

EL ESTADO DE BIENESTAR ARGENTINO:

Un rígido bien durable *

Ernesto Aldo Isuani**

1. Introducción

La caída del paradigma keynesiano y su reemplazo por el (neo)liberal es la “Gran Transformación” (POLANYI 1957) de finales del segundo milenio. Así la amplia intervención del Estado en la economía y el pleno empleo como instituciones centrales del keynesianismo fueron reemplazados por la privatización y desregulación de vastos sectores económicos, la reaparición en gran escala del desempleo y la precarización del trabajo.

Este fenómeno permite suponer que el complejo edificio de políticas públicas redistributivas englobadas en el concepto de Estado de Bienestar (EB), íntimamente ligado al surgimiento y desarrollo del keynesianismo, sufrió un proceso significativo de desmantelamiento o al menos de retracción. En un trabajo anterior (ISUANI 1991), distinguíamos los conceptos de Estado de Bienestar y Estado Keynesiano y exponíamos las razones por las cuales era previsible que el primero sobreviviera mientras el segundo era desmantelado. Quince años después de dicho trabajo estamos en mejores condiciones de evaluar aquella afirmación.¹

La Argentina es una de las sociedades donde el modelo keynesiano tuvo un gran desarrollo. Luego del impacto de la Gran Depresión de 1929, pero especialmente a partir del primer gobierno peronista en el inicio de la segunda posguerra, el Estado adquirió fuerte presencia tanto en la regulación de la economía como en el proceso productivo mismo con la creación de un gran número de empresas estatales. También Argentina, es uno de los países latinoamericanos donde el EB tuvo una gran expansión desde mediados del siglo

*Deseo expresar mi agradecimiento a Karina Rodriguez por los valiosos aportes realizados a este trabajo.

**Profesor Titular, Universidad de Buenos Aires; Investigador Principal, CONICET. aldo@isuani.com

¹ En los últimos años se ha producido un amplio debate en círculos académicos de países desarrollados involucrando a quienes sostienen que efectivamente se produjo una profunda modificación en el EB de la posguerra y quienes afirman que dicho EB mostró una extraordinaria resistencia al cambio. Ver PIERSON 1994, GILBERT 2004, TAYLOR-GOUBY 2004, CLARKE 2004

XX: se impulsó la extensión de la cobertura del sistema previsional; el desarrollo de los esquemas de salud de la seguridad social, denominados obras sociales; la expansión de la política habitacional y el desarrollo de la infraestructura pública en las áreas de salud y educación.

Por otra parte, en la Argentina se operaron drásticas transformaciones inspiradas por el pensamiento neoliberal en la última década del siglo XX. Puede decirse que a partir de aquel momento, la economía argentina funciona bajo un sistema caracterizado fundamentalmente por la liberalización del comercio exterior, la desregulación de mercados y el traspaso de monopolios públicos a manos privadas. En este último aspecto se produjo una profunda reestructuración estatal con la privatización de numerosas empresas públicas.

Este gran cambio en la economía fue acompañado por una profunda transformación de la sociedad. La “Nueva Cuestión Social”, esto es, el fenómeno de la **exclusión social** se expresó fundamentalmente en la crisis de la sociedad salarial, o el fin de la promesa keynesiana de que en algún punto en el futuro, todos seríamos asalariados del sector formal de la economía y protegidos por la seguridad social. Y aunque en buena parte de la región latinoamericana, una sociedad de asalariados socialmente protegidos no era precisamente una realidad próxima a ser conquistada, el proceso general observado en la segunda mitad del siglo XX marchaba en esa dirección.

La reversión no coyuntural de esta tendencia desde fines del siglo pasado se expresa en una actualidad con alto desempleo y subempleo por un lado y precarización laboral por el otro. Pero también con altos niveles de pobreza y una mayor regresividad en la distribución del ingreso.

En el marco del contexto señalado, este trabajo examina lo sucedido con aspectos centrales del EB argentino en el último cuarto de siglo. Revisa en primer lugar la evolución del gasto público en este periodo para tener algunas pistas sobre lo que sucedió con él, en el tránsito del keynesianismo al neoliberalismo. Este análisis revelará que el gasto estatal en funciones económicas sufrió efectivamente una caída significativa coincidente con un periodo de masiva privatización de empresas públicas y desregulación de actividades económicas. Pero en contra de la impresión generalizada de que también el gasto social tuvo este destino

de contracción, esto no solo no se produjo sino que dicho gasto medido en relación al Producto Bruto Interno (PBI) mostró un crecimiento importante. En otros términos, mientras se redujo el compromiso de la sociedad con el gasto público en finalidades económicas, el esfuerzo social relativo volcado en el gasto público social no solo no decayó sino que creció. Solo la crisis del 2001/2002 provocó un quiebre de esta tendencia hacia el final del periodo estudiado. De esta manera y paradójicamente, la reducción del gasto público fue consecuencia no de la instauración del modelo neoliberal sino de la profunda crisis que lo afectó a comienzos del siglo XXI.

Una objeción que puede realizarse a estas conclusiones es que si bien el gasto social no cayó si se mide su presencia en el Producto Bruto Interno, decayó su “poder adquisitivo”. En otras palabras, detrás del significativo porcentaje del producto asignado al EB se oculta la pérdida de su “relevancia” o dicho simplemente, se trata de un EB mas pobre. La Argentina experimentó un crecimiento económico errático en este último cuarto de siglo con estancamientos prolongados, recesiones frecuentes y también momentos de crecimiento significativo. Ahora bien, la información a presentar no da pie para pensar en un EB mas empobrecido que la propia sociedad a la que pertenece.

Corroborado el hecho de que el gasto social salió indemne de la Gran Transformación se abre un debate sobre su significado. Podría pensarse a que si bien el gasto social no experimentó la retracción esperada, existieron profundas transformaciones al interior del mismo que modificaron rotundamente su estructura; de esta forma, la hipótesis señalaría que el EB argentino actual constituye una especie diferente de aquel vigente hasta la década del noventa.

En verdad muchos cambios acontecieron en este periodo, tales como la semi-privatización del sistema previsional, el crecimiento de la población que solo puede aspirar a atender su salud en el hospital público, los cambios en la estructura del sistema educativo, la fuerte incorporación de tecnología en el sistema de atención a la salud, etc. No obstante, estos y otros cambios pueden calificarse de esperables en una sociedad que se transformó significativamente en este prolongado periodo. Por ello una manera de aproximarse a la “naturaleza profunda” del EB argentino es analizar como evolucionó su estructura de

acuerdo a los principios centrales que forjaron a nivel internacional los sistemas de políticas sociales.

Para responder a esta preocupación, examinamos el gasto social a partir de los principios básicos que lo estructuran; esto es, los principios de discrecionalidad, contribución y ciudadanía. El análisis realizado revela que tampoco la estructura del EB experimentó cambios de significación. Al contrario, el edificio de políticas sociales que encontramos al final del periodo analizado mantiene básicamente la misma proporción entre aquellos componentes que la existente a comienzos del mismo.

En síntesis, podemos afirmar que el EB argentino no tuvo caída en la proporción del producto que utilizó ni se empobreció más que la sociedad a la que pertenece y además, no experimentó cambios significativos en su estructura.

Este trabajo no pretende comparar ni emitir juicios sobre el grado de equidad, eficiencia, eficacia o calidad con las que operó y opera el EB argentino. Solo se limita a un análisis de los recursos que tuvo a su disposición y la evolución de la forma en la que está estructurado. Un análisis de aquel tipo es sin duda muy necesario para tener una visión más amplia de lo sucedido con dicho EB, pero escapa al objetivo de este estudio.

