25.54	23.15	1.54	2.31	31.36	16.10	100
1966	9.73	13.79	23.52	22.93	1.39	2.08	34.80	15.28	100
1967	9.70	13.37	23.07	21.35	1.29	1.94	36.12	16.23	100
1968	8.96	12.91	21.87	21.12	1.92	1.92	37.86	15.31	100
1969	10.10	12.64	22.74	22.88	2.02	2.69	34.59	15.08	100
1970	10.45	12.83	23.28	23.13	2.69	2.69	33.04	15.18	100
1971	9.94	13.39	23.34	21.78	2.86	3.06	33.26	15.71	100
1972	10.61	13.31	23.91	23.37	2.39	3.99	30.84	15.50	100
1973	10.29	13.69	23.98	24.30	3.44	3.69	29.24	15.35	100
1974	11.36	13.07	24.43	22.55	5.03	4.88	28.87	14.23	100
1975	13.13	12.32	25.46	23.23	7.10	5.74	27.85	10.63	100
1976	14.38	14.31	28.69	18.51	7.09	4.57	29.01	12.13	100
1977	14.16	14.25	28.41	19.35	3.80	5.54	31.69	11.21	100
1978	13.45	13.50	26.94	20.46	3.84	5.46	32.21	11.10	100
1979	11.98	15.44	27.42	20.61	3.71	4.16	35.14	8.96	100
1980	10.72	15.54	26.27	19.46	5.77	3.00	35.43	10.06	100
1981	10.17	22.10	32.27	17.96	3.12	3.21	36.42	7.02	100
1982	10.21	23.32	33.53	17.92	4.28	2.67	36.67	4.92	100
1983	9.37	21.62	31.00	19.64	5.97	3.00	34.84	5.56	100
1984	9.13	19.77	28.90	24.19	5.07	4.79	31.12	5.94	100
1985	7.40	19.34	26.74	23.87	4.30	6.00	33.22	5.88	100
1986	11.77	17.29	29.06	22.23	4.90	4.68	33.19	5.93	100
1987	11.62	17.16	28.78	23.94	5.31	4.84	31.29	5.84	100
1988	11.27	18.30	29.57	22.82	5.83	4.33	31.88	5.57	100

Fuente: Idea Cuadro 2.

Cuadro 5

RECURSOS TRIBUTARIOS  
(En % del PBI)

Años	Total Nacional	NACIONALES			Transac- ciones (2)	PROVIN- CIALES	TOTAL
		Salarios (1)	Comercio Exterior	Ingresos y Patrim.			
1966	18.6	8.2	1.7	3.5	5.2	---	---
1967	21.9	9.9	2.9	4.0	5.1	---	---
1968	21.0	9.5	2.3	3.3	5.9	---	---
1969	20.1	8.8	2.2	3.3	5.8	---	---
1970	20.3	8.9	2.0	3.8	5.6	2.7	23.0
1971	19.2	9.2	1.9	3.0	5.1	2.2	21.4
1972	17.1	7.9	2.2	2.4	4.6	2.0	19.1
1973	18.9	9.5	2.2	2.8	4.4	1.9	20.8
1974	25.3	11.3	2.1	3.5	8.4	2.2	27.6
1975	18.4	9.5	1.7	1.4	5.8	1.0	19.4
1976	18.7	8.9	2.7	1.7	5.4	1.6	20.4
1977	21.1	8.1	1.8	3.2	8.0	2.9	24.0
1978	21.6	9.5	1.4	2.7	8.0	3.5	25.1
1979	20.1	9.2	1.4	2.2	7.3	3.8	23.8
1980	22.1	9.8	1.8	2.7	7.8	4.4	26.5
1981	24.0	10.0	1.8	2.6	9.6	3.7	27.7
1982	22.4	8.1	1.9	3.3	9.1	3.3	25.7
1983	23.4	8.6	3.0	2.8	9.0	2.5	25.9
1984	22.1	8.8	2.6	2.0	8.7	3.2	25.2
1985	24.5	9.8	3.4	2.4	8.9	3.4	28.0
1986	25.0	10.4	2.8	2.6	9.2	3.9	28.9
1987	24.5	10.8	2.2	3.1	8.4	3.5	28.0
1988	24.0	10.3	1.8	3.1	8.8	3.8	27.8

(1) Incluye aportes y contribuciones al sistema de previsión social, FONAVI, obras sociales y asignaciones familiares. Estos dos últimos, estimados en base al gasto.

(2) Incluye IVA, combustibles, impuestos internos (desde 1979) y débitos bancarios (desde 1983).

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL, Oficina Buenos Aires.

Cuadro 6

ALGUNAS ESTIMACIONES DE LA RELACION ENTRE LA MASA SALARIAL  
Y EL VALOR DE LA RIQUEZA CREADA EN LA ECONOMIA  
(En %)

AÑOS	del PBI			del Ingreso Nacional		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1950	45.6	55			45.0	
1960	33.6	36			34.8	
1970	42.4	42		43	37.0	
1980	37.1	37		39	31.5	
1985		32		38		
1989		24		28		
1990			27.2			31.2

Fuente: En base a datos de:

- (1) Llach y Sánchez (1984)
- (2) FIDE (1990).
- (3) y (6) Lo Vuolo y Barbeito (1992).
- (4) Beccaria (1991: Cuadro 1, pág. 323).
- (5) Monza, Buchner de Krasny y Traverso (1986).

