

# La historia reciente de la política social argentina: ¿es posible la redistribución?

*The recent history of the Argentine social policy: is it possible the redistribution?*

Fabián Repetto\*

## **Resumen:**

*El artículo aborda, para el caso de Argentina, un asunto crítico en los tiempos actuales: el vínculo entre política social y redistribución. Ubicando la reciente reaparición del concepto “redistribución” en la agenda política, el trabajo aborda el papel que han desempeñado las políticas sociales y el gasto social en términos de redistribuir activos y oportunidades entre sectores de una sociedad argentina que sufrió fuertes crisis a lo largo de las últimas tres décadas. Se revisan en detalles aspectos críticos del escenario social argentino en términos de mercado laboral, desigualdad y pobreza, ligando tales problemáticas a las marcadas heterogeneidades que caracterizan al país en su dimensión espacial. A su vez, observando las rigideces y problemas que afronta el importante gasto social que cada año se destina a enfrentar la cuestión social, se analizan los principales cambios acontecidos en los sectores fundamentales de la política social, sobre todo desde inicios de los años noventa: el sistema previsional, la educación, la salud y la lucha frente a la pobreza. El artículo concluye explorando los principales desafíos que enfrenta Argentina en términos del objetivo de construir una sociedad más igualitaria, propósito para el cual la política social habrá de desempeñar un rol protagónico. Destacan, en este sentido, la necesidad de hacer confluir el fortalecimiento de un enfoque de derechos, el avance hacia un sistema integral de protección social y la prioritaria atención a las desigualdades territoriales.*

**Palabras-clave:** *Política social; Gasto social; derechos; Protección social*

## **Resumo:**

O artigo aborda, para o caso da Argentina, um assunto crítico nos tempos atuais: o vínculo entre política social e redistribuição. Tendo como referência a recente reaparição do conceito “redistribuição” na agenda política, o trabalho aborda o papel que desempenharam as políticas sociais e o gasto social em termos de redistribuição de ativos e de oportunidades entre os setores de uma sociedade argentina que sofreu fortes crises ao longo das três últimas décadas.

São revisados, em detalhes, os aspectos críticos do cenário social argentino quanto ao mercado de trabalho, desigualdade e pobreza, ligando tais problemáticas às acentuadas heterogeneidades que caracterizam o país em sua dimensão espacial. Ao mesmo tempo, o artigo observa as rigidezes e problemas que enfrenta o significativo gasto social que, a cada ano, se destina a enfrentar a questão social. São analisadas,

---

\* Argentino, co-Director del Programa de Protección Social del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

também, as principais mudanças ocorridas nos setores fundamentais da política social, sobretudo a partir do início dos anos noventa: o sistema de previdência, a educação, a saúde e a luta contra a pobreza.

O artigo conclui explorando os principais desafios que enfrenta a Argentina quanto ao objetivo de construir uma sociedade mais igualitária, propósito para o qual a política social terá que desempenhar um papel protagônico. Destacam-se, neste sentido, a necessidade de fazer fluir o fortalecimento de um enfoque de direitos, o avanço em direção a um sistema integral de proteção social e a atenção prioritária às desigualdades territoriais.

**Palavras-chave:** Política social; Gastro social; Direito; Proteção social

## Introducción

La Argentina parece acostumbrada a atravesar períodos turbulentos, de notorias subas y bajas no sólo en sus índices económicos y sociales, sino en lo referido a sus expectativas políticas. Los años recientes han sido una muestra cabal de esta tendencia nacional, etapa donde la palabra “crisis” suele ser seguida por la de “oportunidad”. Ha vuelto a suceder cuando se concentra la atención entre los años 2001 y el presente.

Pero la situación actual tiene, al menos en el discurso, algo de novedoso. Mientras en la salida de la dictadura militar la oportunidad era transitar hacia una institucionalidad de libertades civiles y prácticas democráticas, y en la salida de los procesos de hiperinflación la oportunidad era generar certidumbres macro y microeconómicas y acceso a bienes y servicios del mundo más desarrollado, en el presente la palabra oportunidad parecería estar asociada a la conjunción de calidad institucional y desarrollo económico y social con equidad.

Vale centrar por un instante la atención en este momento. Sabido es que ambas expresiones son por definición vagas, ambiguas y capaces de ser interpretadas por quien las formula del modo que más le plazca. No habrá de discutirse acá esta situación, sino sólo plantear que en medio del fragor de la lucha política y la búsqueda de la legitimidad pública, el concepto de redistribución se ha ganado un lugar en el plano del discurso, más ligado al componente de desarrollo económico y social pero sin duda con vasos comunicantes (menos claros y en general no verbalizados) con la calidad de las instituciones del Estado y el régimen democrático.

Esta reaparición del concepto de “redistribución”, alejado del discurso político argentino (y sobre todo de la práctica) al menos desde el retorno a la vida democrática en 1983, constituye una oportunidad propicia para re-enmarcar la discusión tantas veces generada con relación al gasto y la política social y sus efectos en la calidad de vida de las sociedades contemporáneas. A eso se dedicará el trabajo.

Y lo hará siguiendo el siguiente camino. En la primera sección se pasará revista a los principales cambios producidos en la sociedad argentina en aquellos aspectos que hacen a sus problemáticas de pobreza e indigencia, del mercado de trabajo y distribución del ingreso; esto permitirá caracterizar en trazos gruesos lo que han sido las tendencias en dichas problemáticas en las últimas décadas, sus vasos comunicantes y sus efectos en términos de qué “cuestión social” conforman. En la segunda sección la atención se concentrará en las respuestas estatales que se han decidido e implementado desde el retorno a la vida democrática pero con mayor énfasis desde finales de los años `80; será la oportunidad de explorar magnitud, tendencias y efectos del gasto social, pero también será el momento de revisar en líneas generales las reformas brutales e incrementales que cada una de sus expresiones ha experimentado en este tiempo. Dada esa mirada desde el lado de los problemas y las respuestas, en la tercera y última sección se presentan brevemente algunos comentarios de cierre, retomando la idea de desafíos futuros.

