

FOCALIZACION Y GASTO SOCIAL EN LA DECADA MENEMISTA

Ernesto Aldo Isuani

UBA/CONICET

1. INTRODUCCION

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, cuestionando así las estrategias universalistas que predominaban anteriormente.

El argumento central 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 mas pobres y había sido aprovechado básicamente por los sectores obreros organizados sindicalmente y por las clases medias urbanas. 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.

Este trabajo indaga sobre los principales rasgos de la política social argentina en los noventas presentando en primer lugar el ramillete de programas con los que se intentó desarrollar la estrategia focalizadora. En segundo lugar, se realizó una revisión de lo sucedido con el resto del gasto social. Para ello procedí a examinar la magnitud, la estructura, la evolución y las características del gasto público social para relevar lo acontecido en sus tres áreas centrales, esto es, la educación, la salud y la previsión social.

Finalmente realicé una evaluación del significado que adquirieron las políticas focalizadas al interior del gasto público social e indagué sobre las razones de estos resultados.

2. FOCALIZACIÓN: EL COMBATE A LA POBREZA

El combate a la pobreza alcanzó en la década del '90 un elevado nivel de institucionalización y de centralidad entre las políticas sociales estatales.

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 y entre sus competencias se destacaban:

- Desarrollar en forma centralizada los cometidos inherentes a la asistencia social, la vivienda y la tercera edad.

- Desarrollar proyectos de cooperación técnica que permitan mejorar la cooperación con las restantes jurisdicciones, como así también con organismos internacionales.
- Coordinar toda la política social del gobierno.
- Asistir a la población desde el punto de vista social en situaciones normales y de emergencia.
- Planificar y fiscalizar todo lo relativo a la promoción, integración y desarrollo de los grupos humanos con problemas sociales dentro de las políticas establecidas por el gobierno nacional.
- Programar, ejecutar y controlar actividades tendientes a reactivar los conjuntos sociales a través de la paulatina delegación de responsabilidades sociales en la comunidad siguiendo el principio de subsidiariedad.
- Promover, ejecutar y fiscalizar los programas de vivienda para los sectores de menores recursos.
- Establecer políticas concretas de promoción, asistencia e integración social de las personas de la tercera edad.

En 1995 la SDS puso en marcha el Plan Social del Gobierno Nacional cuyo objetivo enunciado fue realizar un ejercicio de planificación estatal del gasto público social (SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL 1995). Entre otras consideraciones, el Plan Social declaró un conjunto de principios básicos orientadores de la gestión

- Focalización de los programas sociales específicos.
- Integralidad de las múltiples acciones sobre las poblaciones-objetivo que a lo largo del tiempo se complementen en el ataque de la pobreza.
- Sustentabilidad que asegure continuidad en el tiempo y efectividad hasta la consecución de los objetivos fijados.
- Explicitación de objetivos y metas en todos los programas sociales.
- Fortalecimiento de la comunidad a través de la creciente interacción entre el Gobierno Nacional, las organizaciones comunitarias y las municipalidades.

Sin embargo, el esfuerzo de coordinación que pretendió establecer el Plan Social no sindicó a la SDS como única sede institucional para la implementación del conjunto de programas de combate a la pobreza. En 1997 existían sesenta programas sociales en el ámbito nacional, que dependían de nueve ministerios y secretarías diferentes; por lo tanto, una de las características salientes de las políticas sociales de combate a la pobreza en el periodo, fue una alta fragmentación institucional y la ausencia de mecanismos de concertación de las acciones

Es decir, la creación de la SDS no significó la concentración del diseño, del control y/o de la ejecución de los programas sociales en ese organismo sino que se intentó crear instancias de articulación en el plano técnico, básicamente a través del desarrollo del Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales (SIEMPRO), orientado a producir y elaborar información sobre la oferta y la demanda social. Desde este programa, cuyo objetivo era el fortalecimiento institucional de la gestión de las políticas sociales, se establecieron esfuerzos concretos para incorporar un concepto moderno de gerencia social en la administración de los programas sociales nacionales y provinciales.