Cuadro 7

POBLACION POR GRUPO ETAREO  
(tasas de crecimiento anual acumulativo, en %)

GRUPOS / AÑOS	50-60	60-70	70-75	75-80	80-90
Total	1.86	1.52	1.69	1.62	1.42
(1) Mayores	4.49	3.77	3.31	2.77	2.39
(2) Hombres Centrales	1.68	1.14	1.38	1.36	1.22
(3) Mujeres Centrales	2.14	1.36	1.46	1.43	1.31
(4) Jóvenes	0.69	2.03	1.70	0.55	1.40
(5) Menores	1.94	1.04	1.57	2.20	1.33

(1) Mujeres de 60 años y más; varones de 65 años y más.

(2) Hombres entre 25 y 64 años.

(3) Mujeres entre 25 y 59 años.

(4) Personas entre 15 y 24 años.

(5) Personas hasta 14 años.

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC-CELADE (1982),  
INDEC (1986) y datos de la Secretaría de Seguridad Social.

Cuadro 8

## TASAS DE PARTICIPACION ECONOMICA URBANAS

Por Grupos Seleccionados de Edad

(En %)

GRUPOS	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990
Total	38.2	39.1	40.1	38.7	36.8	37.0	37.7
(1) Mayores	15.0	13.6	12.3	10.3	8.3	9.6	9.8
(2) Hombres Centrales	88.9	89.8	90.7	89.6	88.4	89.4	89.5
(3) Mujeres Centrales	24.1	27.2	30.7	32.2	33.5	35.6	39.0
(4) Jóvenes	57.8	57.6	57.4	53.6	49.7	53.8	53.7

(1) Mujeres de 60 años y más, varones de 65 años y más.

(2) Entre 25 y 64 años.

(3) Entre 25 y 59 años.

(4) Entre 15 y 24 años.

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC-CELADE (1982),  
INDEC (1986) y datos de la Secretaría de Seguridad Social.



Cuadro 9

## ESTRUCTURA DEL EMPLEO POR CATEGORIA OCUPACIONAL

CATEGORIA OCUPACIONAL	1947	1960	1970	1980	1990
I) TOTAL DEL PAIS	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
PATRON O SOCIO	16.2	13.0	6.0	5.8	5.6
CUENTA PROPIA	7.2	12.8	17.1	19.6	18.8
ASALARIADO "NETO" (1)	67.4	66.0	67.5	65.2	66.2
SERV. DOMESTICO ASALARIADO	6.4	5.2	6.2	6.1	6.4
FLIAS. SIN REMUNERACION	2.9	3.0	3.1	3.3	3.0

(1) Surge de restar al total de asalariados aquellos registrados como domésticos.

Fuente: Años 1947-80 en base a CGE (1989: Cuadro 10).

Año 1990 estimación propia en base a datos Censo 80 y EPH (INDEC).

## Cuadro 10

## TASAS DE CRECIMIENTO DEL EMPLEO

(En % anual acumulativo)

SECTORES ECONOMICOS	1947-60	1960-70	1970-75	1975-80	1980-85	1985-90
Industria Manufacturera	2.4	-0.5	1.6	-1.2	-1.8	-0.8
Construcción	3.9	4.8	1.3	5.2	-3.6	-1.7
Comercio	1.8	2.9	1.2	3.0	1.3	2.1
Serv. Personales y Sociales	1.7	3.4	1.4	0.8	3.0	3.7
Servicios Dinámicos	3.6	1.1	5.2	-4.0	3.0	2.3
SUBTOTAL	2.4	1.9	2.0	0.5	0.8	1.8
Sector Primario	-0.4	-0.8	-1.0	-1.1	-0.3	1.0
TOTAL	1.7	1.4	1.5	0.3	0.7	1.7

Fuente: Idem Cuadro 9.

Cuadro 11

## TASAS DE CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD DEL EMPLEO

(en % anual acumulativo)

SECTORES ECONOMICOS	1947-60	1960-70	1970-75	1975-80	1980-85	1985-90
Industria Manufacturera	1.1	6.1	3.3	0.8	-2.1	-0.7
Construcción	1.6	1.4	1.6	1.1	-11.7	-8.1
Comercio	-1.1	0.8	2.6	-0.3	-4.4	-3.4
Serv. Personales y Sociales	2.0	-0.3	2.5	1.4	-1.3	-2.2
Servicios Dinámicos	0.4	3.3	-1.6	8.5	-4.2	-0.5
SUBTOTAL	0.6	2.5	2.3	1.2	-3.4	-1.9
Sector Primario	1.2	3.7	1.5	2.7	2.5	0.2
TOTAL	0.8	2.8	2.2	1.3	-2.5	-1.5

Fuente: Idem Cuadro 9.

Cuadro 12

PARTICIPACION DE LOS INGRESOS DE CADA GRUPO PERCEPTOR  
EN EL INGRESO PERSONAL DISPONIBLE (YPD)

(1990)

	Participación en		
	PBI	YBN	YPD
	(en %)		
Asalariados	27.2	31.2	44.5
Autónomos	28.5	32.6	46.6
Pasivos	5.5	6.3	8.9
TOTAL	61.2	70.1	100.0

Fuente: Elaboración propia según metodología explicada  
en Barbeito y Lo Vuolo (1992a).