### **Una Mirada a la Nueva Estructura Social**

La sociedad argentina del presente en poco se parece a la de tres décadas atrás. Muchos cambios han acontecido en ese lapso, caracterizado no sólo por los vaivenes políticos sino también por las transformaciones en el modelo económico. La gestación de un deterioro significativo de las condiciones de vida de sectores amplios de la población arranca sin duda a mediados de los años `70, en especial con el inicio de la dictadura militar. A partir de entonces, y aún con el retorno y consolidación de la institucionalidad democrática desde 1983, la estructura social argentina se vio nuevamente sacudida con dos hitos muy críticos: el primero de ellos relacionado con los procesos hiperinflacionarios de 1989/1990; el segundo con la crisis no sólo socio-económica sino también política-institucional de los años 2001/2002.

Esos tres momentos, específicos pero articulados como mojonos de cambios profundos en la vida política, económica y social de la Argentina, fueron plasmando una sociedad que expresa hoy la combinación de tendencias de largo y corto plazo. Respecto a las de largo plazo, sobresale el creciente empobrecimiento y segmentación de los sectores medios, el fuerte deterioro de las condiciones laborales, la cristalización de muy dispares condiciones de vida en términos de comparaciones entre provincias. En cuanto a las de índole más coyuntural, sobresalen los fuertes vaivenes en los índices de pobreza e indigencia medidas por ingreso, lo cual acompañó sin duda la dinámica macroeconómica general del país en los últimos treinta años. Respecto a la desigualdad, si bien estrechamente relacionada también con el ciclo económico (y por ende con variaciones en momentos puntuales del período), muestra tendencias de horizonte más largo, las cuales reflejan también en este aspectos problemas de singular importancia si lo que se busca desde un plano normativo es una sociedad más integrada e igualitaria<sup>1</sup>.

Se presentan a continuación algunas consideraciones generales (en términos de mediano plazo y evolución reciente) sobre aspectos clásicos del análisis de situación social: pobreza/indigencia, desigualdad y mercado de trabajo. Se reconoce de antemano, por supuesto, que los problemas sociales que afectan a vastos sectores de la sociedad argentina no son compartimentos estancos tan fácilmente separables con las medidas y conceptos indicados, no obstante lo cual emerge todavía muy incipiente la posibilidad de construir analítica y estadísticamente mejores aproximaciones a la siempre mencionada multidimensionalidad de los problemas sociales.

## **Pobreza e Indigencia**

El país no conoció problemas de escala relevante en materia de pobreza (y mucho menos de indigencia) hasta bien entrada la década del '80, momento donde el retorno a

---

<sup>1</sup> En un registro diferente a lo previamente indicado, es relevante señalar un serio problema de índole institucional que ha venido afectando en los últimos tiempos la reflexión analítica y las propuestas de cursos de acción estatal en materia social. El creciente deterioro del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, hasta un par de años atrás un organismo sólido en sus capacidades técnicas y prestigio público, ha hecho perder rigurosidad en la información relacionada (entre otros aspectos) en la evolución reciente de la situación social argentina. Por tal motivo, las consideraciones que aquí se hagan sobre tendencias en aspectos críticos de la sociedad argentina habrán de limitarse a 2006.

la vida democrática permitió una creciente visibilización de la problemática, fenómeno asociado al menos a tres cuestiones: a) la objetiva existencia de sectores de la población en situación de pobreza por ingreso; b) la decisión política del primer gobierno democrático post-dictadura de afrontar esta situación en tanto “herencia del pasado”; y c) la presencia de profesionales altamente calificados en el Estado y la academia con capacidad de desarrollar estudios importantes sobre el problema de la pobreza.

Más allá de estos primeros antecedentes a mediados de los '80, fue a partir del proceso hiperinflacionario de 1989/1990 donde la pobreza alcanzó un nuevo status como problema público, no sólo por el efecto en la opinión pública de una alta conflictividad social relacionada de alguna u otra manera con la crítica situación, sino también por algo que habría de sacudir por entonces el imaginario (y hasta unos años antes proceso real) de la movilidad social ascendente (MINUJIN; KESSLER, 1995).

A partir de entonces la pobreza y la indigencia subieron y bajaron al ritmo de la dinámica económica. Con los primeros años del Plan de Convertibilidad puesto en marcha en 1991 la incidencia de ambos problemas se redujo considerablemente hasta 1994, a partir de lo cual y más allá de vaivenes de corto plazo, comenzó a aumentar hasta llegar a extremos muy altos como consecuencia de una nueva gran crisis, en este caso la que estalló entre 2001 y 2002, momento en que se tomó al fin la decisión de salir de la Convertibilidad. En síntesis: “Las características estructurales del modelo de crecimiento económico vigente durante la década de los noventa repercutieron en forma contundente sobre las familias en la parte baja de la estructura social. Los escasos mecanismos compensatorios a los que pudieron recurrir se mostraron insuficientes frente a la magnitud de las transformaciones en el mercado de trabajo” (BECCARIA; GROISMAN, 2005, p.154).