En 1994, la reforma de la Constitución Argentina incorporó la figura del Jefe de Gabinete de Ministros, quien tenía, entre otras, la misión de coordinar el gabinete social y, por lo tanto, implicaba cierta superposición de funciones con la SDS. Ello incorporó problemas adicionales a la coordinación de las acciones de la política social estatal.

El mencionado gabinete social estaba integrado por el ministro de Economía, el ministro de Salud y Acción Social, el ministro de Educación, el ministro de Trabajo y Seguridad Social, el ministro del Interior y el secretario de Desarrollo Social.

Además, en el marco de las políticas de combate a la pobreza, se creó en 1996 el Consejo Federal de Desarrollo Social (COFEDES) un organismo colegiado integrado por los máximos responsables de las áreas sociales de todos los gobiernos provinciales y de la Nación con el objetivo de coordinar las acciones vinculadas al desarrollo social.

La fragmentación institucional señalada anteriormente quedó notablemente expuesta en la dependencia de los programas sociales en diversos ministerios y secretarías:

- 23 programas dependían de la SDS;
- 16 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social;
- 6 del Ministerio de Salud y Acción Social;
- 3 del Ministerio de Cultura y Educación;
- 3 del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados;
- 2 del Ministerio del Interior;
- 3 del Ministerio de Economía;
- 1 de la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales; y
- 3 eran responsabilidad de los gobiernos provinciales a través de fondos girados directamente y supervisados por la SDS.

Desde el punto de vista funcional, los sesenta programas sociales pueden agruparse en las siguientes áreas temáticas:

- 6 programas de alimentación y nutrición;

- 8 de vivienda;
- 11 integración social y desarrollo comunitario;
- 19 de empleo y desarrollo productivo;
- 6 programas de salud;
- 3 programas de educación;
- 6 tipos de subsidios personales o institucionales y emergencias sociales.

En conjunto, los 60 programas sociales nacionales alcanzaron en 1997 una inversión de \$ 3.622,162 millones de pesos.

Alimentación y nutrición

Los seis programas nacionales de alimentación y nutrición representaban una inversión anual de \$ 336,652 millones de pesos. A continuación se presenta el detalle y el organismo responsable:

Denominación del programa	Organismo responsable
Políticas Sociales Comunitarias (POSOCO)	Gobiernos provinciales
Programa Alimentario Nutricional Infantil (PRANI)	Secretaría de Desarrollo Social
Programa Social Nutricional (PROSONU)	Gobiernos Provinciales
Pro Huerta	Secretaría de Desarrollo Social - INTA
Apoyo Solidario a Mayores (ASOMA)	Secretaría de Desarrollo Social
PROBIENESTAR	Instituto de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados

Fuente: SIEMPRO, Guía de Programas Sociales 1998, Buenos Aires.

De estos seis programas, dos estaban orientados a los adultos mayores (ASOMA y PROBIENESTAR), tres a niños entre 2 y 14 años (POSOCO, PRANI y PROSONU), y el restante (PRO HUERTA) a mejorar las condiciones generales de alimentación de la población con necesidades especiales.

Vivienda e infraestructura urbana

Los ocho programas nacionales de vivienda e infraestructura urbana implicaban una inversión anual de \$ 1.079,831 millones de pesos.

Denominación del programa	Organismo responsable
Programa Arraigo	Comisión de Tierras Fiscales Nacionales
Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI)	Secretaría de Desarrollo Social
Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Social Básica	Secretaría de Desarrollo Social
Provisión de Ayuda Social para Provisión de Agua Potable y Saneamiento (PASPAYS)	Ministerio de Economía y de Obras y Servicios Públicos
Programa de Desarrollo Social en Áreas Fronterizas (PROFESA)	Secretaría de Desarrollo Social
Programa de Mejoramiento de Barrios	Secretaría de Desarrollo Social
Programa de Rehabilitación para las Inundaciones – Subprograma de viviendas	Ministerio del Interior

Fuente: SIEMPRO, Guía de Programas Sociales 1998, Buenos Aires.

