

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

# **Régimen de Bienestar y Desarrollo social. Los límites de las políticas sociales focalizadas.**

Alejandro Del Valle.

Cita:

Alejandro Del Valle (2009). *Régimen de Bienestar y Desarrollo social. Los límites de las políticas sociales focalizadas. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/581>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# **Régimen de Bienestar y Desarrollo social**

## **Los límites de las políticas sociales focalizadas.**

**Alejandro Del Valle**

*Docente – Investigador  
Facultad de Ciencias de la Salud y Servicio Social  
Universidad Nacional de Mar del Plata  
ajax@speedy.com.ar*

### **INTRODUCCIÓN**

Hasta la década de 1990 en Argentina la relación entre política social – política económica se asentó sobre el rol que había adquirido el estado y que se sustentaba en la apropiación de una parte considerable de los recursos financieros provenientes de las exportaciones que, en virtud de su productividad, se habían transformado en el sector de la economía con capacidad de generar un excedente de ingresos.

Con la transformación de las instituciones económicas durante la década de 1990 el Estado abandonó su pretensión de desarrollo a través del modelo de sustitución de importaciones y redujo su capacidad de intervención en el Mercado.

Al mismo tiempo se dio inicio a nueva etapa de política social mediante un paquete alternativo de bienestar que buscó compensar los rezagos sociales con recursos fiscales escasos. Esto quedó expresado en una agenda política que contenía algunas correcciones en la estrategia de conjunto y patrocinaba un régimen específico de políticas sociales compensatorias que, en sus inicios, se sustentaron en la creación de un fondo de inversión social por medio del que se esperaba poder canalizar parte del gasto e inversión sociales hacia los sectores más pobres. En este sentido, se reconoció explícitamente que los grupos más desfavorecidos eran quienes más estaban sufriendo por lo que se optó por la introducción de redes de protección social focalizadas.

De este modo, tras los procesos de reforma se introdujeron profundas modificaciones en el régimen de bienestar argentino que de un sistema de protección social de carácter universal pasó a desarrollar intervenciones de tipo asistencial y a construir una red de protección social<sup>1</sup> transitoria para quienes, en principio, no se habían beneficiado del “*efecto derrame*”, y luego para los que comenzaron a ser excluidos de los beneficios del desarrollo social y de la condición ciudadana.

## **CARACTERÍSTICAS Y EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL**

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

Un indicador de la magnitud de las áreas distributivas lo constituye el gasto social que ejecuta el gobierno. El gasto social puede crecer como consecuencia del propio crecimiento económico (prioridad macroeconómica) y el consecuente aumento de los recursos estatales y su reorientación hacia los sectores sociales o como resultado de la presión fiscal.

De este modo, antes que preguntar sobre cuánto se gasta (per cápita) es necesario averiguar cuál es el esfuerzo que realiza un gobierno en relación a la transferencia de recursos hacia los sectores

---

<sup>1</sup> Se comprende como ‘red social’ al “conjuntos de intervenciones compensatorias, que incrementan el ingreso y otros activos mediante transferencias focalizadas, y que están diseñadas específicamente para sostener o aumentar el bienestar de los grupos pobres o vulnerables en períodos de transición económica” (Graham, 1994, citado en BID, 2000: 190).

sociales. El crecimiento del PBI, la participación dentro del gasto social y la prioridad fiscal que se le otorga son algunos factores a considerar para analizar que prioridades posee el gasto social focalizado dentro de la agenda de gobierno.

Al poseer un perfil de gasto social universal, en Argentina, los programas (o políticas) sociales están orientados a atender a toda la población y no a un subconjunto de la misma, por ello, los programas sociales focalizados han tenido y tienen un peso relativo substancialmente menor en el gasto público social y no alcanzan a cubrir al 5 % de éste.

No obstante, el gasto público social corresponde al gasto social, en el sentido más amplio y, por ende, gran parte del mismo no se destina a programas focalizados sino a la financiación de programas dirigidos a la población en general. En Argentina, no todo el gasto público social consolidado es ejecutado desde el Gobierno Nacional sino que una parte del mismo corresponde a gastos que realizan los entes autárquicos (como las obras sociales) y los gobiernos provinciales y municipales.

El gasto social podemos agruparlo en dos grandes áreas:

A -Gasto Público Social en Sectores Sociales: incluye a los Programas universales y Programas Focalizados y,

B - Gasto Público Social en Seguros Sociales: incluye previsión social, obras sociales, pensiones contributivas, etc..