Cuadro 13

DISTRIBUCION DE LA CANTIDAD DE PERCEPTORES POR DECIL DE INGRESOS  
ESTIMACION DEFINITIVA  
(1990)

DECIL	ASALARIADOS		AUTONOMOS		PASIVOS	
	Miles	(%)	Miles	(%)	Miles	(%)
1	486.0	5.96	397.5	14.48	554.4	15.29
2	138.6	1.70	95.0	3.46	1226.0	33.81
3	462.4	5.67	187.8	6.84	809.0	22.31
4	871.0	10.68	277.2	10.10	300.2	8.28
5	1021.8	12.53	180.1	6.56	261.8	7.22
6	1088.7	13.35	190.8	6.95	181.3	5.00
7	1179.2	14.46	177.3	6.46	109.5	3.02
8	1034.9	12.69	317.6	11.57	95.0	2.62
9	970.4	11.90	423.8	15.44	49.3	1.36
10	901.9	11.06	497.9	18.14	38.8	1.07
Total	8155	100	2745	100	3625	100.0

Fuente: Barbeito y Lo Vuolo (1992a).

Cuadro 14

**INGRESOS PROMEDIO MENSUALES DEFINITIVOS  
POR DECILES EN CADA CATEGORIA DE PERCEPTORES  
(1990)**

DECIL	INGRESOS FAMILIARES				INGRESOS PERSONALES	
	ASALARIADOS		AUTONOMOS		PASIVOS	
	=A=	u\$s	=A=	u\$s	=A=	u\$s
1	418651	86	412596	85	401495	82
2	659887	135	741779	152	480731	99
3	830910	170	914562	187	543817	111
4	1021479	209	1157055	237	700216	143
5	1264543	259	2440401	500	868731	178
6	1534758	314	3732720	765	1066806	219
7	1820932	373	4159680	852	1278475	262
8	2296701	471	6177228	1266	1635251	335
9	3086864	633	8681478	1779	2046230	419
10	6698754	1373	21495884	4405	3817640	782
Total	2218574	455	6907142	1415	669563	137

Notas: (1) El valor del dólar promedio del año 1990 fué de =A= 4880.

(2) Línea de indigencia familiar: =A= 587874 o u\$s 120.

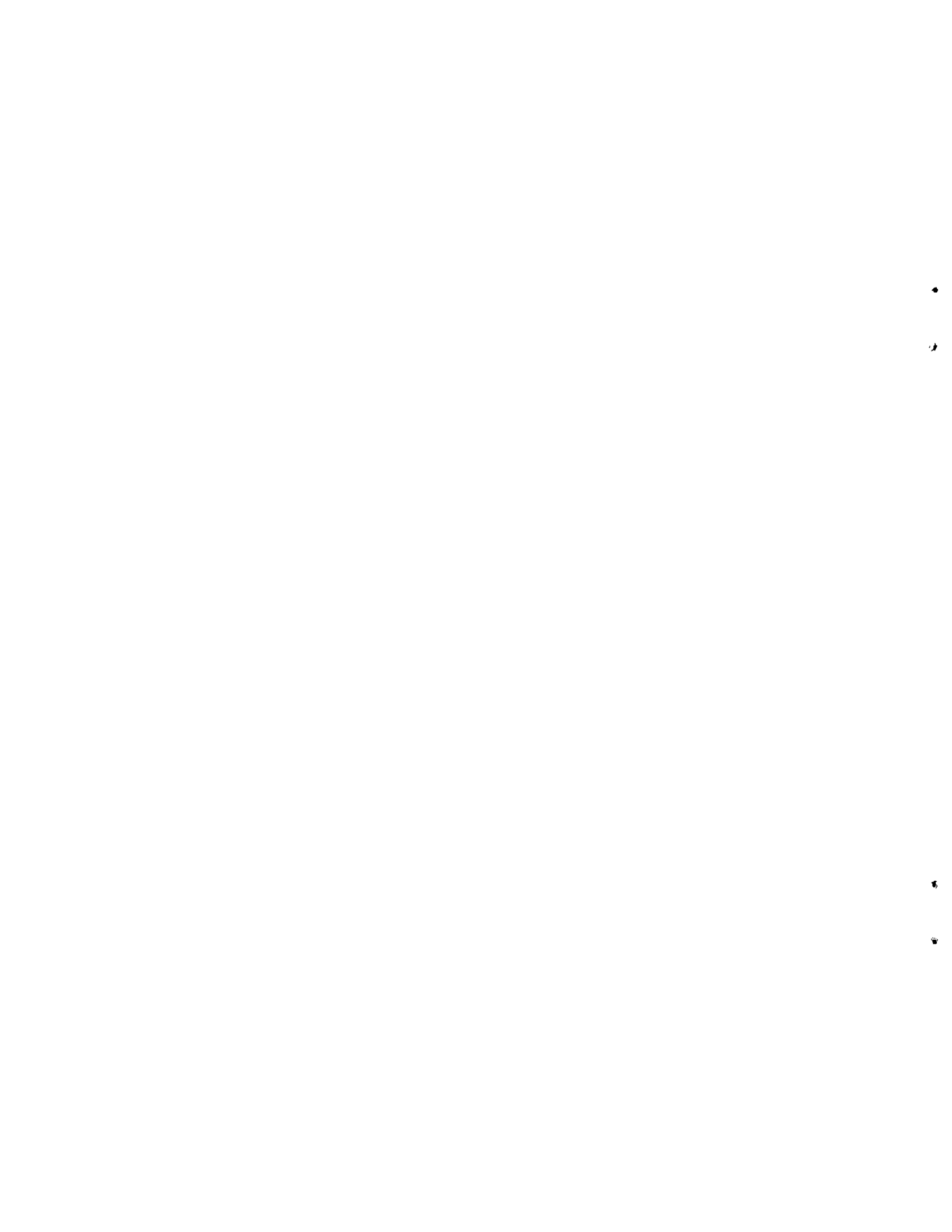
Línea de pobreza familiar: =A= 1219477 o u\$s 250.