La información que se presenta en este trabajo también permite una evaluación de las estrategias promovidas en los noventa, destinadas a modificar la estructura del EB acusado de padecer problemas de equidad, eficiencia y eficacia. Esto es, las estrategias de focalización, descentralización y privatización del gasto social

En relación a la focalización, el porcentaje de recursos asignados a los programas discrecionales supuestamente dirigidos a los más pobres, si bien creció, especialmente a partir de la implementación del programa Jefes/Jefas de Hogar en 2002, no dejó nunca de ser una porción minoritaria del gasto social global. En otras palabras, la redirección del gasto social hacia los más pobres, impulsada básicamente por los bancos multilaterales, estuvo lejos de convertirse en realidad.

Respecto al proceso de descentralización, éste tuvo relevancia aunque ya había sido iniciado en la etapa keynesiana. Finalmente y a diferencia de lo sucedido en el terreno de la economía, las privatizaciones en el área social fueron de menor envergadura y restringida básicamente a una parte del sistema previsional.

Sobre la base de las conclusiones a las que arriba este trabajo, se abre la posibilidad de una reflexión teórica sobre las relaciones entre Capitalismo y Estado de Bienestar, mostrando las dificultades que tienen los intentos de “desmercantilización” (OFFE 1984) para ser llevados a la práctica en sociedades complejas sujetas a procesos de democratización. También surgen del trabajo las dificultades que posee el EB para ser adaptado a una nueva situación social, lo que habla de la permanencia de los moldes socioculturales sobre los que fue edificado, esto es de su rigidez.

2. Evolución del Gasto Público y del Gasto Social

A los efectos de poder mostrar de manera más sintética la evolución del Gasto Público y del Gasto Social en los últimos 25 años, se toman los valores promedios de cada quinquenio para el período 1980-2004 y se desagrega anualmente la información del subperíodo 2000-2004 para apreciar el impacto de la crisis del sistema de Convertibilidad. Para ello se utilizaron los datos consolidados del Ministerio de Economía y Producción.

En el cuadro 1 puede observarse que, con la excepción del primer quinquenio del ochenta, el gasto público total en el periodo de transición entre la Argentina keynesiana y la neoliberal estuvo caracterizado por una marcada estabilidad en torno del 31% del PIB².

Esta situación llama profundamente la atención al tener en cuenta que este período estuvo caracterizado por una supuesta profunda transformación del Estado. Una primera lectura que surge es que en términos globales, la presencia del Estado (medida por el volumen de recursos administrados) en la sociedad civil a lo largo de este cuarto de siglo, no experimentó modificaciones de gran envergadura. Esta apreciación resulta más relevante al tener presente que las reformas neoliberales promovían la reducción de la presencia del

² El Gasto Público Total se ubica en torno del 30,95% del PIB (valor promedio del período), con un piso en 1983 donde registra el 25,92% del PIB y con un máximo en 2001 con el 35,69% del PIB.

Estado en la sociedad. De modo que podrían vislumbrarse algunos rasgos de resistencia al cambio del Estado argentino.

Mirando más desagregadamente la información, puede observarse una tendencia al crecimiento de los gastos considerados básicos o asociados a la concepción del Estado mínimo. En este caso, el gasto que en los comienzos de los ochenta se hallaba en el orden del 4,5%, crece hasta el 6% al final del periodo. Mirando la evolución de sus componentes, aparece una tendencia al crecimiento de los gastos de la administración general y del sistema judicial y un descenso de los gastos de defensa y seguridad, hecho asociado sin duda a la pérdida de centralidad que las fuerzas armadas tuvieron en el país luego de la restauración democrática a comienzos de los ochenta.

Ahora bien, la presencia del Estado en la economía fue indudablemente la principal afectada. De un nivel de casi 7% del PBI en los comienzos del periodo se desbarranca a cerca del 2% a finales del mismo, teniendo la caída principal en la década del noventa. Los procesos de privatización de empresas públicas son causa principal de este fenómeno, especialmente en el área de combustibles y de servicios. Por su parte los gastos en servicios de la deuda describen una parábola invertida comenzando y finalizando el periodo bajo análisis, con un nivel algo superior al 3% del producto.

Una estabilidad del gasto total y del asignado a las funciones estatales básicas junto con una caída del gasto en finalidades económicas implica que hubo un ganador claro: el gasto social, que experimentó un fuerte aumento lustro tras lustro arrancando del 13% del PBI en el primero y alcanzando el 20% en los tres últimos, incrementando así su participación en el gasto total y siendo por lejos el conjunto de gastos más importantes del Estado argentino.

La información presentada entonces permite concluir que al mismo tiempo que el keynesianismo argentino fue drásticamente desmantelado con privatizaciones, desregulaciones y flexibilización del mercado de trabajo, el EB experimentó un crecimiento significativo, medido por el volumen de recursos a él asignados.

Analizando el interior del gasto social se advierte un crecimiento de prácticamente todos sus componentes con la excepción del rubro más importante constituido por el sistema

previsional que llegó a un máximo de 8% del PBI en el periodo 1990-94 y decreció luego al 7% en el último periodo. La caída de la cobertura como producto de las mayores exigencias para jubilarse impuestas por la reforma previsional de 1993, el aumento de la precarización del trabajo y el congelamiento del valor de los beneficios luego de dicha reforma, son los factores claves para explicar esta caída del gasto previsional.

También hubo caída de los gastos en vivienda y agua potable pero ellos constituyen una porción muy pequeña del gasto social. Sin embargo es destacable el comportamiento de sector educativo y del sector de atención a la salud, donde el crecimiento es sostenido en todo el periodo. De igual forma, se produce un crecimiento de los gastos en la finalidad trabajo y promoción social que aunque tienen una baja participación en el total del gasto social, expresan la respuesta estatal al impacto negativo que generó el comportamiento del mercado de trabajo.

Es conveniente ahora desagregar la información del último lustro ya que en el mismo se produjo el estallido del sistema de Convertibilidad, dando lugar a una de las crisis más profundas que experimentara el país y cuyos efectos no pueden disiparse en plazos pequeños.

El análisis de esta información que se exhibe en el cuadro 2 indica que si se toma en consideración el periodo previo al estallido (2000 y 2001) el cuadro refuerza las conclusiones surgidas del cuadro 1. Esto es, se incrementan los gastos en funcionamiento estatal y en el área social. Por otra parte se agudiza la caída del gasto en finalidades económicas y crece sustancialmente el asignado a los servicios de la deuda.

El subperiodo que comienza con la gran crisis (2002-2004) revela una fuerte caída en todas las finalidades con excepción del gasto en finalidades económicas que adquiere una recuperación que lo sitúa nuevamente en los bajos niveles de la segunda mitad de la década del noventa.

Mirando en detalle lo ocurrido con el gasto social surge con claridad que la baja del mismo operada a partir del 2002 se debe fundamentalmente a la caída del gasto previsional fruto a su vez, principalmente, de la falta de movilidad de los beneficios frente a la alta inflación

producida en el subperiodo. También se produjo una caída en el gasto educativo y de salud aunque mas tenue que en el caso previsional. A su vez, el gasto en asistencia social experimentó un leve crecimiento, que se torna mas significativo en el caso de la finalidad trabajo como fruto de la creación del programa Jefes y Jefas de Hogar. Estos aumentos adquieren explicación en la situación de emergencia social producida por el quiebre de la Convertibilidad.

Como conclusión general entonces podemos afirmar que mirado desde la perspectiva del gasto público como porcentaje del producto, no es posible sostener un achicamiento global del Estado, sino básicamente de sus funciones económicas. Los gastos asociados al EB no solo sortearon indemnes el tránsito de keynesianismo a neoliberalismo sino que no dejaron de crecer. El derrumbe del gasto público en todos sus frentes a partir del 2002 fue la consecuencia de la crisis del modelo bajo el cual se implementaron las ideas neoliberales.