Respecto de sus prestaciones, todos los programas preveían la construcción de infraestructura, tres se orientaban a la regularización dominial, seis contemplaban la construcción de viviendas y cinco desarrollaban acciones de mejoramiento y adecuación de la vivienda.

Integración Social y Desarrollo Comunitario

Los once programas nacionales de Integración Social y Desarrollo Comunitario significaban una inversión anual de \$ 127,065 millones de pesos.

Denominación del programa	Organismo responsable
Acciones del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI)	Secretaría de Desarrollo Social
Atención a Grupos Prioritarios	Secretaría de Desarrollo Social
Atención a Grupos Vulnerables	Secretaría de Desarrollo Social
Fondo Participativo de Inversión Social	Secretaría de Desarrollo Social
Centro Nacional de Organizaciones	Secretaría de Desarrollo Social

Comunitarias	
Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil	Secretaría de Desarrollo Social
Programa de Fortalecimiento del Desarrollo Juvenil	Secretaría de Desarrollo Social
Programa de Acción Integral para la Socialización de Menores Marginados del Gran Buenos Aires (PROAMBA)	Secretaría de Desarrollo Social
Proyecto Integral de Comunidades Aborígenes en el departamento Ramón Lista, Formosa	Secretaría de Desarrollo Social
Programas del Consejo del Menor y la Familia	Secretaría de Desarrollo Social

Fuente: SIEMPRO, Guía de Programas Sociales 1998, Buenos Aires.

Empleo y desarrollo productivo

Los diecinueve programas nacionales de empleo y desarrollo productivo alcanzaban una inversión anual de \$ 898,314 millones de pesos.

Denominación del programa	Organismo responsable
Capacitación Laboral para un Sector o Rama de Actividad	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
Capacitación para Apoyar el Empleo	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
Desarrollo del Empleo Local II	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
Desarrollo Rural para el Noreste Argentino	Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos
Dinamización Productiva Regional	Ministerio del Interior
Emprender	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
Forestar	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
Proempleo	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

Programa de Apoyo a Talleres Protegidos de Producción	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
Programa de Apoyo a la Reconversión de la Esquila	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
Programa de Apoyo al Desarrollo Local	Secretaría de Desarrollo Social
Programa Social Agropecuario	Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos
Programas Especiales de Empleo	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
Proyectos Especiales de Capacitación	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
Servicios Comunitarios	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
Talleres Ocupacionales	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
Trabajar II	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

Fuente: SIEMPRO, Guía de Programas Sociales 1998, Buenos Aires.

Salud

Los seis programas nacionales de salud presentaban una inversión anual de \$ 188,320 millones de pesos.

Denominación del programa	Organismo responsable
Programa Ampliado de Inmunizaciones	Ministerio de Salud y Acción Social
Programa Materno Infantil	Ministerio de Salud y Acción Social
Programa Materno Infantil y Nutrición (PROMIN)	Ministerio de Salud y Acción Social
Programa Nacional de Control de la Enfermedad del Chagas	Ministerio de Salud y Acción Social
Programa Nacional de Lucha contra los Retrovirus Humanos – ETS - SIDA	Ministerio de Salud y Acción Social
Proyecto de Lucha contra el SIDA y Enfermedades de Transmisión Sexual (LUSIDA)	Ministerio de Salud y Acción Social

Fuente: SIEMPRO, Guía de Programas Sociales 1998, Buenos Aires.

En esta área si bien todos los programas estaban concentrados en el Ministerio de Salud y Acción Social, cuatro de ellos se orientaban a la atención de problemas de prevención de enfermedades específicas; en cambio, los dos programas restantes (Materno Infantil y Materno Infantil y Nutrición) estaban dirigidos a la atención de problemas de carácter asistencial.

Educación

Los tres programas nacionales compensatorios en educación representaban una inversión anual de \$ 118,612 millones de pesos.

Denominación del programa	Organismo responsable
Plan Social Educativo: Mejor Educación para Todos	Ministerio de Cultura y Educación
Plan Social Educativo: Mejoramiento de la Infraestructura Escolar	Ministerio de Cultura y Educación
Programa Nacional de Becas de retención Escolar	Ministerio de Cultura y Educación

Fuente: SIEMPRO, Guía de Programas Sociales 1998, Buenos Aires.