Durante todo el período de reforma del estado (1984-1999) el gasto público total, en términos del producto bruto interno (PBI), se mantuvo estable (cuadro 1), mientras tanto, el gasto público social, en términos del PBI, tendió a crecer (Cuadro 2). Aunque la relación entre el gasto público social y el gasto público consolidado no ha tenido un crecimiento sustantivo se ha dado en un contexto de sostenimiento del gasto público consolidado con relación al PBI. (Cuadro 1). Esta tendencia hacia el incremento de la participación del gasto social en relación al gasto público total (prioridad fiscal del gasto), se revirtió en 2003 cuando se observa una recuperación del gasto público similar a 1995 y una participación del gasto social sensiblemente menor (9,60 %) (Cuadro 1 y 2).

**Cuadro Nro 1: Evolución del gasto total por nivel de gobierno (en % P.B.I.) 1984/06**

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

<sup>1</sup> Sólo se incluye las transferencias de la Administración Nacional a los Fondos Fiduciarios y no el total de la ejecución de gastos de los mismos, debido a que no se cuenta con el detalle de los montos y asignación por finalidad-función.  
 (\*) Cifras provisionales  
 Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica.

**Cuadro Nro 2: Evolución del gasto social por nivel de gobierno (en % de P.B.I.) 1984/06**

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

<sup>1</sup> Sólo se incluye las transferencias de la Administración Nacional a los Fondos Fiduciarios y no el total de la ejecución de gastos de los mismos, debido a que no se cuenta con el detalle de los montos y asignación por finalidad-función.  
 (\*) Cifras provisionales  
 Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica.

En la evolución del gasto social desde el período anterior a las reformas hasta la actualidad (Cuadro 3), observamos que entre 1984-1989 (primera etapa de estabilización y reformas), el gasto público social representaba el 41,12 % del total del gasto público (consolidado) del país; en el período 1990-1999 (segunda etapa de reformas) dicha proporción alcanza el 60,24 % del gasto público total, y tras caer en 2001/02 al 58, 59 % comienza a recuperarse en 2004/05 (63,28 %). Por lo tanto, se observa una tendencia creciente del peso del gasto público social en el gasto público total (prioridad fiscal) a lo largo de los últimos 20 años.

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

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

<sup>1</sup> Sólo se incluye las transferencias de la Administración Nacional a los Fondos Fiduciarios y no el total de la ejecución de gastos de los mismos, debido a que no se cuenta con el detalle de los montos y asignación por finalidad-función.  
 (\*) Cifras provisionales  
 Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica.

## LOS SEGUROS SOCIALES COMO COMPONENTES DEL GASTO SOCIAL

Los seguros sociales se diferencian de los programas sociales debido a que: a) se financian mayoritariamente con aportes y contribuciones obligatorios de empleados y empleadores (aunque en los últimos años, el aporte del Tesoro Nacional al sistema de seguridad social ha sido de una magnitud importante); y b) en su concepción, compensan situaciones de incertidumbre con respecto a los ingresos, enfermedades y en general, otras contingencias.

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

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

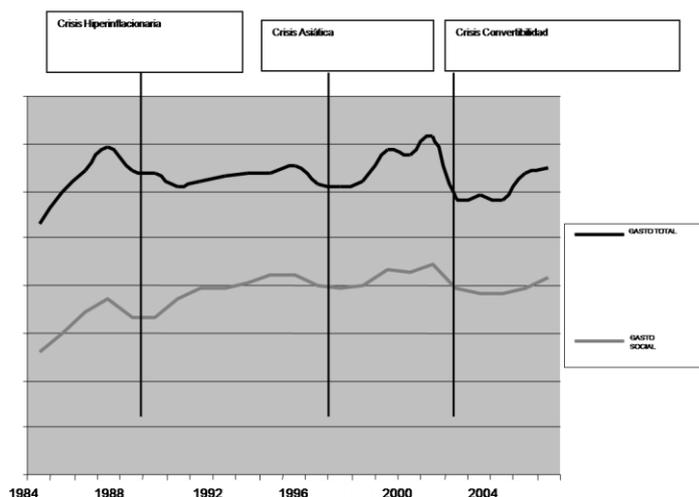
\*Sólo se incluye las transferencias de la Administración Nacional a los Fondos Fiduciarios y no el total de la ejecución de gastos de los mismos, debido a que no se cuenta con el detalle de los montos y asignación por finalidad-función.  
(\*) Cifras provisionales  
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica.