Trazada esta mini-historia reciente, sí es pertinente mirar con algo más de detalle lo que aconteció (en términos de promedios nacionales y hasta donde lo permiten las estadísticas oficiales) entre el primer semestre del 2003 y el segundo semestre del 2006, es decir, casi todo el gobierno encabezado por Néstor Kirchner, etapa de muy alto crecimiento económico sostenido. A inicios de dicho ciclo la pobreza afectaba a 54% de personas (42.7% de los hogares), mientras que la indigencia afectaba a 27,7 % de las personas (20.4 % de los hogares). A finales del 2006 la pobreza había disminuido al 26.9%

de personas (19.2% de los hogares) y la indigencia también se había reducido al 8.7% de personas (6.3% de los hogares).

Pese a esos significativos avances, probablemente más asociados a los efectos del crecimiento económico que a políticas sociales redistributivas (aún reconociendo la existencia de importantes esfuerzos focalizados de transferencias de ingresos a los más necesitados), una tendencia parecía cristalizarse en tanto herencia de la que ya no podía definirse como “nueva pobreza”: el deterioro de vida de los sectores medios. Al decir de Svampa: “Con una virulencia nunca vista, la nueva dinámica excluyente puso al descubierto un notorio distanciamiento en el interior mismo de las clases medias, producto de la transformación de las pautas de movilidad social ascendente y descendente. Dichas transformaciones terminaron de abrir una gran brecha en la sociedad argentina, acentuando los procesos de polarización y vulnerabilidad social (...). Asimismo, tanto la degradación de los servicios públicos (educación, salud, seguridad) como la privatización de los servicios básicos, contribuyeron fuertemente al empobrecimiento de los sectores medios, en un contexto signado por la precarización laboral y la inestabilidad (...). En resumen, la fractura intraclase se hizo mayor a mediados de los ´90, cuando el empobrecimiento pasó a vincularse no sólo a la pérdida de poder adquisitivo, sino también al desempleo” (2005, p.138-140).

## **Mercado de Trabajo**

El trabajo ha sido históricamente un factor clave en la integración de la sociedad argentina. Por ende, lo que acontece en el mercado laboral afecta directamente las condiciones sociales de amplios grupos de la población. Se requiere, entonces, una breve mirada en torno a lo acontecido en este ámbito en las últimas dos décadas.

En primer lugar un diagnóstico de lo acontecido hasta el 2002. La década más crítica para el caso argentino en tiempos recientes lo representaron los años ´90, donde el neoliberalismo vigente colocó parte importante de su capital político e influencia ideológica en cambiar los patrones regulatorios del “factor trabajo”. Danani y Lindenboim lo expresan bien, cuando afirman: “No decimos aquí que antes de los 90 no había desprotección y precarización en las relaciones laborales. Pero no hay dudas acerca del efecto –tanto a nivel macro como a nivel micro- del aumento del desempleo, del

subempleo, de la precariedad, todo ello simultáneo y en paralelo con sucesivas modificaciones de las normas regulatorias del mercado de trabajo. Desde la ley de empleo de 1991 en adelante se sucedieron modificaciones que en su casi totalidad contribuyeron a desmontar décadas de protección de los trabajadores asalariados” (2003, p.265)<sup>2</sup>.

Complementaria a esta visión, y en términos de la relación entre el trabajo y la dinámica productiva, un reconocido autor ha señalado: “Al compás de las alternativas que enfrentó la producción agregada, el mercado de trabajo se comportó de manera disímil a lo largo de los noventa, aunque el panorama global del decenio fue de un mercado desmejoramiento de las variables laborales” (BECCARIA, 2005, p.29).

Un aspecto crítico que ha ido cobrando fuerza con el paso de los años es la asociación entre empleo y pobreza. El supuesto había sido, al menos en el caso argentino, que toda persona empleada no correría riesgos de caer bajo la línea de pobreza. Sin embargo, en el marco del deterioro de las condiciones laborales (no sólo las cada vez más crecientes informales sino también aquellas formalizadas según normas oficiales), tener un trabajo no clausuraba el peligro de estar en la pobreza. Concentrando la atención entre los años 1995 y 2002, Paz afirma: “Los hechos estilizados que emergen de mirar la serie histórica de la Argentina son: a) una cada vez más estrecha (pero particular) relación de la pobreza con el desempleo; b) una inusualmente baja relación persona por hogar en los hogares pobres durante los períodos de pobreza muy alta; c) un aumento muy marcado de la pobreza de hogares regidos por jefes ocupados” (2005, p.226).

Otro aspecto crítico se relaciona con la movilidad laboral. Castillo *et al* analizan este aspecto en la última década y observan que la misma es muy significativa y con tendencia a la exclusión del mercado de trabajo argentino: “El 46% de la cohorte de trabajadores registrados en 1996 estaban en el 2004 excluidos del empleo asalariado registrado, es decir, se hallaban en empleos no registrados, desocupados o inactivos” (2006, p.171)<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Para un período previo al año 2003, Gasparini (2004) explica el deterioro de las condiciones laborales de las personas no calificadas a partir de razones políticas (pérdida de poder de los trabajadores y debilidad de la legislación laboral) y razones de mercado (fuerte caída de la demanda de mano de obra no calificada).

<sup>3</sup> Ligando esta tendencia al modelo económico, estos autores se preguntan: “Esa significativa movilidad de los trabajadores, ¿no es funcional a un perfil de especialización productiva con uso intensivo de productos básicos (*commodities*) y recursos naturales que se fue precarizando desde la perspectiva de

Si ser trabajador puede implicar sin embargo la posibilidad de ser pobre y la permanencia en los puestos de trabajos formales es baja, la informalidad laboral y la dificultad de acceso a empleos dignos son otros aspectos/retos a considerar. SEL indica: “El más importante es el de la informalidad laboral, donde los progresos entre 2003 y 2007 han sido comparativamente modestos. Mientras que el desempleo ajustado por planes sociales se redujo del 23% al 9% de la PEA, la informalidad entre los asalariados con empleos de mercado bajó apenas de 42% a 39%. Tomando como base el segundo trimestre de 2003, al término del gobierno de Néstor Kirchner el desempleo cayó cerca de dos tercios y la informalidad menos de una décima parte (...) Pero lo que quizás sea más importante para la agenda social del nuevo gobierno, es que la pobreza está cada vez más asociada a la informalidad laboral” (2007, p.3).