3. El “Poder Adquisitivo” del EB

Aun acordando con los resultados obtenidos en la sección anterior, podría esgrimirse el argumento de que los productos del EB perdieron relevancia. En otros términos, el actual EB sería un pariente mas pobre de aquel existente a fines de los setenta.

Pero si, como vimos, el EB argentino se apropió de porciones crecientes del Producto Social, la vía para dar lugar a aquella crítica es mostrando que en realidad el empobrecimiento afectó a la propia sociedad que contiene al EB. Para indagar sobre la pertinencia de dicha crítica, es conveniente entonces observar la evolución del PBI en términos constantes. El gráfico 1 nos indica que aquel tuvo un estancamiento en los ochenta, un crecimiento importante en los noventa y brusca caída seguida de fuerte recuperación en el último quinquenio. El gráfico 2, por el otro lado, muestra que el gasto social en moneda constante reprodujo en términos generales el patrón de evolución del PBI evidenciado un comportamiento procíclico ya apuntado por varios autores

Por otro lado, el análisis por quinquenios del cuadro 3 nos dice que el gasto social fue la única de las variables que mostró un crecimiento quinquenio tras quinquenio con excepción de una brusca caída en el último.

Otra forma de evaluar el “empobrecimiento” del EB es introducir la variable población para estimar producto y gasto per capita ya que aumentos de producto o gasto, menores que el poblacional, pueden producir un fenómeno de empobrecimiento. Observando el PBI per capita en términos constantes, la información vertida en el cuadro 4 permite observar que sigue un curso sinuoso de bajas y subas. Este comportamiento se diferencia del experimentado por el gasto social per capita, que muestra un incesante crecimiento con excepción del último periodo por los motivos ya reiterados.

De esta manera la información presentada no da lugar a sostener un empobrecimiento del EB argentino aunque experimentó coyunturas de agudas caídas acompañando el comportamiento de la economía, pero también de fuertes incrementos en los periodos de auge. Puede afirmarse entonces que el EB argentino acompañó, en último balance, el modesto enriquecimiento que la sociedad argentina experimentó en el último cuarto de siglo.

Para completar el análisis de esta sección, introdujimos información sobre lo sucedido en las tres áreas más relevantes del gasto social; esto es, salud, educación y previsión social. En el cuadro 5 se aprecia que el gasto público total per cápita en salud medido en moneda constante se incrementó de \$284 anuales a \$379 en el periodo intercensal 1991-2001. Este resultado, sin embargo podría ocultar un comportamiento diferencial significativo entre el gasto del sector público y el de las obras sociales. Para controlar este efecto estimamos el gasto per capita del sector público (excluyendo obras sociales). Como puede verse, en el periodo considerado creció fuertemente la cantidad de personas sin cobertura privada o de la seguridad social. Es razonable suponer que estas personas pudieran acceder solo a los servicios públicos de salud y que el aumento de potenciales beneficiarios debiera haber presionado significativamente sobre los recursos del sector. Los datos sin embargo no respaldan ningún empobrecimiento de la oferta pública. También aquí el gasto per capita se elevó de \$279 anuales a \$327.³

³ Esta información debe ser tomada con cautela. Por ejemplo sería posible que el incremento en los precios de insumos médicos haya sido superior al nivel general de precios y que ello anule el incremento en el gasto per capita mostrado. No disponemos de esta información y por ende es una hipótesis a comprobar, pero hasta tanto estudios mas detallados no lo demuestren, no tenemos evidencias de “empobrecimiento” en el sector

En el caso educativo la información contenida en los cuadros 6 y 7 relacionan los gastos públicos en enseñanza básica con la matrícula perteneciente a establecimientos públicos en los niveles inicial, básico, medio y superior no universitario. Como puede apreciarse asistimos en el periodo analizado a un significativo aumento de la matrícula en dicho tipo de establecimientos; sin embargo también es muy significativo el incremento de los gastos en el sector al punto que produce una relación de gasto por alumno matriculado creciente⁴. En este caso la crisis de la convertibilidad también produce una importante caída.

En el terreno previsional la información del cuadro 8 tampoco da pie para la tesis del empobrecimiento: por el contrario, en cada uno de los quinquenios para los que se presenta información existe un incremento del gasto previsional en moneda constante. Una vez relacionado este gasto con los beneficios en vigor en el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) nos brinda como resultado el gasto medio por beneficio que también arroja un resultado incremental en cada periodo analizado⁵. Solo luego del 2002 como se ve en el cuadro 9, se produjo una caída importante en el valor del beneficio promedio.

En definitiva, junto con la resistencia del EB a abdicar recursos, esta sección no da pie para la hipótesis de que nos hallamos frente a una versión pobre del que conocimos en la etapa keynesiana. Nuevamente aquí, la caída de recursos experimentada a partir del 2002 es fruto de la crisis de la estrategia neoliberal antes que la de su implementación y solo los próximos años nos dirán si se trata de algo coyuntural o de si comenzó finalmente el por muchos vaticinado “roll back” del EB.

4. Cambios en la Estructura del EB:

Ahora bien, esta inesperada fortaleza del EB para resistir la transición entre keynesianismo y neoliberalismo en el caso argentino puede haber ocultado importantes transformaciones

⁴ Esta información sobre el sector educativo es ilustrativa ya que existe gasto estatal en el sector privado que nuestra ejemplificación no contempla, pero trabajamos con el supuesto que la proporción de este gasto en el total del gasto educativo fue relativamente constante en el periodo analizado.

⁵ En el caso previsional, el gasto es mas amplio que el referido al SIJP, incluyendo por ejemplo a las pensiones no contributivas y los sistemas previsionales provinciales no transferidos a la órbita nacional. No obstante, los beneficios y gastos del SIJP son los mas significativos, permitiendo nuestro ejercicio tener una apreciación general de lo sucedido en el área previsional.

en su interior y por ello si bien el EB no sufrió mayor retracción (salvo la ocasionada por la caída del sistema de Convertibilidad) podría argumentarse que, junto con la sociedad a la que pertenece, experimentó modificaciones tan importantes que no se trata del mismo EB que existía a comienzos de los ochenta.

Varios elementos pueden apoyar esta visión ya que sin duda se produjeron cambios importantes en este último cuarto de siglo. El sistema previsional experimentó una semi-privatización con el surgimiento de un sistema de capitalización individual administrado por compañías privadas; también las obras sociales debieron comenzar a competir entre ellas para atraer afiliados y se reconvirtieron hacia la creación de o acuerdos con entidades privadas para captar asalariados de alto poder adquisitivo (efecto “descreme”); se produjeron reformas en la estructura del sistema educativo y se extendió la obligatoriedad de la enseñanza básica; proliferaron en los noventa programas dirigidos a sectores de bajos ingresos inspirados en el modelo focalizador, etc.

Sin embargo, estos cambios, importantes sin duda, no afectaron lo que podemos denominar la “naturaleza profunda” del EB argentino, esto es la presencia de los distintos principios que le dan sus rasgos centrales. Para comprender este punto son necesarias algunas reflexiones previas.

Un autor europeo introdujo en la literatura social un refinamiento muy importante al dejar de considerar al Estado de Bienestar como un único objeto de análisis y distinguir tres modelos del mismo (ESPING-ANDERSEN 1990). Así propuso, refiriéndose a países desarrollados, el modelo liberal (residual) para caracterizar la intervención social del Estado en países sajones (EEUU e Inglaterra), el modelo conservador (corporativo) para referir al estilo de política social prevalente en el continente europeo y el modelo social-demócrata (institucional-estatal) para resaltar el estilo en los países escandinavos.