(3) Línea de indigencia: =A= 172397 o u\$s 35.

Línea de pobreza: =A= 357618 o u\$s 73.

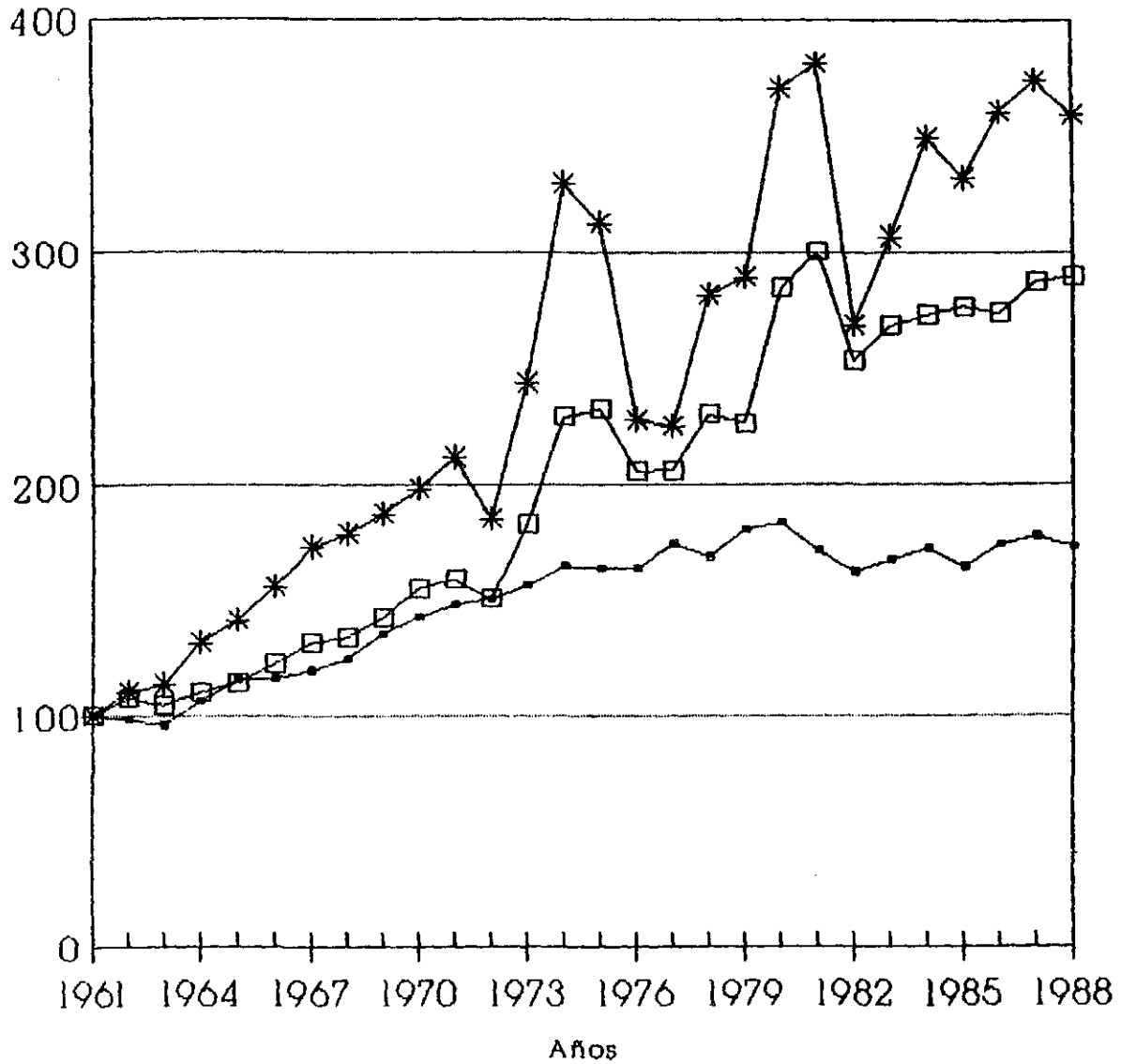
Fuente: Elaboración propia conforme a la metodología explicada en Barbeito y Lo Vuolo (1992a).