Si el diagnóstico previo deja abiertas muchas preguntas críticas respecto a lo acontecido y sus consecuencias, una mirada al período que se inició en el 2003 permite registrar también avances de singular importancia, tales como los que reseña el SEL: “Desde la segunda mitad de 2003 salieron del desempleo casi 1.500.000 personas; otras 700.000 cambiaron los planes sociales por un empleo de mercado; y un 1.000.000 de nuevos trabajadores encontraron ocupación. Son más de 3 millones los empleos creados en el período. Aunque alrededor de 1.300.000 personas buscan trabajo –lo que no es poco en un país carente de seguros sociales universales- es posible postular que el desempleo ha dejado de ser un desequilibrio grave. Por primera vez en casi una década y media, el temor a la pérdida de empleo no está al tope de las preocupaciones de la sociedad” (2007, p.1).

La reactivación de la producción industrial y de la construcción tuvo un impacto significativo en el descenso de la desocupación (la que hacia fines de 2007 y según cifras oficiales se ubica alrededor del 8% de la población económicamente activa). Este aumento de la ocupación, fuertemente asociado al crecimiento económico que se puso de manifiesto con fuerza a partir del 2003, ha estado acompañado también de una importante recomposición del salario real promedio y de la ocupación de la mano de obra.

---

número de eslabones de las tramas productivas a las que pertenece y del peso significativo de los componentes importados con mayor contenido de conocimientos?” (CASTILLO *et al*, 2006:171).

## **Distribución del Ingreso**

Resulta claro que los cambios excluyentes que se registraron en el mercado de trabajo durante los años '90 y la primera parte de la presente década habrían de generar impactos negativos en otras dimensiones del bienestar de las personas y sus familias. Uno evidente se relaciona con sus efectos críticos en términos de la distribución del ingreso, aspecto que permite observar aunque sea parcialmente ciertas dinámicas de la sociedad argentina. Señala Beccaria: "...la desigualdad de principios del decenio del 2000 fue similar a la registrada a fines de la década de 1980. Al evaluar esta similitud debe tenerse en cuenta que los períodos de elevada inflación fueron acompañados de marcados deterioros distributivos (...). Parecería tener apoyo, entonces, la hipótesis de que la creciente diferenciación en los niveles de inestabilidad laboral acentuó el aumento de la desigualdad de los ingresos más permanentes" (2006, p.155).

Cuando se analiza la desigualdad en la Argentina en tiempos recientes según el clásico Índice de Gini (y tomando fuentes oficiales), pueden hacerse al menos dos tipos de análisis: por un lado, aquel que mira el mediano plazo; por el otro, el que se concentra en el corto plazo. Respecto al primero, puede afirmarse que si se observa el Gini de 1992 y el del año 2006 (segundo semestre), este último es mayor que al inicio de los años '90 (en 1992 era 0,450 y en el 2006 era de 0,483). En cuanto a una perspectiva más acotada en el tiempo, por ejemplo casi todo el gobierno de Néstor Kirchner, puede afirmarse que la desigualdad medida por Gini bajó de modo importante, ya que a inicios del año 2003 era de 0,541 (y, tal lo indicado, registró un valor de 0,493 a finales del 2006).

Una mirada complementaria y con perspectiva similar podría hacerse cuando se analiza la distribución del ingreso según deciles, atendiendo en particular la relación entre lo que recibe el primer y el décimo decil. Mientras en el año 1992 esa diferencia era de 19 veces, a finales del 2006 era de 29,9 veces. En un plazo menor (2003-2006) los resultados son más optimistas, toda vez que a inicios del gobierno de Néstor Kirchner esa diferencia era de 40,4 veces, mientras que casi cuatro años después dicha diferencia había disminuido a 29.9 veces.

Cuando las transformaciones en el mercado de trabajo ya esbozadas se traducen en términos de distribución del ingreso, se observa un aspecto sumamente crítico: "...la

participación de los asalariados en el ingreso en el año 2007 (28%) es significativamente inferior a la vigente en 2001 (31%), es decir, a la que estaba vigente antes de la crisis de la convertibilidad y la valorización financiera (CELS, 2008, p.309-310).

El endurecimiento de las desigualdades fue agravado, además, por la propia reforma de la política social. La privatización de servicios públicos y los cuasimercados de seguros sociales se mostraron más efectivos en crear oportunidades de negocios, segmentando la oferta y la demanda, que en ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios públicos y la protección social. La desregulación y flexibilidad laboral se mostraron más útiles en reducir costos laborales y precarizar a los asalariados que en promover el crecimiento del empleo y la mejora de los ingresos de la población. La prioridad sobre programas sociales y proyectos asociativos de economía social se mostró más efectiva en la creación de “economías de la pobreza”, insostenibles sin protección pública masiva e intensa, que en la restauración de la ciudadanía social, la empleabilidad y la autonomía socioeconómica de individuos y grupos en riesgo (REPETTO; ANDRENACCI, 2006).

### **Las “Múltiples Argentinas”**

Sabido es que Argentina es un país con marcadas desigualdades que van más allá de la distribución del ingreso. Una mirada amplia sobre diversos aspectos sociales permitió años atrás poner “blanco sobre negro” algunas cuestiones previamente poco estudiadas. Ya antes de la última gran crisis que vivió el país, se observaba una marcada tensión entre el país visto casi en términos de promedio nacional y el país real, aquél que resulta de observarlo y entenderlo desde una mirada más desagregada.