Este último modelo es el que asigna un mayor volumen de recursos a los servicios sociales e implica la existencia de impuestos altos que gravan la renta y riqueza. Son sociedades con mayor flexibilidad laboral que las del modelo corporativo y tienen bajo desempleo. Existe una alta protección estatal para los ciudadanos, lo que incluye a los desempleados, y los programas de capacitación para estos ocupan un lugar muy importante en la política de

empleo. Por último son sociedades que otorgan gran énfasis al empleo público orientado a servicios personales (i.e. guarderías), a cargo fundamentalmente de mujeres lo que eleva significativamente la tasa de actividad de estas.

El modelo corporativo propio de los países europeos continentales posee un nivel de gasto público social menor que el modelo anterior y está financiado fundamentalmente por impuestos basados en la nómina salarial. Estos países cuentan con una fuerza de trabajo altamente protegida pero como el costo laboral es elevado, poseen un bajo estímulo a la creación de puestos de trabajo y un desempleo elevado. La tasa de actividad en general es menor que la de los otros dos modelos, especialmente en el caso de la mujer. Esta forma de estructuración de la política social, presenta dificultades para lidiar con el desempleo de gente joven sin experiencia en el mercado formal o adultos que perdieron derecho al seguro de desempleo. Existen no obstante, intentos innovadores como el RMI (Renta Mínima de Inserción) en Francia que implica un contrato con mayores de 25 años desocupados, los que deben buscar trabajo a cambio del ingreso que reciben aun cuando no están obligados a aceptar trabajo no deseado. Este modelo busca retardar la edad de acceso al mercado de trabajo mediante más años de escolarización para los jóvenes y adelantar la edad de jubilación.

En el modelo residual el mercado es central en la provisión de bienes sociales. Son sociedades caracterizadas por un mercado de trabajo muy flexible y cuentan con una baja tasa de desempleo. El gasto público en servicios sociales es el mas bajo de los tres modelos y posee un volumen significativo de empleo que puede caracterizarse de precario y de bajos ingresos. La pobreza relativa que los afecta es de significación y sus programas de asistencia social de carácter incondicional han sufrido reducción, incrementándose las exigencias para acceder a ellos⁶. Por otra parte, estos países han introducido medidas (Earned Income Tax Credit) que implican un estímulo a la búsqueda de trabajo y aceptación de puestos con bajos salarios.

Una mirada alternativa aunque coincidente con la propuesta de Esping-Andersen es partir de los tres principios básicos que estructuran los estilos de intervención estatal en los

⁶ Por ejemplo, el tránsito desde el AFDC (Aid to Families with Dependent Children) al TANF (Temporary Assistance to Needy Families) en los Estados Unidos.

procesos de distribución, nacidos en distintos momentos históricos y coexistentes cual capas geológicas en muchas sociedades contemporáneas

De acuerdo al principio de la **discrecionalidad**, el que otorga el bien no tiene obligación de darlo y el que recibe no tiene derecho a recibirlo; este principio que se convirtió en el patrón dominante de la política social del Estado a partir del siglo XIX, genera las bases de la beneficencia o asistencialismo. Un segundo principio es el de la **contribución**: accede al beneficio quien participa en su financiamiento; bajo este principio se estructuró el seguro social implementado a lo largo del siglo XX. El tercer principio es el de la **ciudadanía**: tienen derecho a la política social todos los habitantes de un país en su condición de ciudadanos y ella se financia con los recursos que brindan los impuestos; este enfoque surgió con fuerza en Europa luego de la segunda guerra mundial.

Mirado desde esta perspectiva “los tres mundos” del Estado de Bienestar delineados por Esping-Andersen pueden coexistir en una misma sociedad. Por ejemplo, los países “corporativos” de Europa continental poseen programas de asistencia social propios del modelo residual (means-tested). Los países anglosajones tienen seguros sociales contributivos bismarckianos (por ejemplo Estados Unidos) o como Inglaterra desarrollaron un sistema de salud pública (National Health Service) asentado sobre el principio de ciudadanía.

Lo mismo sucede en América Latina donde a pesar del sesgo mayoritariamente corporativo introducido por el seguro social basado en contribuciones obrero-patronales-estatales, coexisten los otros dos principios estructuradores de política social.

Por ejemplo, la política social argentina se ha basado en los tres principios, de tal manera que es posible encontrar programas sociales que tienen que ver con una seguridad social para el empujado sector formal de trabajadores, con recursos del estado asignados discrecionalmente a sectores de bajos ingresos y también con sistemas de prestaciones en el cual el derecho de acceso está basado en el concepto de ciudadanía: el sistema público de educación.

Ahora bien, para analizar lo sucedido con la “naturaleza profunda” del EB argentino reorganizamos la información de gasto público de acuerdo a los tres principios que, como dijimos, han estructurado históricamente la intervención social del Estado. De esta manera agrupamos a los gastos de salud y educación públicas dentro del principio de ciudadanía, ya que son servicios abiertos al conjunto de los habitantes y financiados con recursos generales del Estado. Englobados en el principio de contribución, ubicamos a los programas de la seguridad social ya que suelen implicar contribución financiera del beneficiario y restringen a él y a su familia el carácter de beneficiarios. Finalmente incluimos dentro del principio de la discrecionalidad a los programas de asistencia social destinados a poblaciones de bajos ingresos y los gastos en vivienda. Hemos excluido del análisis a los gastos en “otros servicios urbanos” que tienen alguna dificultad para ser ubicados en las categorías señaladas pero que, por su escasa participación en el gasto total, no tienen capacidad de alterar los resultados del análisis.

El cuadro 10 muestra los componentes y la evolución de cada uno de estos tipos de gastos. Se advierte el crecimiento sistemático de los gastos ciudadanos lustro tras lustro seguramente relacionados al gran aumento de la matrícula en todos los niveles de enseñanza registrados en el periodo y de la mayor cobertura del sistema público de salud, producto de sectores que quedaron sin la protección de las obras sociales⁷; también el crecimiento y posterior estancamiento de los gastos contributivos como consecuencia de la caída de la cobertura y el estancamiento en el nivel general de los beneficios previsionales luego de la reforma de 1993⁸. También se advierte la relativa estabilidad de los gastos asistenciales/discrecionales aunque la cifra total esconde el diferencial comportamiento del gasto en vivienda (decreciente) y el incremento del gasto en programas asistenciales fruto de la proliferación de programas focalizados a partir de los noventa⁹.

⁷ Ver cuadros 6 y 7

⁸ Respecto al valor de los beneficios previsionales debe destacarse que permaneció inmóvil luego de la reforma de 1993 hasta el final del periodo analizado en este trabajo; esto se agravó por la alta inflación experimentada especialmente en el año 2002.

⁹ Ver sección de este trabajo dedicada a los programas focalizados. Debe aclararse no obstante, que el programa de Jefes y Jefas de Hogar (JJHH) debería ser incluido en la categoría de gastos discrecionales/asistenciales pero no es posible discriminarlo del rubro Programas de Empleo y Seguro de Desempleo donde están imputados y que en nuestra clasificación se encuentran en la categoría de gastos contributivos por ser el Seguro de Desempleo solo accesible a trabajadores del sector formal. De hecho, el salto que esta finalidad experimenta en el último periodo se debe a la implementación del programa de JJHH y por ende la diferencia con los periodos anteriores debiera ser imputada a los gastos asistenciales/discrecionales. Este aspecto se ve mas claramente cuando se examina la finalidad Programas de

Ahora bien, si analizamos la estructura porcentual de este gasto como se muestra en el cuadro 11 surge claramente la llamativa estabilidad de la misma. La imagen que emerge de esta información es que la estructura que el EB argentino poseía a principios de la década de 1980 es básicamente la misma que a comienzos del siglo XXI. La preeminencia que mantuvo el componente contributivo le da al EB argentino un tinte que lo asimila al modelo conservador-corporativo definido por Esping-Andersen. Sesenta por ciento del gasto tiene que ver con este modelo mientras que los gastos asociados al modelo socialdemócrata o al principio de ciudadanía rondan un tercio del volumen total de gasto social.