Al desagregar el gasto social en sectores sociales y seguros sociales, la participación de éste último es predominante y se mantiene desde la etapa de transformación del estado hasta el 2003 en un promedio del 83,05 % del total del gasto en servicios sociales a nivel nacional. A partir de allí se observa una paulatina disminución progresiva hasta el 2005 en que alcanza el 76,52 % del gasto social (Cuadro 4).

Es importante aclarar que, en el caso Argentino el proceso de reformas se produjo en el marco del plan de convertibilidad (1991/2002) por lo que, el régimen monetario escogido y la dificultad para expandir el nivel de endeudamiento público producía que el gasto público se contrajese en las recesiones marcando una pauta de comportamiento diferente a la que se podía observar en el período previo donde los ajustes fiscales recaían sobre la inversión pública y los salarios reales que quedaban rezagados con relación a la inflación cada vez que la misma se aceleraba ante shocks agregados adversos.

Sin embargo, la inversión pública tendió hacia la privatización durante el proceso de reformas y por tanto, tendió a ser procíclica. En consecuencia y dada su magnitud, y debido a que el gobierno no dispuso de un fondo de estabilización macroeconómico, tal como se observa en el gráfico 1, el gasto público social consolidado no podía ser sino procíclico.

**Gráfico Nro 1: Evolución del gasto público total consolidado y del gasto social consolidado (1984/06).**



Durante los 90 se apostó por un conjunto de medidas que se esperaba preservasen los aspectos más importantes del gasto público social consolidado del ciclo económico. En este sentido, se acordó que el reparto de impuestos que la Nación le coparticipa a las Provincias se estableciera en función de la recaudación de los últimos 3 años (sistema de promedios móviles) en lugar de establecerse en relación con la recaudación corriente. El objetivo era introducir un estabilizador automático en el gasto público Provincial y, dependiendo del comportamiento fiscal del Gobierno Nacional, se esperaba ayudar a estabilizar el gasto consolidado.

Sin embargo, la política fiscal operó y posiblemente lo siga haciendo en forma cíclica debido a que el déficit fiscal es contracíclico y el gasto público es claramente procíclico. En otras palabras, desde la década de 1970 hasta la salida de la crisis de 2001, ante cada shock, cae la recaudación fiscal y sube el déficit. Al respecto, diversos estudios han mostrado que tras la década de 1980, se inició una tendencia al incremento del gasto público social en toda la región aunque destacando el carácter procíclico que tenido la evolución de éste. (Mostajo, 2000); (CEPAL, 2002).

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

## LIMITACIONES DEL GASTO FOCALIZADO

Si analizamos la evolución del gasto social focalizado, el caso de Argentina durante 1990/1999 vemos que se alteró la estructura económica de la posguerra sin recurrir a mecanismos compensatorios focalizados.

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

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

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

<sup>1</sup> Sólo se incluye las transferencias de la Administración Nacional a los Fondos Fiduciarios y no el total de la ejecución de gastos de los mismos, debido a que no se cuenta con el detalle de los montos y asignación por finalidad-función.  
 (\*) Cifras provisionales  
 Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica.

El cuadro 5 muestra la evolución del gasto público y social (dividido por categorías) en Argentina entre 1983 y 2005 y la participación del gasto social dentro del gasto total a nivel nacional. Podemos observar (segunda columna) que el gasto promedió una participación del PBI del 18,73 % (1983-1989), 14,60 % durante la primera presidencia de Menem (90/95); 16,00 % en la segunda presidencia (96/99); 17,50 % durante los dos años de Fernando de la Rúa (2000-2001) y a partir de allí descendió para promediar hasta el 2005 el 15,10 %. Al mismo tiempo se observa (sexta columna) que la participación del gasto social dentro del gasto público total a nivel nacional creció