Subsidios personales o institucionales y a emergencias sociales

Los seis programas nacionales de subsidios alcanzaban una inversión anual de \$ 873,368 millones de pesos para 1997.

Denominación del programa	Organismo responsable
Subsidios Institucionales	Secretaría de Desarrollo Social
Acciones de la Dirección de Emergencias Sociales	Secretaría de Desarrollo Social
Atención de Pensiones No Contributivas	Secretaría de Desarrollo Social

Ayuda Social a Personas	Secretaría de Desarrollo Social
PAMI Geriátricos	Instituto de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados
PAMI Subsidios Económicos	Instituto de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados

Fuente: SIEMPRO, Guía de Programas Sociales 1998, Buenos Aires.

3. EDUCACION, SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL

El sistema educativo argentino experimentó una profunda descentralización de los niveles primario y medio. En 1978 se 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%; en el nivel medio, los datos para el mismo periodo acompañan la tendencia: el estado nacional pasó de administrar el 47,3% al 39,3%.

Completado el proceso de transferencia, para 1994 el estado nacional conservaba el 0,5% de los establecimientos de nivel inicial, el 0,3% de los de nivel primario, el 1,8% de los de nivel medio y el 7% de los de nivel terciario (FILMUS 1998). En 1994, con la sanción de la Ley Federal de Educación, se introdujeron cambios en la estructuración de los niveles educativos y en los contenidos pedagógicos, entre otros.

La comparación de los censos de 1980 y 1991 permite identificar lo siguiente :

Cuadro 1

Tasa neta de escolarización	1980	1991	1997 (EDS)
Nivel Inicial	57,5	72,6	88
Primario	90,5	95,7	99,4
Medio	42,17	59,3	81,9
Terciario y Universitario	7,5	14,4	38,8

Fuente: Censos Nacionales de Población y SIEMPRO/ INDEC, 1999.

- En el nivel preescolar inicial se produjo un gran salto en la cobertura: la tasa neta de matriculación pasó del 57,5% al 72,6%, es decir, un incremento del 26%.
- Con relación al nivel primario, en el mismo lapso se incrementó la tasa neta de escolarización del 90,5% al 95,7%.

- En el nivel medio, la tasa neta de escolarización presentó niveles de cobertura moderados, aunque se verificó un incremento considerable en el periodo: pasó del 42,17% al 59,3%.
- En el nivel terciario y universitario, la tasa neta de matriculación prácticamente se duplicó: pasó del 7,5% al 14,4% de la población considerada.

Ahora bien, si incluimos en esta comparación los datos de la Encuesta de Desarrollo Social (EDS) de 1997 puede apreciarse un salto muy significativo en la cobertura de todos los niveles de enseñanza, especialmente en el nivel medio y en el nivel terciario/universitario.

También la EDS proporciona información sobre la cobertura del sistema educativo por quintil de ingreso donde la situación no presenta grandes diferencias en los niveles preescolar y primario. La situación cambia en el nivel medio donde la cobertura neta total es del 81,9% pero en el primer quintil de ingresos esa proporción desciende al 69,8% y entre los del quinto quintil alcanza al 97,7%. También son notorias las diferencias de cobertura de jardines y guarderías: mientras que la cobertura neta total es del 35%, entre los más pobres llega al 22,3% y entre los más ricos alcanza al 92,5%. Finalmente, también las diferencias se reproducen a nivel terciario donde la cobertura neta total es de 38% pero solo participan de este nivel un 15% de los miembros del primer quintil y 75% del quintil más rico.

En relación al sistema de salud argentino, este se caracteriza por su alto nivel de fragmentación institucional donde se reconocen tres subsistemas claramente diferenciados:

- Un subsector de seguros médicos obligatorios para aquellos trabajadores asalariados del sector formal que cubren a estos trabajadores y a sus familiares.
- Un sector público descentralizado en las provincias y, en algunos casos en los municipios, que funciona en buena medida como sector residual de la falta de cobertura del subsector de obras sociales.
- Un subsector de seguros privados de atención médica, orientado a sectores de ingresos altos.