El componente asociado al modelo residual-liberal o el principio de la discrecionalidad mantuvo una participación marginal. De esta forma, los intentos en los noventa de expandir el modelo liberal-residual no tuvieron mayor éxito.

De cualquier manera y como conclusiones generales de lo analizado hasta el momento, el EB argentino no solo no fue desmantelado en el paso del keynesianismo al neoliberalismo sino que creció en términos de los recursos públicos que involucra hasta la crisis de la Convertibilidad. Además no hubo cambio alguno significativo en su estructura ya que continuó siendo un modelo fundamentalmente inspirado en el principio bismarckiano de la contribución y por ello asociado el modelo corporativo de los países europeos continentales.

5. Evaluando las Estrategias de Reforma del EB

Así como el keynesianismo fue drásticamente desmantelado por medio de privatizaciones de empresas públicas, desregulaciones en varios sectores de la economía y flexibilización del mercado de trabajo, el pensamiento neoliberal propuso tres estrategias centrales para reformar el EB acusado de inequitativo e ineficiente. Dichas estrategias fueron la focalización, la descentralización y la privatización.

Empleo y Seguro de Desempleo en el último periodo: en 2000 y 2001 alcanza a 0,30 y 0,37 del PBI respectivamente; pero salta a 1% en 2002 (año de lanzamiento del programa JJHH), 1,23% en 2003 y 1,02 en 2004.

El argumento central respecto a la focalización era que el modelo de política social instaurado a partir de la segunda posguerra no había tenido en América Latina la capacidad de atender a los sectores más pobres y había sido aprovechado básicamente por los sectores obreros organizados sindicalmente y por las clases medias urbanas. Basándose fundamentalmente en el desempeño de la seguridad social mostraba como los sectores de menores ingresos no poseía ni la cobertura previsional de pensiones ni protección contra la enfermedad.

En consecuencia para lograr mayor equidad social y llegar efectivamente a los más pobres, debía remodelarse el edificio de la política social y la focalización del gasto público en dichos sectores era la herramienta que produciría esta transformación.

Como los sectores medios y de trabajadores organizados sindicalmente eran los principales beneficiarios de la política social, para liberar recursos que pudieran ser asignados a los más pobres, aquellos debían comenzar a pagar total o parcialmente por los servicios sociales que consumían. La privatización aparecía así como la contracara de la focalización liberando los recursos para esta y complementando su labor en pro de mayor equidad.

Finalmente, la descentralización contribuiría a la mayor eficiencia y eficacia del gasto en la medida que acercaría la gestión al beneficiario haciendo que este asumiera un mayor control sobre la calidad de los servicios.

En el caso argentino podemos obtener algunas conclusiones de esta dirección sugerida a las políticas sociales

a. La marginalidad de las políticas focalizadas

Siguiendo las recomendaciones de los organismos de crédito multilaterales, el gobierno argentino puso en marcha en la década del noventa, programas sociales focalizados señalando que su intención era redirigir el gasto social hacia los sectores de mayor pobreza.

En 1994 se creó la Secretaría de Desarrollo Social (SDS), principal organismo para el diseño e implementación de las políticas focalizadas contra la pobreza. De acuerdo con el

decreto de creación del organismo (227/94), dependía directamente de la Presidencia de la Nación. Ahora bien, la nota distintiva de su accionar fue la proliferación de programas elaborados sobre el molde focalizador y que agrupamos bajo el principio Discrecional/Asistencial

No obstante este auge de programas focalizados, de los cuadros 10 y 11 surge con claridad que el gasto social asignado al principio discrecional/asistencial a pesar de haber experimentado crecimiento en el área asistencial no dejó de ser una fracción muy pequeña del gasto social. Ello exhibe la incapacidad de la estrategia focalizadora para modificar el perfil del gasto social y evidencia que en la sociedad prevalece una pugna distributiva donde los sectores de mayor organización y poder (no precisamente los más pobres) no están dispuestos a ceder recurso alguno. En otros términos, el fracaso de la focalización revela que los sectores más pobres están en inferioridad de condiciones no solo en la posesión de activos sino también en la capacidad de organización para demandar y presionar por sus intereses. De esta manera, los sectores sociales mejor organizados, beneficiarios históricos del sistema de políticas sociales, cierran las puertas a cualquier intento de redistribución profunda que los afecte. En este contexto, aun un gobierno con fuerte voluntad política redistributiva hacia los más pobres (que no fue precisamente el caso en ese periodo) hubiera encontrado grandes resistencias para efectuar una redistribución progresiva.

b. La descentralización del EB:

La descentralización de la política social debía realizar una contribución a la eficiencia y eficacia. El acercamiento del usuario a quien gestiona permitiría un mejor control del primero sobre la acción del segundo ayudando entonces a mejorar el impacto del gasto público en el sector.

En el caso argentino, el proceso descentralizador ya había comenzado a finales de los setenta. El gobierno militar impulsó en 1978 la descentralización de establecimientos hospitalarios; de esta manera se transfirieron hospitales de la administración central a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y a varios gobiernos provinciales (ISUANI Y MERCER 1988).

El sistema educativo argentino también experimentó una descentralización de los niveles primario y medio. Como en el caso de la salud, en 1978 el gobierno militar produjo la transferencia de la gestión de los servicios educativos de nivel primario desde el estado federal a las provincias; en 1992 se completó con la transferencia de los establecimientos de nivel medio. De tal modo, si en 1970 el estado nacional concentraba el 27,7% de la matrícula escolar del nivel primario, en 1992 solamente conservaba el 1,6%. Completado el proceso de transferencia a las provincias, en 1994 el estado nacional conservaba solo el 0,5% de los establecimientos de nivel inicial, el 0,3% de nivel primario, el 1,8% de nivel medio y el 7% de los de nivel terciario (FILMUS 1998).

La información que se observa en el cuadro 12 muestra globalmente un moderado proceso de descentralización del gasto social argentino. Se trató de un proceso donde el gobierno central mantuvo o aun incrementó levemente la porción del PBI que administra, pero también donde creció significativamente el gasto de los gobiernos locales. De esta forma, la información sugiere que en la descentralización ocurrida, las provincias y en mucho menor medida los municipios, fueron quienes acapararon el crecimiento del gasto en el periodo. El incremento de los gastos provinciales en educación básica y salud pública explican el grueso del incremento.

De esta manera, mientras al comienzo del periodo el gobierno nacional administraba dos tercios del gasto social, al final del mismo, este porcentaje solo alcanzaba a la mitad.

c. La Privatización como transformación oculta:

El proceso de privatización en la política social argentina no tuvo de manera alguna la dimensión que adquirió en el terreno económico. De hecho el proceso de privatización de empresas públicas como ENTEL, Obras Sanitarias de la Nación, Aerolíneas Argentinas o Yacimientos Petrolíferos Fiscales, fueron realizados muy rápidamente sin que mediara una oposición de relevancia. Aún más, parecía existir una opinión favorable en un alto porcentaje de la población a estas privatizaciones.