**GRAFICOS**





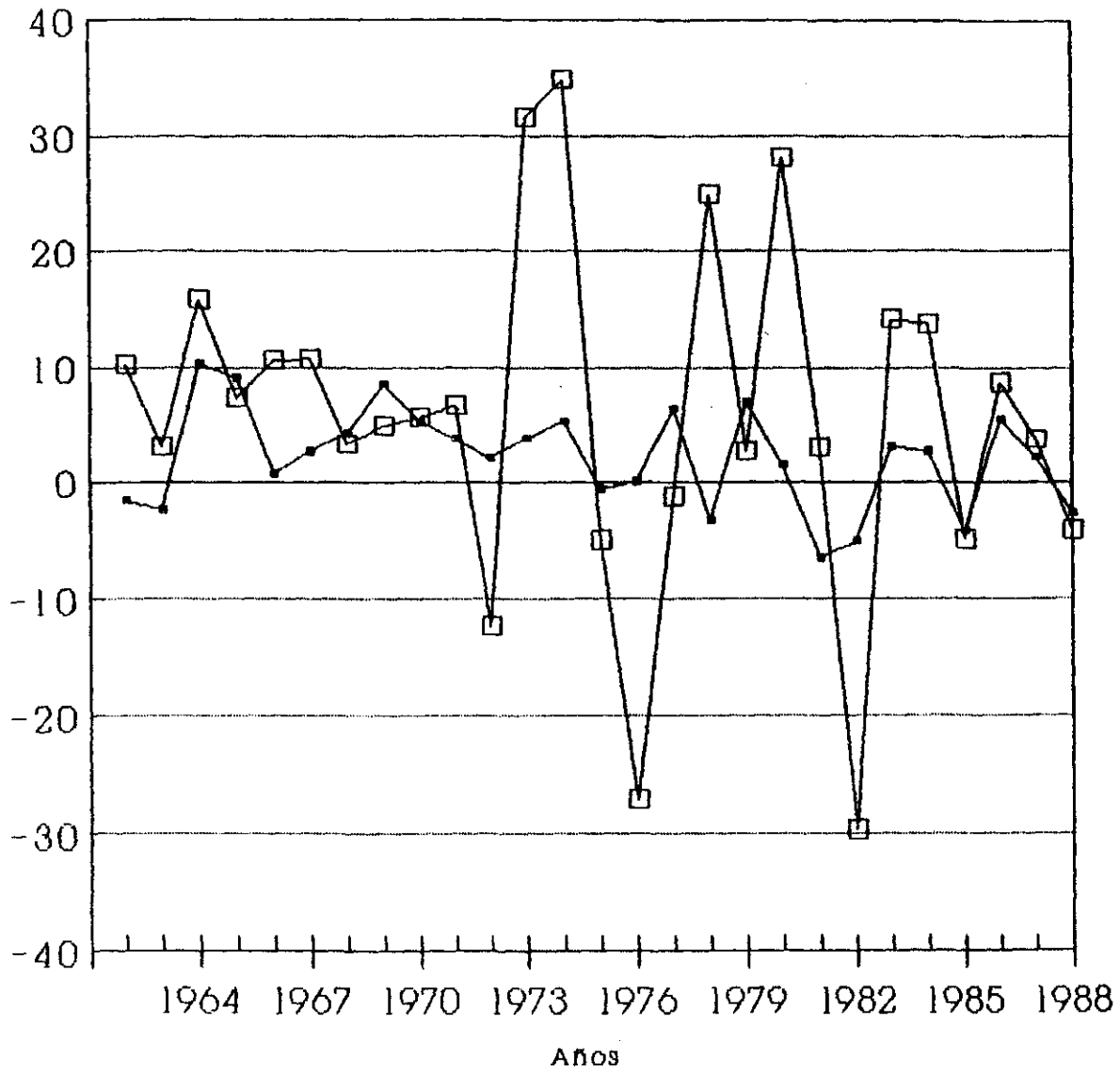
**Gráfico 1**  
**PBI, Gasto Público Total y Social**  
 Índice Base 1961=100



Referencias

—●— PBI    —□— GPTotal    —\*— GPSocial

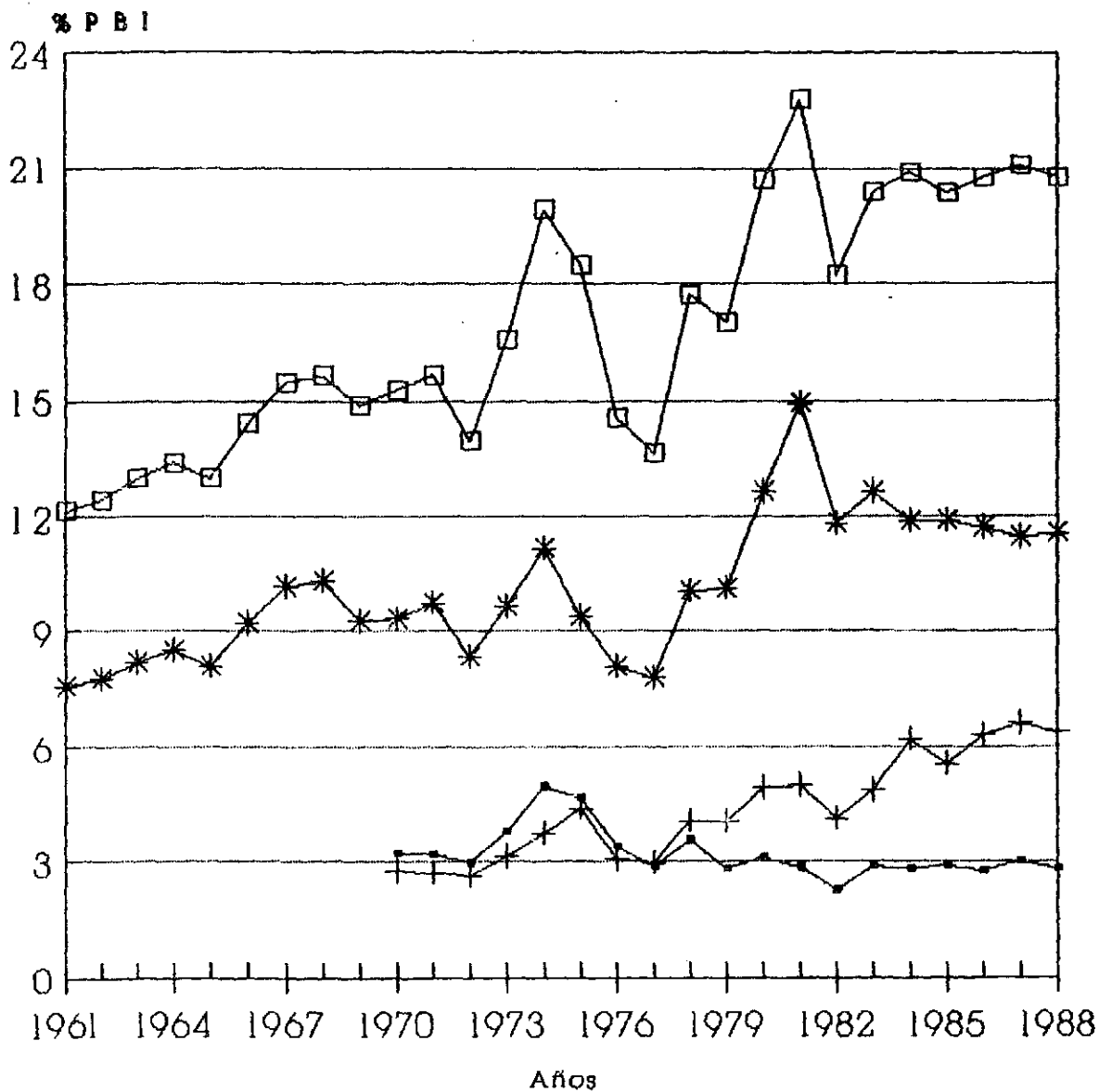
**Gráfico 2**  
**P.B.I. y Gasto Público Social**  
 Tasas anuales de variación (en %)