La EDS señala que la cobertura de seguro social y de los esquemas privados alcanzaba el 62,3% de la población y esta cobertura se relaciona estrechamente con la estructura de ingresos: de representar el 91% entre el quintil de mayores ingresos va experimentando una persistente caída hasta significar solo 35% entre el quintil más pobre. Obviamente, lo contrario ocurre examinando aquellos que solamente poseen cobertura hospitalaria pública. Es importante notar que el esquema médico de la seguridad social, esto es, las obras sociales cubren a un 54% de la población, y ello constituye un indicador indirecto de la dimensión del mercado formal de trabajo argentino.

Por otro lado, las transformaciones económicas operadas en la década bajo estudio impactaron de diferente manera en las ramas de actividad productiva y, en consecuencia, en la dinámica del sector de obras sociales; por ejemplo, entre 1994 y 1998 se produjo la baja de 97 y el alta de 26 obras sociales, lo que entrega una desaparición neta de 71; en consecuencia, el sistema contaba al final de la década con 290 obras sociales y no con las 361 que existían en 1994 (SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS DE SALUD 1999).

Finalmente, la reforma del sistema previsional argentino en 1994, implicó el surgimiento de un sistema previsional mixto incluyendo una versión reformada de régimen de reparto gestionado por el Estado y un sistema de capitalización individual administrado por aseguradoras privadas.

A junio de 1999 el sistema previsional contaba con poco menos de 10 millones de afiliados. Ahora bien, dado que el nuevo sistema posee rígidos requisitos para acceder a los beneficios, entre ellos los años de cotización, no basta ser afiliado sino que debe cotizarse regularmente. El número de trabajadores que cotizaban regularmente a mediados de 1999 era menos de la mitad de los afiliados. Esta disminución de la cobertura se vincula a las condiciones de precarización del mercado laboral argentino. A fines de 1998 el sistema previsional argentino pagaba 3.180.000 beneficios de los que 1.900.000 eran jubilaciones y los restantes, pensiones (ANSES 1999).

4. EL GASTO PÚBLICO SOCIAL

El gasto público como proporción del PBI creció en la Argentina de los noventa. En 1990 el gasto representaba el 30,4% del PBI en tanto en 1999 había alcanzado al 34,2%. Como se aprecia en el cuadro 2 el aumento se registra en los gastos de funcionamiento del Estado y en el servicio de la deuda pública. Por su parte, existe un fuerte descenso en las actividades económicas del Estado, como resultado de la política de privatizaciones y concesiones encaradas: el gasto en infraestructura económica y subsidios a la actividad privada cayó del 5,3% del PBI en 1990 al 2,1% en 1999.

Por su parte, el gasto público social mostró un comportamiento claramente ascendente. En 1990 representaba el 18,6% del PBI y llegaba al 21,8% en 1999. Así, el gasto público social representaba una gran proporción del gasto público total ya que en 1999 dos tercios del gasto público era gasto social;

Respecto de la estructura del gasto público social es posible extraer las siguientes conclusiones a partir de la lectura del cuadro 2:

- El gasto previsional mantuvo su participación en el gasto social total, ocupando además la mayor proporción del mismo con casi el 40% en 1999.
- El gasto en salud mostró un incremento: de 4,2% del PBI en 1990 al 5,1% en 1999 y representaba en este año cerca de un cuarto del gasto público social.
- El gasto educativo también tuvo un aumento significativo: de 3,5% del PBI en 1990 al 4,9% en 1999 implicando un casi 25% del gasto público social.
- El resto de las finalidades sociales presentadas en el cuadro 2 absorbían una pequeñísima fracción del gasto social: solo Promoción y Asistencia Social superaba (levemente) el 1% del PBI