Destaca que las provincias argentinas presentan fuertes contrastes entre sí, también cuando de lo que se trata es del bienestar de sus habitantes. Para cuantificar estas diferencias, en un informe elaborado por el propio PNUD en el contexto de la crisis de inicios de siglo se utilizó el tradicional IDH para realizar comparaciones interjurisdiccionales. De acuerdo con este índice, que combina indicadores sociales estructurales o de larga maduración, existen desigualdades entre la situación social de las

jurisdicciones subnacionales, dentro de un rango de valores relativamente altos en escala internacional (de 0,700 o más) para todas ellas entre los años 1995 y 2000<sup>4</sup>.

De acuerdo con los datos del IDH Ampliado, cuatro provincias se encontraban en el año 2000 en situación crítica (Formosa, Jujuy, Corrientes y Chaco) y otras cuatro en situación grave (Misiones, Salta, Catamarca y Tucumán). La situación de estas provincias contrasta claramente con la de las cinco jurisdicciones consideradas en situación más favorable (Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Tierra del Fuego, Mendoza, La Pampa y Buenos Aires). De los resultados de la evolución del IDH ampliado entre provincias se desprende que el impacto del proceso de transformación económica iniciado en la década de los noventa, junto con la limitada capacidad de respuesta de las estructuras político-administrativas, económicas y sociales de las distintas provincias, ha agravado la desigualdad en el desarrollo humano entre jurisdicciones (PNUD, 2002b)<sup>5</sup>. Esta perspectiva coincide en general con otros estudios realizados oportunamente en términos comparados entre el conjunto de las entidades subnacionales<sup>6</sup>.

Los efectos de la crisis de inicios de siglo sobre las provincias argentinas fueron sin dudas muy diversos. Pero también son diversas las posibilidades de cada jurisdicción para hacer frente a sus propios escenarios sociales territorializados, entre otras razones por sus propios grados de solvencia fiscal. Para atender esta cuestión es importante observar

---

<sup>4</sup> La Ciudad de Buenos Aires (en 1995 y 2000) y Tierra del Fuego (en 2000) presentaron valores de IDH superiores a 0,800, lo que las ubica como provincias con desarrollo humano alto. El resto de las provincias mostraron un IDH de nivel medio, oscilando sus valores para el año 2000 entre 0,799 (Santa Cruz) y 0,745 (Formosa). Durante la segunda mitad de la década, las mejoras más significativas en los valores del IDH se produjeron en aquellas provincias que estaban en una situación más desfavorable. No obstante, el ordenamiento de las provincias de acuerdo con sus niveles de IDH no se vio alterado de manera sustantiva, lo que permite concluir que algunas provincias ocupan en forma persistente las posiciones menos favorables en materia social. En esta situación se encuentran las provincias del Noroeste Argentino (NOA) y Noreste Argentino (NEA). Los valores del IDH mejoran en las provincias del Centro y Sur del país (PNUD; 2002a).

<sup>5</sup> En este informe de PNUD se advierte que la fuerte disparidad entre provincias, puesta de manifiesto a través de la aplicación del IDH Ampliado, se verá agravada cuando en las próximas mediciones los datos reflejen la envergadura de la crisis iniciada a fines del 2001. En efecto, se señala, la inequidad en el desarrollo humano se ha visto en los últimos años dramáticamente acentuada como producto de la caída de los ingresos familiares totales *per cápita*, en un contexto de agravamiento en su distribución extremadamente desigual.

<sup>6</sup> Tal es el caso del Estudio de la Fundación Capital (1999), que elaboró un *Ranking Social Provincial* a partir de un índice que contemplaba las siguientes variables: nivel de ingresos (ingreso medio *per cápita* y parque automotor); educación (proporción de población con o sin secundario completo); empleo (tasa de desempleo abierto, desempleo sin empleo público y tasa de empleo); pobreza y distribución del ingreso (hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas y coeficiente de Gini); seguridad (tasa de delincuencia) y salud (esperanza de vida al nacer y tasa de mortalidad infantil).

la distribución de recursos tributarios (tanto propios como provenientes de la Nación) por habitante. Esto, en tanto existe una gran disparidad de recursos entre las diferentes provincias argentinas, con algunas que no alcanzan los \$2.000 per cápita y otras que superan los \$10.000. Estas diferencias se relacionan con diferentes factores, entre los que se encuentran las diferencias en los montos que reciben por transferencias de origen nacional así como las diferentes capacidades recaudatorias provinciales y el tamaño de las diferentes jurisdicciones.

Dos conclusiones parciales resultan obvias al observar los cambios acontecidos en la estructura social argentina en las últimas tres décadas: por una parte, el hecho que aún con coyunturas favorables (en grado variable), la tendencia de largo plazo ha sido el deterioro de las condiciones de vida de amplios sectores de la población; por otra, y al decir de Nun: “Cuando se habla de marginalidad, exclusión social, de desempleo o de subocupación no se está aludiendo a hechos de la naturaleza sino a emergentes de relaciones de poder determinadas” (2000, p.33).

### **Revision de las Respuestas Públicas: El Gasto Social y las Políticas Sociales**

Cambios de la envergadura y las características como los que se han observado en la sociedad argentina no son fáciles de afrontar. Requiere, sin duda alguna, de la acción amplia y articulada de múltiples políticas públicas, capaces de traducir eventuales crecimientos de la economía nacional (y las economías provinciales y locales) en desarrollo económico y social. En tanto escapa al objeto de este trabajo una mirada tan compleja, aquí se centrará la atención en dos aspectos clásicos de intervención estatal ante los problemas sociales, aspectos por otro lado fuertemente interrelacionados: el gasto social y las políticas sociales.