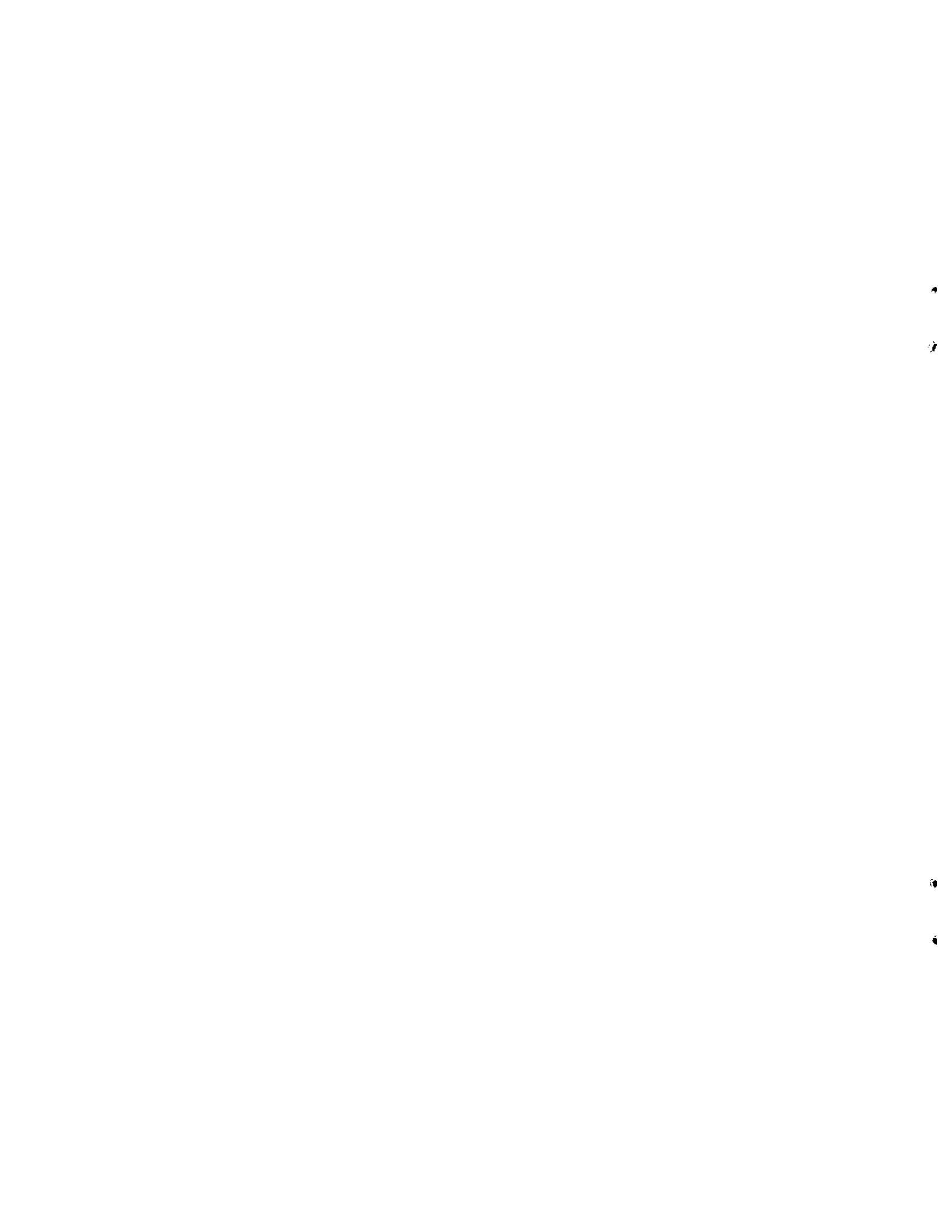
Referencias

—●— P.B.I.    —□— Gasto Público Social

**Gráfico 3**  
**Gasto Público Social**  
**Nación, Provincias y Seguro Social**  
 (En % del P.B.I.)



—●— Nación	—+— Provincias
—*— Seguro Soc	—□— GPSocial Total



## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

AIDIS (1989): Ingeniería sanitaria y ambiental en Argentina 1988/89 (Buenos Aires: Asociación Argentina de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente).