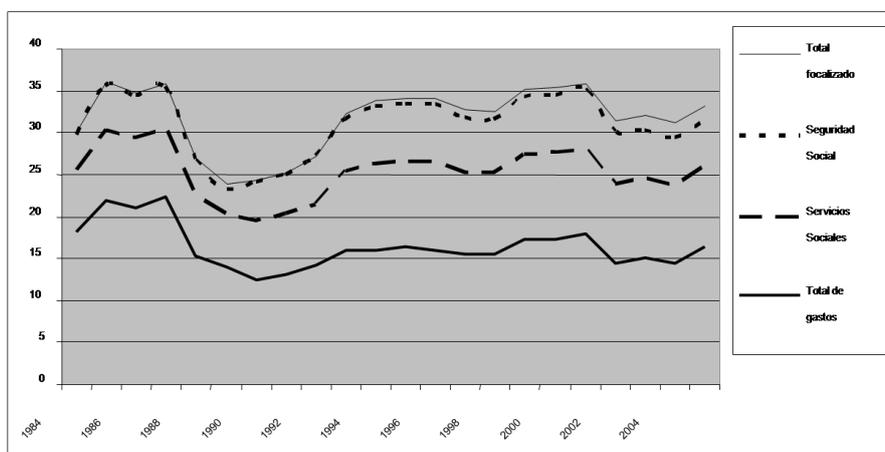
del 41,10 % al 58,40 %; 62,90 %; 58,60 y 63,30 % respectivamente, en promedio, para cada uno de los períodos. Este crecimiento de la participación del gasto social dentro del gasto total a nivel nacional nos puede inducir a aceptar la tesis de las compensaciones, no obstante, la evidencia desagregada del cuadro 5, indica que el incremento en el gasto social directamente dirigido a la población excluida fue virtualmente inexistente.

Es importante recordar que en Argentina el gasto en programas incluidos en la categoría “servicios sociales” está mucho más claramente orientado a los sectores marginales que el gasto incluido en la categoría “seguridad social”, el cual típicamente requiere que los receptores tengan (o hayan tenido recientemente) un trabajo en el sector formal de la economía<sup>2</sup>.

En promedio, el gasto en “servicios sociales” creció del 7,4 % en el período 1984-1989 a 8,6 % en el período 1990-1999. Este incremento, sin embargo, no fue destinado a programas focalizados que beneficiaran directamente a los pobres ya que el gasto social focalizado muestra un incremento promedio de apenas 0,20 %. En su lugar, alrededor del 85 % del incremento en servicios sociales fue destinado a educación y salud, categorías universales que no benefician a los pobres exclusivamente sino que también generan externalidades positivas para los no-pobres. Por su parte, el gasto en seguridad social creció de 8,8 % a 11,6 %, del cual casi tres cuartos fue asignado al sistema formal de pensiones y jubilaciones.

Otro indicador del bajo nivel asistencialista del gobierno queda demostrado por el hecho que el mismo no protegió el gasto social ni el gasto focalizado en períodos de fuerte contracción fiscal (Gráfico 2).

**Gráfico Nro 2: Evolución del gasto público total y del gasto social (por categorías) a nivel nacional (1984/05).**



<sup>2</sup> Gasparini (1999) ha calculado que aproximadamente 30 % del gasto en “servicios sociales” y sólo 10 % del gasto en “seguridad social” alcanzan al quintil más pobre de los hogares.

En el Gráfico 2 se observa, que existe un substancial co-movimiento entre los dos tipos de gasto: el gasto social siempre decrece cuando el gasto público cae y muestra cambios más bajos (e incluso negativos) cuando el gasto público sube. Asimismo, la evidencia indica que el gasto en servicios sociales fue más volátil que el gasto en seguridad social, el cual tendió a estabilizarse durante el segundo mandato de Menem. Aún más importante, las reducciones en servicios asistenciales significativos para los pobres ocurrieron en años de contracción fiscal tanto como en años de expansión fiscal y sólo entre 1996 y 1997 el gasto en servicios sociales creció al tiempo que el gasto público total decreció.

Se puede afirmar que a partir de las reformas se promueve una forma limitada y defensiva de inclusión social. Limitada, porque incorporó los principios del libre mercado como fuente única de incentivo para resolver los agudos problemas de desigualdad social de tal modo que el acceso a una variedad de servicios pasó a depender casi exclusivamente de los recursos de los individuos y; defensiva, porque se orientó fundamentalmente a desmovilizar a los perdedores del ajuste estructural.

Debido a las características contributivas del régimen de bienestar en Argentina el gasto público social nacional se concentra fuertemente en seguridad social (Cuadro 4) que, por su naturaleza tiene un capacidad limitada para atender situaciones contingentes debido a que su destino, no es por definición, la atención de estas situaciones.

En el cuadro 6, se puede observar que, en términos del gasto, le siguen en importancia el rubro salud pero, al desagregar a éste, notamos que la mayor participación la poseen las prestaciones médicas de las obras sociales y el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP) (Cuadro 7).

En este sentido, el gasto de los seguros de salud ha tendido a decrecer gradualmente pasando del 63,4 % en promedio para el período 84/89; al 61,53 % para 1990/1999; 58.58 % en promedio para 2000/01 representando hasta el 2006, en promedio, el 57,59 % del gasto en seguros del área.