#### **¿Qué sucedió en términos del gasto social?<sup>7</sup>: una descripción global**

El primer aspecto a considerar se relaciona con ubicar el gasto social dentro del marco más amplio del gasto público. El gasto social creció desde el retorno de la

---

<sup>7</sup> En todo lo relacionado con análisis y procesamiento del gasto social, deseo expresar mi agradecimiento a Daniela Dborkin, Germán Feldman y Gabriel Filc, investigadores del programa de Política Fiscal de CIPPEC. La utilización de sus valiosos aportes es de mi exclusiva responsabilidad.

democracia. Aún en los períodos en los que cayó, ya sea como porcentaje del PIB o en pesos constantes, la porción que le era asignada con respecto al gasto total aumentó respecto a la de otras finalidades. El final de la década del '90 fue el único momento que presencié una pérdida de terreno del gasto social frente a otras prioridades.

Al analizar la evolución del gasto social en las últimas dos décadas, aún cuando entre 2001 y 2002 el gasto social consolidado cayó tanto en términos de porcentaje del PIB (-2,41%) como medido en pesos constantes (31,7%), se incrementó como porcentaje del gasto público. Esta caída, mayormente soportada por los salarios reales de los empleados públicos, permitió al Gobierno nacional retomar la iniciativa respecto de la política social. Entre 2002 y 2006, el gasto social consolidado creció 48% en pesos constantes, mientras que los ingresos impositivos aumentaron 92%. A medida que el empleo formal se fue recuperando, la carga sobre el gasto social en Asistencia y Promoción, así como en Salud, comenzó a disminuir.

La evolución del gasto social muestra que los gastos en previsión social han sido históricamente los más importantes, en tanto los servicios relacionados con la educación y la salud representan en su conjunto valores similares a los de la primera función. Destaca, asimismo, el bajo nivel de gasto en términos de programas frente a la pobreza o intervenciones conexas, aún cuando dicha problemática ha crecido en importancia en el marco de un nuevo escenario social argentino.

Una mirada adicional a la cuestión del gasto social se relaciona con sus aspectos descentralizados. Los Gobiernos subnacionales ganaron peso en cada una de las funciones del gasto social en las últimas dos décadas. No obstante, "...la información con que se cuenta en materia de cobertura y resultados del gasto social descentralizado es escasa. No obstante, la evidencia disponible muestra claramente la asociación entre nivel de desarrollo de las provincias y calidad de los servicios" (ANLLÓ; CETRÁNGOLO, 2007, p.402).

### *Una mirada al impacto distributivo*

Distintos estudios sobre el gasto social argentino dan cuenta que, en términos generales, el mismo resulta progresivo al menos en su dimensión cuantitativa, esto es, que cuando se compara la distribución de ese gasto antes y después de la intervención

del gobierno, resultan los quintiles inferiores los que más se benefician. No obstante, debe avanzarse en una desagregación mayor, como la que proponen Bertranou y Bonari: “El gasto en educación siempre es pro-pobre (...). En particular, el gasto en educación básica presenta un fuerte sesgo pro-pobre, seguido por educación media. En el otro extremo, la educación superior es marcadamente pro-rico. En todos los casos, el gasto en salud se concentra en los quintiles más pobres. Algunos trabajos analizan el gasto social en obras sociales y arriban a resultados disímiles: algunos observan que su distribución es relativamente uniforme entre quintiles y otros que es pro-rico. Por su parte, la provisión de agua potable y alcantarillado se distribuye en forma relativamente uniforme en casi todos los estudios (...). El gasto en asistencia social se considera fuertemente redistributivo en todos los trabajos; en cambio, el gasto en servicios urbanos se distribuye casi uniformemente. En algunos estudios se analiza el gasto en seguridad social, que tiene un sesgo pro-rico, y el gasto en trabajo, que para algunos tiende a ser pro-pobre y para otros pro-rico, según las subfunciones que incluya –programas de empleo, asignaciones familiares y seguro de desempleo–” (2003, p.81).

Destilando el panorama recién presentado, puede afirmarse que “el efecto varía sustantivamente según se trate de los sectores sociales y de los seguros, siendo los primeros más progresivos que los segundos, aportando estos últimos escasos recursos a la población más pobre” (FLOOD, 2006, p.70).

Esta progresividad de los servicios sociales, que también se da en el rubro de Promoción Social, tiene sin embargo como trasfondo “...una regresividad cualitativa, en que los grupos de menores ingresos perciben la mayor parte de un gasto público asociado con beneficios de menor calidad (en comparación con la calidad de la provisión privada). Esto es especialmente relevante en la educación primaria y en la salud pública, porque además de ser los sectores de mayor impacto distributivo, tienen relación directa con el desarrollo y calidad del capital humano, es decir con el bienestar de la sociedad y la consecución de un crecimiento económico más equitativo, sustentable y de mejor calidad” (FELDMAN; FILC, 2008, p.177).

Otro aspecto crítico a considerar emerge cuando se lo vincula a la incidencia del financiamiento de estos gastos. Lo que importa, en síntesis, es el subsidio neto que resulta de restar el impacto de los impuestos que paga cada sector de la población a los

gastos sociales que son percibidos por esos mismos grupos poblacionales. Para finales de los años '90, pese a la regresividad del sistema impositivo argentino, "el efecto neto de la política social permite mejorar la distribución del ingreso medido en proporción de los ingresos" (FLOOD, 2006, p.73).