AZPIAZU, Daniel, BASUALDO, Eduardo y KHAVISSE, Miguel (1986): El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80 (Buenos Aires: Editorial Legasa).

AZPIAZU, Daniel y BASUALDO, Eduardo (1989): Cara y contracara de los grupos económicos. Estado y promoción industrial en la Argentina (Buenos Aires: Cántaro Editores).

ALTIMIR, Oscar (1986): Estimaciones de la distribución del ingreso en la Argentina, 1953-1980 (Desarrollo Económico, Vol. 25, No 100, enero-marzo).

BARBEITO, Alberto (1989): Situación de los Servicios de Saneamiento en la Argentina (Buenos Aires: CIEPP, mimeo, octubre 1989).

BARBEITO, Alberto (1990): Distribución de ingresos, pobreza y Estado de Bienestar (Buenos Aires: Documentos de Trabajo CIEPP, No 3, diciembre).

BARBEITO, Alberto y LO VUOLO, Rubén (1991): La captación de los recursos, el uso de los fondos y la dinámica del sistema de políticas sociales en Argentina (Buenos Aires: Documentos de Trabajo CIEPP, No 7, junio).

BARBEITO, Alberto y LO VUOLO, Rubén (1992a): La reforma del sistema previsional, el mercado de trabajo y la distribución del ingreso (Buenos Aires: trabajo presentado en el 1er. Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, mayo).

BARBEITO, Alberto y LO VUOLO, Rubén (1992b): Economía y Estado de Bienestar. La modernización excluyente (Buenos Aires: UNICEF/CIEPP, Editorial Losada, en prensa).

BECCARIA, Luis y RIQUELME, Graciela (1985): Gasto social en educación y la distribución del ingreso (Buenos Aires: FLACSO, Serie Documentos de Trabajo).

BECCARIA, Luis y MINUJIN, Alberto (1991): Sobre la medición de la pobreza. Enseñanzas a partir de la experiencia argentina (Buenos Aires: UNICEF, Documento de Trabajo No 8, noviembre).

BRUNSTEIN, Fernando (Comp.) (1988): Crisis y servicios: agua y saneamiento en la región metropolitana del Gran Buenos Aires (Buenos Aires: Cuadernos del CEUR No 248).

CARCIOFI, Ricardo (1990): La desarticulación del pacto fiscal. Una interpretación sobre la evolución del sector público argentino en las dos últimas décadas (Buenos Aires: CEPAL, Documento de Trabajo N° 36, marzo).

CONFEDERACION GENERAL ECONOMICA (CGE) (1989): La cuestión ocupacional argentina. Una evaluación de la situación actual y de sus perspectivas hacia fines del siglo XX (Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Económicas, CGE, mimeo, enero).

CEPAL (1986): La distribución personal del ingreso en el Gran Buenos Aires en el período 1974-83 (Buenos Aires: Documento de Trabajo N° 23, diciembre, diciembre).

CEPAL (1988): La promoción de la inversión industrial en la Argentina. Efectos sobre la estructura industrial, 1974-1987 (Buenos Aires: Documento de Trabajo N° 27, mayo).

CEPAL (1990): Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta (Santiago de Chile: Doc LC/L.533, mimeo, mayo).

CEPAL (1991): La equidad en el panorama social de América Latina durante los años ochenta (Santiago de Chile: CEPAL, LC/G 1686, octubre).

DAMILL, Mario y FANELLI, Jose M. (1989): Decisiones de cartera y transferencias de riqueza en un período de inestabilidad macroeconómica, en "Déficit Fiscal, deuda externa y desequilibrio financiero" (Buenos Aires: CEDES - Editorial Tesis).

FLORA, Peter ed. (1987): Growth to Limits. The Western European Welfare States since World War II (Berlin: Walter de Gruyter, 5 Vols.).

GOLBERT, Laura y LO VUOLO, Rubén (1989): El sistema previsional en discusión, en "Estado democrático y política social" (Buenos Aires: EUDEBA).

GONZALEZ GARCIA, G.; ABADIE, P.; LLOVET, J. y RAMOS, S. (1985): El gasto en salud y en medicamentos (Buenos Aires: CEDES).

HABERMAS, Jürgen (1973): Problemas de legitimación en el capitalismo tardío (Buenos Aires: Amorrortu Editores).

HABERMAS, Jürgen (1989): Teoría de la acción comunicativa I. Racionalidad de la acción y racionalización social (Buenos Aires: Taurus).

HEYMANN, Daniel y NAVAJAS, Fernando (1989): Conflicto distributivo y déficit fiscal. Notas sobre la experiencia argentina, 1970/87 (Buenos Aires: Desarrollo Económico, Vol. 29, N° 115, octubre-diciembre).

HULSBERG, Hugo (1989): Diagnóstico del programa de asignaciones familiares (Buenos Aires: Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración de los Servicios Sociales en Argentina, Proyecto BIRF 2984 AR y PNUD ARG/88/005, mimeo, enero).

INDEC-CELADE (1982): Estimaciones y proyecciones de población, 1950-2025 (Buenos Aires: INDEC, noviembre).