Cuadro 2

Gasto Público Consolidado¹*En porcentaje del PBI*

FINALIDAD / FUNCION	1990	1991	1992	1993*	1994*	1995*	1996*	1997*	1998*	1999**
GASTO TOTAL	30,37	31,04	31,49	31,66	31,77	32,49	30,56	30,36	30,98	34,24
I. FUNCIONAMIENTO ESTATAL	4,92	5,80	6,08	6,16	6,29	6,23	5,85	5,66	5,91	6,76
II. GASTO PUBLICO SOCIAL	18,57	19,61	19,81	20,26	20,99	21,20	20,09	19,78	20,08	21,77
II.1. Educación, cultura y ciencia	3,52	3,61	3,81	4,09	4,16	4,32	4,13	4,31	4,40	4,93
II.2. Salud	4,21	4,36	4,46	4,63	4,89	4,97	4,62	4,53	4,61	5,13
II.3. Agua potable y alcantarillado	0,13	0,13	0,13	0,18	0,18	0,20	0,15	0,17	0,16	0,14
II.4. Vivienda y urbanismo	0,71	0,62	0,46	0,47	0,49	0,43	0,42	0,47	0,49	0,44
II.5. Promoción y asistencia social	0,88	0,90	0,92	1,10	1,14	1,02	1,05	1,19	1,27	1,35
II.6. Previsión social	7,93	8,39	8,45	7,88	8,23	8,38	8,00	7,49	7,44	7,88
II.7. Trabajo	0,39	0,69	0,63	0,84	0,91	0,96	0,91	0,86	0,86	0,97
II.8. Otros servicios urbanos	0,80	0,93	0,95	1,06	1,00	0,91	0,81	0,76	0,86	0,92
III. GASTO SERVICIOS ECONOMICOS	5,31	3,63	3,10	3,40	2,74	2,82	2,41	2,25	2,30	2,15
IV. SERVICIOS DEUDA PUBLICA	1,57	1,99	2,51	1,85	1,75	2,24	2,21	2,67	2,69	3,56

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

Esta información, muestra que la estrategia focalizadora no tuvo capacidad para efectuar una reorientación de los recursos del Estado hacia los sectores de mayor pobreza. Efectivamente, si bien los recursos para estos programas se incrementaron en cerca de 1% del PBI (suma de programas de promoción, asistencia social y trabajo) el grueso del gasto siguió adjudicado al sistema de seguridad social y a los sistemas públicos de educación y salud.

Un estudio oficial analiza el impacto redistributivo del gasto social. (Cuadro 3) A continuación se detallan algunas conclusiones:

- Mientras en el quintil inferior de ingresos se gasta el 21% del total de las erogaciones sociales, en el de mayores recursos se destina el 18%; si se considera el gasto público per cápita, este resultado es aun más desfavorable debido al mayor tamaño de los hogares pobres: al primer quintil le corresponden \$ 953, al quinto quintil \$ 1.390 y al promedio de la población total \$ 1.158.
- Sin embargo, si se descompone el gasto público social, las conclusiones cambian sustancialmente: el gasto en los sectores sociales (educación y salud públicas) está fuertemente orientado a las personas del quintil de más bajos ingresos que reciben el 32% del gasto público social y \$ 603 per cápita, valor que supera en un 24% a la media nacional; los sectores más altos, por lo contrario, reciben \$ 377, un 23% inferior al promedio nacional. Los gastos de educación elemental, atención médica, programas de nutrición y promoción social están claramente sesgados hacia los estratos más pobres.
- Por su parte, los gastos en los seguros sociales (previsión social, obras sociales) crece en los estratos superiores de la distribución de ingresos: el quinto quintil se apropia de un gasto per capita de \$1012 mientras que el primer quintil solo de \$ 350.

Cuadro 3: Impacto distributivo de los gastos sociales. Año 1991.