### *Una interpretación general*

Isuani (2007) propone una mirada de conjunto a la dinámica del gasto social, a partir de considerar la existencia de tres principios de la política social: a) *discrecionalidad* (el que da no tiene obligación de dar y el que recibe no tiene el derecho de recibirlo); b) *contribución* (accede al beneficio quien participa en su financiamiento); y c) *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). La conclusión que desde esta perspectiva extrae el autor es que "la estructura que el Estado de Bienestar argentino poseía a principios de la década de 1980 es básicamente la misma que a comienzos del siglo XXI" (2007:15). Esta implica, en síntesis, que la mayor parte del gasto social se concentra en el componente contributivo (seguridad social), mientras que un tercio del mismo se vincula a gastos propios del componente de ciudadanía (educación y salud), quedando el componente discrecional (el relacionado más directamente con la lucha frente a la pobreza) como marginal en el volumen total de gasto social<sup>8</sup>.

Resulta claro que la evolución del gasto social en la Argentina está fuertemente asociada a los signos político-ideológicos de los gobiernos de turno, así como al grado variable de incidencia que distintos grupos sociales tienen sobre su distribución sectorial y jurisdiccional. Grupos empresariales, sindicatos y movimientos sociales, compiten según el sector para influir sobre el Estado y obtener una porción mayor del gasto social que afecta sus intereses particulares (BERTRANOU; BONARI, 2003). Una mirada a los diversos sectores en que se desagrega el gasto social permitiría ver en detalle "juegos específicos" de economía política, tarea que escapa al presente trabajo.

---

<sup>8</sup> Isuani plantea una relación estrecha entre esos principios y la clásica tipología de Esping Andersen (1990), a saber: a) discrecionalidad se emparenta con el modelo liberal-residual; b) contribución se asocia al modelo conservador-corporativo; y c) ciudadanía se vincula con el model socialdemócrata.

Esa perspectiva de economía política parecería dar sustento a las conclusiones a las cuales arriba *Isuani* cuando explora el gasto social en términos de plazos amplios y lo asocia con los rasgos de que lo que denomina “la rigidez el Estado de Bienestar en Argentina”. Afirma: “...la sociedad argentina experimentó (...) 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 Estado de Bienestar experimentó cambios, pero ellos no modificaron lo que denominamos la “naturaleza profunda” que poseía antes de dichas transformaciones de la sociedad” (2007, p.20).

Los Contenidos de las principales políticas sociales<sup>9</sup>:

¿Lo acontecido en los años posteriores a la crisis de inicios de siglo, en especial la etapa de gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007), han implicado una reversión en las tendencias excluyentes que, durante la época de ajuste estructural (motorizada sobre todo durante los años de gobierno de Menem, 1989-1999), ayudaron a cristalizar rasgos problemáticos en la estructura social argentina? Aún cuando el Estado ha recuperado algunas capacidades importantes y varias de las principales políticas públicas estratégicas mostraron un contenido diferente al de la década pasada, no parece haber suficiente evidencia empírica que permita dar una respuesta plenamente positiva.

Veamos en particular el campo de lo social. Retomando rasgos de la “cuestión social” y hasta el año 2006 (cuando las medidas oficiales aún gozaban de mayor credibilidad técnica) destaca la reducción de la pobreza y la indigencia, así como la caída del desempleo. Por el lado de las políticas sociales, luego de varios años de aplicación irrestricta de reformas neoliberales (focalización como principio, privatización-desregulación de la seguridad social, descentralización por razones fiscales de servicios potencialmente universales, entre las más destacadas), la tendencia ha comenzado a

---

<sup>9</sup> El análisis de concentrará aquí a partir de las transformaciones profundas que experimentó la política social argentina desde finales de 1989, con el inicio del gobierno de Carlos Menem. Para un análisis de la política social durante el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989), ver Repetto (2001).

cambiar, registrándose algunos hechos destacados pese a que sus impactos son aún inciertos: tendencia a concentrar el combate a la pobreza en pocos programas de amplio alcance, recuperación del concepto de seguridad social con fuerte presencia estatal, nueva ley de educación, líneas claras de fortalecimiento de la salud pública.

¿Qué relación existe entre el cambio de tendencia en materia de situación social en el último quinquenio y las recientes (y en muchos casos incipientes) transformaciones de la política social durante el mismo período? Lo primero que surge como respuesta tentativa es que fue la notable mejoría de los índices de crecimiento económico la que incidió en gran medida en este escenario social, diferente al que se visualizaba antes e inmediatamente después de la señalada crisis de 2001/2002. Sin duda, también parecen haber ayudado parcialmente los planes de combate a la pobreza que dejaron de lado intervenciones minúsculas e insignificantes del pasado reciente para concentrarse en programas de alcance masivo. Más difícil es vislumbrar aún una relación directa y de efecto visible entre las transformaciones de la seguridad social (fuera de medidas puntuales de impacto directo) y de los servicios universales con respecto al escenario social argentino del presente.

En esta perspectiva general, puede afirmarse que si el reto es avanzar fuertemente en términos redistributivos, se abren interrogantes no sólo con relación a los contenidos de las políticas sociales y del vínculo entre estas y las políticas económicas, sino también en términos de estrategia de acción: ¿reformas profundas?, ¿cambios incrementales? No hay respuestas claras a estas posibilidades, entre otras razones porque lo que puede resultar apropiado y/o factible en un sector de la política social, puede no resultar necesario y/o posible en otro. Lo que no debe perderse de vista es que "...la amplitud y la profundidad de las transformaciones económicas, políticas y sociales acaecidas durante las últimas décadas no deberían ocultar que el epicentro de las mismas fue el intento de los sectores dominantes por imponer un drástico e irreversible cambio en la relación que mantenían el capital y el trabajo" (CELS, 2008, p. 319).

Es pertinente revisar a continuación los ámbitos principales de la política social argentina y lo que ha sucedido en ellos en los últimos veinte años.