Esto no sucedió con el EB donde dos ejemplos son claramente ilustrativos. En primer lugar la reforma previsional de 1993 tuvo un proceso de gestación de dos años donde el proyecto del gobierno no conseguía quórum en un Congreso dominado por el oficialismo. Solo la negociación impulsada por un grupo de diputadas que accedió a otorgar quórum a cambio de una reducción en la edad de jubilación de la mujer, permitió destrabar la situación y aprobar el proyecto.(ISUANI y SAN MARTINO 1993) Por otra parte, el proyecto aprobado distaba del interés del Poder Ejecutivo que prefería un sistema de capitalización individual administrado por compañías privadas siguiendo el molde adoptado en la reforma previsional chilena de 1982; en el caso argentino el sistema de capitalización debió coexistir con un sistema de reparto reformado impulsado por sectores del oficialismo y la oposición.

El segundo ejemplo tiene que ver con la reforma de las obras sociales donde el interés gubernamental era que compitieran en un mercado de la salud con las compañías aseguradoras privadas. Esto nunca fue transformado en ley consiguiéndose como máxima concesión la competencia al interior del sistema de obras sociales.

Estos ejemplos muestran la mayor dificultad de avanzar sobre la privatización de áreas del EB.

No obstante, se aduce en cierta literatura (GILBERT 2004) que el EB ha sufrido también una transformación vía el crecimiento de la oferta y demanda privada de bienes sociales. De esta manera, el grado en el que el EB cubre a sus beneficiarios no tendría la envergadura que poseía en el pasado. Por ejemplo el aumento del gasto de bolsillo de los individuos en servicios de salud y educación puede ser un indicador de este fenómeno. Desafortunadamente no estamos en condiciones de explorar esta línea de razonamiento dado que si bien la Argentina cuenta con una encuesta realizada en 1996/97 que mide el gasto de los hogares no disponemos de otra medición que permita comparar. Si bien se realizó una nueva encuesta en 2004/05 no están aun disponibles los datos de la misma.

6. Conclusiones

Lo discutido en este trabajo conduce a exponer dos conclusiones centrales.

En primer lugar la extraordinaria resistencia del EB a las transformaciones provocadas en el cuerpo social por las políticas neoliberales plantea que, mas allá de la intención de sus impulsores, la fortaleza de los sectores beneficiarios para evitar transformaciones junto a los riesgos de pérdida de legitimidad y apoyo político para quienes osaren intentar su reducción, son factores claves para explicar lo sucedido con el EB en estos años.

Es decir, los intentos de reducción del EB chocan seriamente con la resistencia que imponen los procesos de democratización y obtención de legitimidad política. En este respecto el caso argentino es interesante, ya que como señalamos, la privatización de empresas públicas y reducción dramática del gasto en finalidades económicas fueron realizadas en periodos extremadamente cortos sin mayores costos políticos. Muy diferente fue el intento de avanzar sobre el gasto social como ejemplificamos con el caso previsional y de las obras sociales. Las presiones políticas de sindicatos, partidos de oposición y organizaciones de jubilados previnieron transformaciones privatizadoras de la profundidad operada en el terreno de las empresas públicas de producción o servicios. Y también provocó dicha dificultad en privatizar el EB una cierta cultura que asigna a las políticas sociales los atributos de un derecho que el Estado debe garantizar.

En síntesis, el funcionamiento de la democracia, que no impidió el desmantelamiento del Estado keynesiano, probó ser un antídoto fenomenal para los intentos de avanzar en el contracción del EB.

La segunda conclusión es que esta fortaleza del EB camina en paralelo con su rigidez. Es decir, la sociedad argentina experimentó, como vimos, transformaciones profundas en su estructura; la retracción de la capacidad productiva y regulatoria del estado, la apertura y competencia internacional y la flexibilidad laboral que transformó el mercado de trabajo con aumentos en la desocupación, subempleo y precarización; se incrementó significativamente la pobreza y la desigualdad de ingresos. No obstante estas monumentales transformaciones, el EB experimentó cambios, pero ellos no modificaron lo que denominamos la “naturaleza profunda” que poseía antes de dichas transformaciones de la sociedad.

De esta manera tenemos en buena medida el mismo EB que el del pasado lo que significa un EB para el pasado y que no ha tomado cuenta de las transformaciones sociales actuales. De hecho sigue estructurado para proveer principalmente ingresos previsionales a quienes dejan el mercado laboral por vejez o invalidez, cosa absolutamente adecuada a una sociedad de pleno empleo, pero no a la actual donde el número de jóvenes desempleados ha llegado a niveles alarmantes sin que esto se refleje en las prioridades del gasto público.

También, como en los países europeos identificados con el modelo corporativo-conservador, en nuestro país predomina aun un modelo de prestaciones sociales basado en la noción del varón como “breadwinner” mientras la mujer ejerce la reproducción del hogar. Esta noción no ha contemplado los grandes cambios en la composición familiar con una elevación sustantiva de la tasa de actividad de la mujer y un gran número de hogares monoparentales que cuando son liderados por mujeres se exponen a una gran vulnerabilidad económica por tener generalmente una sola fuente de ingreso. La ausencia de un desarrollo significativo de servicios personales (cuidados infantiles, por ejemplo) complica enormemente la creciente incorporación de la mujer en el mercado de trabajo; este es otro de los “Nuevos Riesgos” que no contempla el actual EB. (ESPING ANDERSEN Y OTROS 2002)

Existen entonces, enormes dificultades que deberán enfrentar quienes quieran adaptar el EB a la situación contemporánea. La madeja de intereses generados por el EB son muy fuertes y los actores que se benefician de el tienen mas poder de organización y presión que la de aquellos que abogan por adecuarlo a los tiempos modernos.

Por supuesto el conflicto es político y cultural respecto a un Estado de Bienestar que es tan vigente como rígido.

BIBLIOGRAFIA

CLARKE, John (2004) "Changing Welfare, Changing States" SAGE Publications, Londres.

ESPING ANDERSEN, Gosta (1990) "The Three Worlds of Welfare Capitalism" Princenton University Press, Princenton, New Jersey

ESPING ANDERSEN, Gosta Y OTROS (2002) "Why we need a New Welfare State", Oxford University Press, New York

FILMUS, Daniel (1998) "La descentralización educativa en el centro del debate", en Isuani, Ernesto Aldo y Filmus, Daniel (comps.) La Argentina que viene, Tesis / FLACSO / Unicef, Buenos Aires.

GILBERT, Neil (2004) "Transformation of the Welfare State" Oxford University Press, New York

ISUANI, Ernesto Aldo y SAN MARTINO, Jorge (1993) "La Reforma Previsional Argentina: Opciones y Riesgos" CIEPP/Miño y Dávila Editores, Buenos Aires

ISUANI, Ernesto Aldo (1991) "Bismarck o Keynes ¿quien es el culpable?: notas sobre la crisis de acumulación", en ISUANI, Ernesto Aldo y Otros: "El Estado Benefactor: Crisis de un Paradigma" CIEPP/Miño Dávila, Buenos Aires

ISUANI, Ernesto Aldo y MERCER, Hugo (1988) "La Fragmentación Institucional del Sector Salud en la Argentina, Pluralismo o Irracionalidad ?", en Centro Editor América Latina - Biblioteca Política Argentina, No. 241 - Buenos Aires

OFFE, Claus (1984) "Contradiction of the Welfare State", MIT Press, Boston

PIERSON, Paul (1994) "Dismantling de Welfare State?" Cambridge University Press, Cambridge

POLANYI, Karl (1957) "The Great Transformation" , Beacon Press, Boston

TAYLOR-GOOBY, Peter (2004) "New Risks, New Welfare: the Transformation of the European Welfare States" Oxford University Press, New York

Cuadro 1
Gasto Público Consolidado 1980-2004
(Promedio quinquenales en % del PBI)