Conceptos	Quintiles					Total
	I	II	III	IV	V	
GPS TOTAL						
millones \$	8173	7525	8090	7469	6984	38241
en porcentaje	21,37	19,68	21,16	19,53	18,26	100
\$ por persona	953	1177	1144	1256	1390	1158
en % de ingreso	57,88	35,01	26,31	17,1	8,14	19,52
SECTORES SOCIALES						
millones \$	5170	2901	3608	2539	1897	16115
en porcentaje	32,09	18	22,39	15,75	11,77	100
\$ por persona	603	454	510	427	377	488
en % de ingreso	36,62	13,5	11,73	5,81	2,21	8,23
SEGUROS SOCIALES						
millones \$	3002	4624	4482	4931	5087	22126
en porcentaje	13,57	20,9	20,26	22,28	22,99	100
\$ por persona	350	723	6334	829	1012	670
en % de ingreso	21,26	21,51	14,57	11,29	5,93	11,3

Fuente: Secretaría de Programación Económica y Regional, 1999 b.

5. ALGUNAS CONCLUSIONES

La información presentada arroja algunos resultados en relación a la afirmación de que las políticas focalizadas permitirían redireccionar el gasto social hacia los sectores de mayor pobreza introduciendo de esta forma mayor equidad en las políticas sociales.

En primer lugar surge con claridad que a pesar de la gran proliferación de programas sociales durante los noventa inspirados por la estrategia focalizadora, el gasto social asignado a ellos no dejó de ser una fracción extremadamente pequeña del gasto social.

Ello demuestra la incapacidad de la focalización 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 ingresos 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.

Como consecuencia, las áreas más importantes de la política social mantuvieron o incrementaron su presencia en el gasto social. Por ejemplo, el sistema previsional mantuvo su participación en el gasto social y como vimos beneficia en mayor medida a los sectores de mayores ingresos por lo general vinculados al mercado formal de trabajo. Por su parte, el sistema educativo incrementó su participación en el gasto social, seguramente como consecuencia de la fuerte expansión de la cobertura que el sistema tuvo durante esta década.

Otra forma de juzgar la ineficacia de la estrategia focalizadora es observar lo sucedido con el objetivo al que ella apuntaba: combatir la pobreza. Como era esperable de una cantidad de recursos tan pequeña asignada a estos programas, la pobreza no solo no disminuyó sino que continuó creciendo durante el periodo estudiado. Respecto de los hogares bajo la línea de pobreza, en 1994 representaban el 12,7%; a partir de allí, aumentaron en forma incesante hasta alcanzar el 21,4% en el 2000.

La insignificancia de recursos asignados a los programas focalizados explica también su nulo impacto redistributivo ya que la creciente desigualdad en la distribución del ingreso fue otra característica central de la última década. En otros términos, el 20% de la población con ingresos superiores pasó de obtener el 50,7% del ingreso nacional en 1990, a apropiarse del 54,7% a fines del siglo; por su parte, el 20% de la población con ingresos inferiores descendió del 4,7% al 3,8%, en el mismo período. También la brecha de desigualdad entre el 20% más rico y el 20% más pobre experimentó una expansión. En 1990, los primeros ganaban en promedio 10.8 veces más que los más pobres, mientras que esta razón saltaba al 14.3 en 1998.

Si se consideran los programas focalizados de empleo, estos evidenciaron su irrelevancia cuando se los contrasta con lo sucedido en el mercado de trabajo: la evolución de la tasa de

desempleo argentino mostró un constante aumento durante los noventa: si se toma el inicio de la década, la marca estaba en el 8,6% y llegó a 14,5% en 1999.

Por otra parte, la fragmentación de los programas impidió un enfoque integral en el abordaje de la pobreza: se creaban programas que brindaban alimentación a un grupo social determinado pero no satisfacían sus necesidades de habitación; se permitía el acceso a servicios de salud pública pero sin proveer oportunidades de trabajo o ingreso; se facilitaba el acceso al sistema educativo público pero no se proveía ingreso para transporte o consumo de energía, etc. las acciones no estaban generalmente coordinadas para proveer a quienes estaban en situación de pobreza la posibilidad de acceder a los consumos necesarios para escapar de dicha situación.

Por último, el enfoque abrió el camino para el desarrollo explosivo del clientelismo político, resultado inevitable de la estrategia focalizadora escogida. Un problema principal es la dificultad que han mostrado las políticas contra la pobreza para llegar a todos los que están por debajo de un nivel de consumo dado. Y esto se debe a que no hay formas objetivas de determinar quienes son los pobres: Las encuestas de hogares y los censos pueden determinar cuantos son los pobres pero no quienes son. En consecuencia, el ejercicio de identificación es esencialmente discrecional y concluye la mayor parte de las veces degenerando en prácticas clientelistas que genera recursos para algunos pobres (y frecuentemente no tan pobres) y excluye a otros.