**Cuadro Nro 6: Evolución de la participación de los diversos rubros dentro del gasto social consolidado (en porcentajes) 1984/06**

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

(\*) Cifras provisionales  
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica.

**Cuadro Nro 7: Evolución de la participación de los componentes del rubro salud (en porcentajes) 1984/06**

FINALIDAD/ FUNCION	Atención pública de la salud	Obras sociales	INSSJyP
1984	35,28	49,47	15,25
1985	35,64	48,4	15,96
1986	37,72	46,99	15,29
1987	37,08	48,85	14,08
1988	34,88	50,72	14,4
1989	36,96	50,19	12,86
1990	33,76	51,06	15,18
1991	36,2	46,87	16,93
1992	39,24	42,57	18,2
1993	39,71	42,56	17,73
1994	39,04	40,8	20,16
1995	37,89	41,14	20,97
1996	38,39	42,09	19,52
1997	38,94	42,35	18,71
1998	40,42	42,47	17,12
1999	41,16	41,67	17,17
2000	41,68	41,63	16,69
2001	41,57	42,62	15,81
2002	42,26	42,84	14,9
2003	43,12	43,43	13,45
2004	42,94	44,3	12,75
2005*	42,17	45,38	12,46
2006*	41,57	45,78	12,65

(\*) Cifras provisionales  
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica.

Mientras tanto, el gasto en seguros del área trabajo, esto es, el seguro de desempleo y asignaciones familiares, representó, dentro del rubro trabajo, el 100 % durante 1984/89; el 96,16 % en promedio para 1990/99; 87,07 en promedio para 2000/01 y 92.93 % hasta el 2006. (Cuadro 8).

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

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

(\*) Cifras provisionales  
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados -  
Secretaría de Política Económica.

Finalmente, el área de promoción y asistencia social (cuadro 9), esto es, prestaciones sociales de las obras sociales y del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados represento en promedio el 29,74 %; 23,28 %; 16,17 %; 12,81 % del total de gasto social consolidado en el componente de asistencia para los mismos períodos.

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

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

(\*) Cifras provisionales  
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica.

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

Sin embargo, es necesario destacar que su tasa de crecimiento distó mucho de seguir a la tasa de crecimiento del desempleo y de la pobreza por lo que, podemos suponer que se inició el proceso de déficit en la atención dentro del área ya que, si tomamos como indicador, por ejemplo, la tasa de pobreza a inicios de la década de 1990/95 (incluyendo el efecto hiperinflacionario de 1989/90), esta promedió 16,7 % y la indigencia 3,3 %, para el mismo período el componente salud absorbía el 8,03 % del total de gastos sociales. A inicios del año 2000, la pobreza alcanzaba el 20,8 % y la indigencia 5,6 % mientras que el gasto en salud 10,34 % del gasto social.

Asimismo, los gastos en sectores sociales de la función promoción y asistencia social pública si bien incrementaron su participación dentro del rubro (cuadro 9), en términos de P.B.I. su incremento

fue marginal entre 1984 y 2000. Dicho aumento se debió a la implementación de los programas destinados a la pobreza y la vulnerabilidad social. Sin embargo, éstos representaban (Cuadro 10) el 0.5 por ciento del PBI en 1984 y el 0.97 por ciento del PBI en 1997 y al 2006 alcanzaban el 1,66 % del P.B.I. lo que constituye un aumento de bajo impacto si se lo compara con el deterioro en la situación social sobretodo a partir de 2001.

**Cuadro Nro 10: Evolución de la participación de la Promoción y Asistencia Social Pública (en porcentajes del P.B.I.) 1984/06**

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

(\*) Cifras provisionales

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

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

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

## **Bibliografía**

- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2000), “Desarrollo más allá de la economía, Progreso económico y social en América Latina”, Informe 2000, Washington, D.C.
- Caballero, Ricardo (2004) “Macroeconomic Volatility in Reformed Latin America”, Johns Hopkins University Press, Washington D.C.
- CEPAL (Confederación Económica para América Latina) (2002), Panorama social de América Latina 2002, Santiago de Chile.
- Gasparini, Leonardo. (1999) “Incidencia Distributiva del Gasto Público Social”, Documento de Trabajo s/n, FIEL, Buenos Aires.
- Mostajo, Rosana (2000) “Gasto social y distribución del ingreso: caracterización e impacto redistributivo en países seleccionados de América Latina y el caribe”, Serie Reformas Económicas, CEPAL (LC/L 1376).