FINALIDAD / FUNCION	1980-84	1985-99	1990-94	1995-99	2000-04
GASTO TOTAL	28,19	32,13	31,27	31,73	31,44
I. FUNCIONAMIENTO ESTATAL	4,62	4,98	5,85	6,08	5,88
Administración general	1,60	2,22	3,01	3,13	2,87
Justicia	0,28	0,43	0,64	0,79	0,84
Defensa y seguridad	2,74	2,33	2,20	2,16	2,17
II. GASTO PUBLICO SOCIAL	12,93	16,83	19,85	20,58	20,29
Educación, cultura y ciencia	2,73	3,57	3,84	4,42	4,57
Salud	3,36	3,88	4,51	4,77	4,65
Agua potable y alcantarillado	0,18	0,16	0,15	0,16	0,11
Vivienda y urbanismo	0,59	0,66	0,55	0,45	0,34
Promoción y asistencia social	0,73	1,04	0,99	1,18	1,30
Previsión social	4,33	6,30	8,18	7,84	7,20
Trabajo	0,51	0,50	0,69	0,91	1,33
Otros servicios urbanos	0,52	0,71	0,95	0,85	0,79
III. GASTO SERV. ECONOMICOS	6,73	7,46	3,64	2,38	2,01
Producción primaria	0,35	0,39	0,27	0,31	0,31
Energía y combustible	2,81	2,55	1,32	0,43	0,35
Industria	0,42	0,31	0,14	0,08	0,06
Servicios	2,38	2,37	1,07	1,11	0,91
Otros gastos	0,75	1,85	0,83	0,45	0,39
IV. SERVICIOS DEUDA PUBLICA	3,91	2,86	1,93	2,68	3,26

Fuente: En base a Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica- Ministerio de Economía y Producción

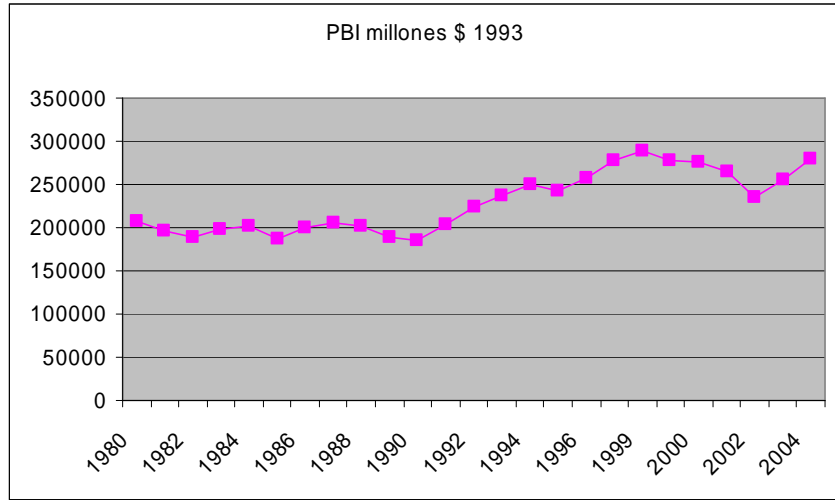
Cuadro 2

Gasto Público Consolidado 2000-2004(% del PBI)

FINALIDAD / FUNCION	2000	2001	2002	2003	2004
GASTO TOTAL	33,78	35,69	29,34	29,45	28,93
I. FUNCIONAMIENTO ESTATAL	6,32	6,44	5,55	5,44	5,63
Administración general	3,15	3,12	2,62	2,66	2,81
Justicia	0,92	0,98	0,82	0,73	0,75
Defensa y seguridad	2,25	2,35	2,11	2,06	2,08
II. GASTO PUBLICO SOCIAL	21,41	22,16	19,75	19,15	18,99
Educación, cultura y ciencia	5,00	5,21	4,40	4,04	4,18
Salud	4,96	5,11	4,47	4,34	4,36
Agua potable y alcantarillado	0,10	0,10	0,11	0,12	0,13
Vivienda y urbanismo	0,38	0,41	0,23	0,30	0,38
Promoción y asistencia social	1,23	1,27	1,23	1,37	1,41
Previsión social	7,92	8,14	7,06	6,56	6,32
Trabajo	0,95	1,04	1,51	1,69	1,45
Otros servicios urbanos	0,86	0,90	0,74	0,72	0,76
III. GASTO SERV. ECONOMICOS	1,80	1,77	1,41	2,46	2,62
Producción primaria	0,34	0,30	0,26	0,29	0,34
Energía y combustible	0,31	0,25	0,25	0,26	0,71
Industria	0,06	0,06	0,05	0,05	0,05
Servicios	0,89	0,95	0,69	0,87	1,13
Otros gastos	0,19	0,21	0,16	0,98	0,39
IV. SERVICIOS DEUDA PUBLICA	4,26	5,32	2,62	2,40	1,69

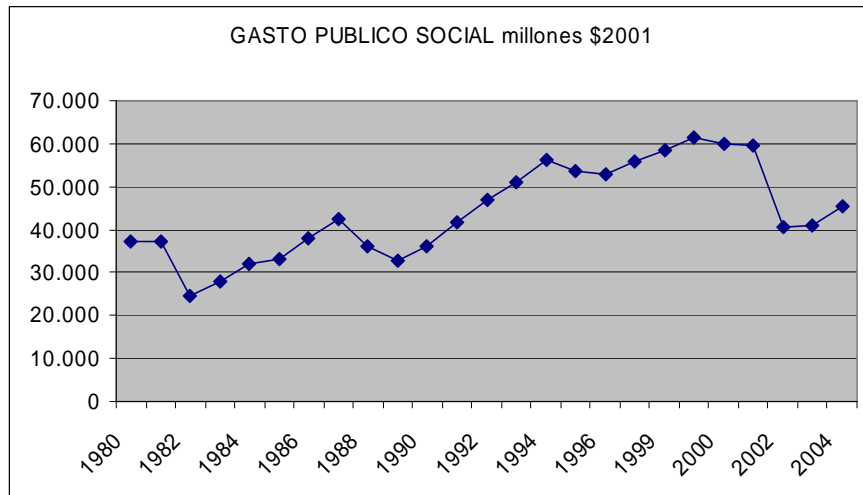
Fuente: En base a Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica- Ministerio de Economía y Producción

Grafico 1



Fuente: CEPAL (Buenos Aires)

Grafico 2



Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica- Ministerio de Economía y Producción

Cuadro 3

PBI y Gasto Público Consolidado (1980-2004)

FINALIDAD / FUNCION	1980-84	1985-89	1990-94	1995-99	2000-04
PBI (millones de \$ de 1993)	198.232	196.810	219.837	268.749	262.059
GASTO PUBLICO TOTAL (millones de \$ de 2001)	69.041	69.588	72.842	87.052	76613
FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO	11.339	10.791	13.717	16.686	14309
GASTO PUBLICO SOCIAL	31.790	36.461	46.355	56.463	49304
GASTO PÚBLICO EN SERV. ECONOMICOS	16.464	16.136	8.259	6.517	4843
SERVICIOS DE LA DEUDA PUBLICA	9.449	6.201	4.512	7.387	8158

Fuente: En base a CEPAL (Buenos Aires) y Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica- Ministerio de Economía y Producción

Cuadro 4

PBI y Gasto Público Consolidado per capita 1980-2004

FINALIDAD / FUNCION	1980-84	1985-89	1990-94	1995-99	2000-04
PBI (millones de \$ de 1993)	198.232	196.810	219.837	268.749	262.059
GASTO PUBLICO TOTAL(millones de \$ de 2001)	69.041	69.588	72.842	87.052	76.613
GASTO PUBLICO SOCIAL (millones de \$ de 2001)	31.790	36.461	46.355	56.463	49.304
Población	28.968.984	31.216.086	33.383.857	35.513.304	37.510.293
PBI per capita \$1993	6842	6304	6585	7567	6986
Gasto Publico per capita \$2001	2383	2229	2182	2451	2042
Gasto Social per capita \$2001	1.097	1168	1389	1590	1314

Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL (Buenos Aires); Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica- Ministerio de Economía y a INDEC

Cuadro 5
Gasto Público en Salud 1991 y 2001

Año	Población Total (1)	Población No Cubierta (2)	Gasto Público en Salud (3) (\$millones de 2001)	Gasto en Salud Pública (4) (\$millones de 2001)	Gasto Público en Salud anual per capita \$ (3)/(1)	Gasto en Salud Pública anual per capita \$ (4)/(2)
1991	32.615.528	12.032.999	9273	3358	284	279
2001	36.260.130	17.424.010	13737	5705	379	327

(2) No tiene Obra social y/o plan de salud privado o mutual

Fuente: En base a INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 1991 y 2001 y Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica – Ministerio de Economía y Producción

Cuadro 6
Gasto Público Educativo y Matrícula en Establecimientos Públicos
(1980-2004) Años seleccionados

Periodo	1980-83	1984-88	1994-99	2000-04
Alumnos matriculados	4.763.389	5.606.769	6.589.536	7.142.676
Gasto en Educación básica (millones \$ 2001)	4.176	5.338	8.005	7.498
Gasto anual por alumno (\$ 2001)	881	952	1.213	1.050

Fuente: En base a Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica – Ministerio de Economía y Producción y Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología¹⁰

¹⁰ Los datos de matrícula del sector público provienen: para 1980-1988 del Centro Nacional de Estadísticas de la Educación. Para 1994-2000 la información es de la Dirección General Red Federal de Información Educativa y para el periodo 2001-2004 los datos son de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa.

Cuadro 7

Gasto Público Educativo y Matrícula en Establecimientos Públicos (2000-2004)

Periodo	2000	2001	2002	2003	2004
Alumnos matriculados	7.101.174	7.182.269	7.218.660	7.111.773	7.099.506
Gasto en Educación básica (millones \$ 2001)	9.363	9.515	6.147	5.687	6.777
Gasto anual por alumno (\$ 2001)	1319	1325	851	800	955

Fuente: En base a Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica – Ministerio de Economía y Producción y Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología - Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa.

Cuadro 8

Gasto Previsional per capita (1980-2004)

Promedios Quinquenales

Periodos	1980-84	1985-89	1990-94	1995-99
Beneficios SIJP en vigor	2477335	2778067	3180675	3330083
Gasto previsional (millones \$ 2001)	10648,2	13600,0	19019,6	21469,3
Gasto por beneficio (\$ 2001 anual)	4347,3	4904,2	5969,6	6448,7
Gasto por beneficio (\$2001 mensual)	362,3	408,7	497,5	537,4

Fuente: En base a Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica – Ministerio de Economía y Producción y Secretaria de Seguridad Social "Panorama de la Seguridad Social" – Series Históricas 1971-2000

Cuadro 9
Gasto Previsional per capita (2000-2004)

Periodos	2000	2001	2002	2003	2004
Beneficios SIJP en vigor	3266817	3213264	3181981	3155171	3105713
Gasto previsional (millones \$ 2001)	22.152	21.864	14.524	14.029	15.160
Gasto por beneficio (\$ 2001 anual)	6780,8	6804,4	4564,4	4446,3	4881,5
Gasto por beneficio (\$2001 mensual)	565,1	567,0	380,4	370,5	406,8

Fuente: En base a Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica – Ministerio de Economía y Producción, y Secretaría de Seguridad Social, Dirección Nacional de Políticas de Seguridad Social

Cuadro 10
Estructura del Gasto Social según Principios 1980-2004
(% del PBI)

FINALIDAD / FUNCION	1980-84	1985-89	1990-94	1995-99	2000-04
GASTO PUBLICO SOCIAL	12,93	16,83	19,85	20,58	20,29
Otros servicios urbanos	0,52	0,71	0,95	0,85	0,79
PRINCIPIOS					
Ciudadanía					
Educación, cultura y ciencia y técnica	2,73	3,57	3,84	4,42	4,57
Atención pública de la salud	1,11	1,41	1,70	1,88	1,96
Agua potable y alcantarillado	0,18	0,16	0,15	0,16	0,11
Total	4,02	5,15	5,69	6,46	6,64
Contribución					
Obras sociales - Atención de la salud	2,03	2,16	2,20	2,13	2,12
INSSJyP - Atención de la salud	0,51	0,60	0,88	0,99	0,76
Previsión social	4,33	6,30	8,18	7,84	7,20
Progr. de empleo y seg. de desempleo	0,02	0,02	0,10	0,27	0,78
Asignaciones familiares	0,49	0,49	0,59	0,64	0,55
Total	7,38	9,56	11,94	11,88	11,41
Discrecional/Asistencial					
Promoción y asistencia social	0,43	0,75	0,72	0,94	1,11
Vivienda y urbanismo	0,59	0,66	0,55	0,45	0,34
Total	1,02	1,41	1,27	1,39	1,45
TOTAL Principios	12,42	16,12	18,90	19,73	19,50

Fuente: En base a Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica- Ministerio de Economía y Producción

Cuadro 11
Estructura del Gasto Social según Principios (%) 1980-2004

PRINCIPIOS	1980-84	1985-89	1990-94	1995-99	2000-04
Ciudadanía	32,37	31,95	30,11	32,74	34,05
Contribución	59,42	59,31	63,17	60,21	58,51
Discrecional/Asistencial	8,21	8,75	6,72	7,05	7,44
TOTAL	100	100	100	100	100

Fuente: en base a cuadro 10

Cuadro 12
Gasto Social de Los Tres Niveles de Gobierno
En porcentaje del PBI

FINALIDAD / FUNCION	1980-84	1985-89	1990-94	1995-99	2000-04
GASTO NACIONAL	7,96	9,85	10,87	10,97	10,40
GASTO PROVINCIAL	4,32	6,04	7,59	8,13	8,41
GASTO MUNICIPAL	0,65	0,94	1,39	1,48	1,48
TOTAL	12,93	16,83	19,85	20,58	20,29

*Fuente: Elaboración propia en base a Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica
– Ministerio de Economía y Producción*

SUMARIO

Está ampliamente difundida la noción que la década del noventa produjo en Argentina una contracción estatal generalizada. El artículo muestra que si bien ello sucedió en el campo de la economía, no aconteció lo mismo en las diversas áreas de la política social. De esta forma mientras privatizaciones y flexibilidad laboral desmantelaban el edificio keynesiano, los componentes del denominado Estado de Bienestar (EB) experimentaban un notable crecimiento. Por otra parte, las transformaciones sufridas por dicho EB en el último cuarto de siglo fueron pequeñas; es decir, el profundo cambio experimentado por la sociedad argentina en este periodo no fue acompañado por un EB que conservaba a comienzos del siglo XXI la misma estructura que poseía en el inicio de la década de 1980. La información reunida permite además obtener conclusiones sobre los resultados de las estrategias de focalización, descentralización y privatización impulsadas en los noventa para reformar los sistemas de políticas sociales.

ABSTRACT

It is widely accepted that the Argentine State suffered a deep reduction in its shape during the 90's. The article shows that even though this happened in the economic field, there were no reductions in the social sectors. Thus, while privatization and labor flexibility help to dismantle the Keynesian model, the various areas of the local Welfare State (WS) experienced a remarkable growth. Besides, transformations affecting the WS were almost inexistent; in other words, while the Argentine society suffered deep changes, the WS maintained at the beginnings of the XXI century the same structure it had in the early 80's. Data gathered also allows to judge what occurred with the strategies of targetting, decentralization and privatization fostered in the 90's.