BIBLIOGRAFIA

ALTIMIR Oscar Y BECCARIA Luis 1999 , “Efectos de los cambios macroeconómicos y de las reformas sobre la pobreza urbana en la Argentina”, Santiago de Chile, mimeo.

ANSES 1999 “Informe de la Seguridad Social” Año 1 No3, septiembre

BANCO MUNDIAL 1999 “Poverty and Income distribution in Argentina: patterns and changes”, mimeo

BECCARIA Luis y LOPEZ Néstor 1996, “Notas sobre el comportamiento del mercado de trabajo urbano” en Beccaria y López (comps.), Sin trabajo: Las características del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina, UNICEF / Losada, Buenos Aires.

CEPAL 1999, “Panorama Social de América Latina 1998”, Santiago de Chile

FILMUS Daniel, 1998, “La transformación educativa en el centro del debate” en Isuani y Filmus (comp.) La Argentina que viene: Análisis y propuestas para una sociedad en transición, UNICEF / FLACSO / Norma Editorial, Buenos Aires.

ISUANI Aldo 1998, “Una nueva etapa histórica” en Isuani y Filmus, (comp.) La Argentina que viene: Análisis y propuestas para una sociedad en transición, UNICEF / FLACSO / Norma Editorial, Buenos Aires_.

LLACH Juan y MONTOYA Silvia 1999 “En Pos de la Equidad: La pobreza y la distribución del ingreso en el Area Metropolitana de Buenos Aires” Buenos Aires, mimeo.

MARSHALL Adriana 1998, “Empleo en la Argentina 1991-1997: ¿Nuevas pautas de comportamiento despues de la liberalización económica?” OIT, Santiago de Chile

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION 1998, Mejor Educación para Todos. Programas Compensatorios en Educación de la República Argentina 1993 – 1998, Buenos Aires;

MINISTERIO DE SALUD Y ACCION SOCIAL , ley 24.049 y resoluciones N° 125/91, 233/91 y 1.151/91;

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL; Resolución N° 240/97

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL 1997, Indicadores de Monitoreo - Programa Trabajar II, Buenos Aires

MONZA Alfredo 1998, “La crisis del empleo en la Argentina de los 90” en Isuani, Aldo y Daniel Filmus, (comp.) La Argentina que viene: Análisis y propuestas para una sociedad en transición, UNICEF / FLACSO / Norma Editorial, Buenos Aires

MONZA Alberto 1993, “La situación ocupacional argentina” en Minujin, Alberto (comp.), Desigualdad y exclusión. Desafíos para la políticas social en la Argentina de fin de siglo, UNICEF / Losada, Buenos Aires, p.83.

SAFJP 1999, Análisis Previsional. Informe Trimestral N° 2, Buenos Aires.

SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL 1995, Plan Social 1995. Políticas de promoción y solidaridad con los más necesitados, Buenos Aires.

SECRETARIA DE PROGRAMACION ECONOMICA Y REGIONAL 1999a, Caracterización y Evolución del Gasto Público Social. Período 1980-1997, Buenos Aires.

SECRETARIA DE PROGRAMACION ECONOMICA Y REGIONAL 1999b, El gasto público y su impacto redistributivo, <http://www.mecon.ar>

SEN Amartya 1992, "Sobre concepto y medidas de pobreza" en Comercio Exterior, vol. 42 N° 4, México.

SIEMPRO/INDEC, 1999, Encuesta de Desarrollo Social. Condiciones de Vida y Acceso a Programas y Servicios Sociales, Buenos Aires.

SIEMPRO, 1999, Indicadores para el seguimiento de la situación social. 1° semestre de 1998, Buenos Aires.

SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS DE SALUD 1999, "Obras Sociales: Información general del sistema" Volumen I, Buenos Aires