INDEC (1986): Proyección de la población 1970-2025. Urbana y rural, económicamente activa, por sexo y grupo de edad (Buenos Aires: INDEC, Estudios Nro. 4).

INSTITUTO TORCUATO DI TELLA (ITDT/BM) (1990): Diagnóstico global del Gasto Público Social (Buenos Aires: Proyecto Gasto Público Social, Gobierno Argentino/Banco Mundial, RE.ARG.88/005, mimeo, varios volúmenes, agosto).

ISUANI, Ernesto y MERCER, Hugo (1986): La fragmentación institucional del sector salud en Argentina: ¿pluralismo o irracionalidad? (Buenos Aires: Boletín Informativo Techint, No 244, setiembre-diciembre). Reproducido por Centro Editor de América Latina (Buenos Aires: 1988).

KATZ, Jorge y MUNOZ, Alberto (1988): Organización del sector salud: puja distributiva y equidad (Buenos Aires: Centro Editor de América Latina).

LO VUOLO, Rubén (1989): El sistema previsional argentino. Crisis y alternativas (Buenos Aires: CAUCES, Año 1, Nro. 2, octubre).

LO VUOLO, Rubén (1991): El Estado de Bienestar de la Argentina contemporánea. Una visión global (Buenos Aires: Proyecto "Social Policies for the Urban Poor in Southern Latin America: Welfare Reform in a Democratic Context", The Hellen Kellogg Institute for International Studies, mimeo, noviembre).

LLACH, Juan J. y SANCHEZ, Carlos E. (1984): Los determinantes de salarios en la Argentina. Un diagnóstico de largo plazo y propuestas de políticas, (Estudios-IEERAL, año VII, No 29, enero-marzo).

LUMI, Susana (1989): Hacia una política habitacional, en "Estado democrático y políticas sociales" (Buenos Aires: EUDEBA).

MINISTERIO DE EDUCACION Y JUSTICIA (MEJ/PNUD) (1987): Descentralización, federalización y financiamiento del sistema educativo (Buenos Aires: Mimeo, noviembre).

MINISTERIO DE SALUD Y ACCION SOCIAL/PNUD (MSyAS/PNUD) (1985): Argentina: descripción de su situación de salud (Buenos Aires: mimeo).

MINISTERIO DE SALUD Y ACCION SOCIAL (MSAS) (1988): Estadísticas vitales.

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (MTSS/PNUD/OIT) (1985): La terciarización del empleo en la Argentina. El sector del servicio doméstico (Proyecto ARG/84/029, Documento de Trabajo No 9, octubre).

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (MTSS/PNUD/OIT) (1986): El terciario argentino y el ajuste del mercado de trabajo urbano-1947/1980 (Proyecto ARG/84/029, Documento de Trabajo No 11, abril).

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (MTSS/PNUD/OIT) (1987a): Reestructuración productiva y empleo: el caso de la industria de la construcción (Proyecto ARG/87/003, Documento de Trabajo No 5, noviembre).

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (MTSS/PNUD/OIT) (1987b): El empleo en la industria: ajuste al ciclo y heterogeneidad interna (Proyecto ARG/87/003, Documento de Trabajo No 6, noviembre).

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (MTSS/PNUD/OIT) (1990): Síntesis estadística de la situación ocupacional argentina (Proyecto ARG/90/007, setiembre).

MONZA, A.; BUCHNER de KRASNY, L.; TRAVERSO, M. (1986): Algunas limitaciones de un cociente clásico (Buenos Aires: Desarrollo Económico, Vol. 26, No 69, agosto).

MUSGROVE, Phillip (1986): Desigualdad en la distribución del ingreso en diez ciudades latinoamericanas: descomposición e interpretación del coeficiente de Gini (Buenos Aires: Desarrollo Económico, Año 23, No 69, agosto).

OFFE, Claus (1984): Contradictions of the Welfare State (Cambridge, Massachusetts: The MIT Press).

PEREZ IRIGOYEN, Claudio (1989): Política pública y salud, en "Estado democrático y política social" (Buenos Aires: EUDEBA).

SANCHEZ, Carlos y LLACH, Juan (1984): Los determinantes del salario en Argentina. Un diagnóstico de largo plazo y propuestas de políticas (Córdoba: Estudios, Año 7, No 29, enero-marzo).



SCHULTHESS, Walter (1990): Sistema Nacional de Previsión Social: su evolución y situación a fines de la década del ochenta (Buenos Aires: Proyecto ARG/88/055, mimeo).

SCHULTHESS, Walter y LO VUOLO, Rubén (1991): Transformación del sistema previsional de autónomos: paso inicial para una reforma en la Seguridad Social (Buenos Aires: Desarrollo Económico, Vol. 30, No 120, enero-marzo).

SECRETARIA DE HACIENDA, MINISTERIO DE ECONOMIA (SHN) (1989): Política para el cambio estructural en el sector público. Mensaje de los proyectos de leyes de presupuesto 1986/89 (Buenos Aires: Poder Ejecutivo Nacional, Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda).

TENTI FANFANI, Emilio (1987): Políticas de asistencia y promoción social en Argentina (Buenos Aires: Boletín Informativo Techint, No 248, julio-agosto).

TENTI FANFANI, Emilio (1989): El estado educador, en "Estado democrático y política social" (Buenos Aires: EUDEBA).

TITMUS, Richard (1974): Social Policy (London: Allen and Unwin).

1

2

3

4