En cuanto al Sistema Previsional, Repetto y Andrenacci (2006) afirman que, entre las reformas de los '90, el caso más marcado de desestatización fue el de seguros de

retiro o de vejez. Tras profundizarse los problemas de financiamiento de las jubilaciones y pensiones del sistema de reparto, se avanzó en una reforma que tendió a la construcción de un sistema de capitalización de aportes por parte de las administradoras privadas, a las cuales se les brindó una serie de garantías para incentivar su participación (LO VUOLO *et al*, 1999). El cambio más importante fue la extensión parcial (como sistema paralelo) o total (como sistema obligatorio) de la lógica del sistema de seguros privados a la totalidad de los asalariados formales, a través de la ley Nro. 24.241 del año 1994. El Estado quedó a cargo de desarrollar mecanismos de cobertura de informales o de formales inestables y de bajos ingresos.

Las mutaciones producidas en los '90 no resolvieron el desafío estructural de largo plazo, asociado a cómo atender a una gran proporción de trabajadores cuyos aportes no les aseguran una pensión mínima cuando abandonen el mercado de trabajo (ISUANI, 1998). En una mirada centrada en el gasto provisional argentino, Rofman (2006) llamaba la atención respecto a los efectos negativos que sobre el fisco nacional tuvieron dos hitos de la reforma del sistema de pensiones en los '90: la reducción de las contribuciones patronales y la transferencia de los regímenes provinciales.

Durante los años de gobierno de Néstor Kirchner variadas fueron las acciones destinadas a promover cambios en el sistema previsional, en general caracterizadas por aumento de haberes, inclusión de pensionados y reformas en la institucionalidad. La masiva incorporación a través de moratorias para personas que no cumplían todos los requisitos anteriormente previstos y jubilaciones anticipadas para personas desempleadas con aportes incompletos, marcan hitos importantes cuyos impactos fiscales de mediano plazo no parecen del todo claros aún. Pero estos cambios poco representan en magnitud cuando se los compara con el más importante de todos, relacionados con la decisión gubernamental, apoyada en la aprobación legislativa correspondiente hacia finales de 2008, de dar por concluida la experiencia de un sistema mixto entre sistema de reparto y capitalización, quedando todo nuevamente en manos del Estado nacional. Esto implicó un cambio copernicano en el campo de la seguridad social, y transcurrido más de un año de dicha transformación queda pendiente evaluar sus impactos reales en la calidad de vida de la vejez, al mismo tiempo que resulta necesario ahondar en una mejor ponderación de las proyecciones en términos fiscales.

En lo referido a **Educación**, entre las principales medidas de reforma acontecidas en los años '90 destaca la transferencia, en el año 1992, de las escuelas secundarias y superior no universitaria a las provincias, a partir de la ley Nro. 24.049, lo cual implicó una importante descentralización de establecimientos, recursos humanos y presupuesto. Esto completó un proceso que tuvo una primera etapa bajo la dictadura militar durante los años setenta (nivel primario)<sup>10</sup>.

Mirando el proceso en retrospectiva, fue evidente que la mayoría de los gobiernos provinciales no contaron por entonces con recursos suficientes (económicos, humanos y de infraestructura) para afrontar los costos de la descentralización de la educación secundaria (CORTÉS; MARSHALL, 1999). De esta forma, las acciones realizadas dieron un mayor protagonismo a las provincias, sin que eso implicase enfrentar con éxito temas tales como la calidad del servicio o la remuneración y capacitación docente.

Asimismo, en 1993 se aprobó la Ley Federal de Educación (Nro. 24.195), la cual modificó el marco legal vigente para el sector desde finales del siglo XIX. Esta norma promovió un cambio en la estructura de niveles y avanzó en la ampliación de la obligatoriedad escolar de 7 a 10 años.

Luego de que el gobierno de la Alianza no lograra resolver retos pedagógicos e institucionales asociados a la implementación de la Ley Federal de Educación y que avanzara en medidas poco eficientes con relación al financiamiento del sistema (en particular los salarios docentes), es el gobierno de Néstor Kirchner quien toma decisiones relevantes para afrontar los retos educativos del país.

Un hito descollante en la materia lo constituyó la aprobación de la Ley Nro. 26.075 de Financiamiento Educativo, que establece metas claras y señala los compromisos a ser asumidos por la Nación y las Provincias tendiente al efectivo cumplimiento de dichas

---

<sup>10</sup> "El proceso de descentralización del gasto educativo se caracterizó por haber sido una decisión de origen fiscal mucho más que educativo y, en consecuencia, con un bajo nivel de planeamiento y planificación sectorial. Precisamente, la falta de planificación de ese proceso ha hecho que las provincias recibieran la ineficiencia de la estructura nacional sin poder desarmarla y le sumaran las propias ineficiencias de las estructuras provinciales" (Cetrángolo *et al*, 2002). Veáse como fue variando la distribución del gasto sectorial entre los tres niveles jurisdiccionales: en 1980, realizada la primera oleada de transferencia, Nación manejaba el 48,33%, Provincias y Ciudad de Buenos Aires el 49,63% y Municipios el 2,04%; en 1991 (antes de la segunda transferencia), Nación administraba el 36,02%, Provincias y Ciudad de Buenos Aires el 61,89% y Municipios el 2,09%; en el 2001, consolidada la descentralización administrativa del sector, Nación sólo manejaba el 18,74% (casi todo ligado al sistema universitario y de ciencia y técnica), Provincias y Ciudad de Buenos Aires el 78,13% y Municipios el 3,13% (Dirección de Gastos Sociales Consolidados, 2001).

metas. La principal de ellas es alcanzar el 6% del Producto Interno Bruto destinado a Educación, Ciencia y Tecnología, gradualmente desde 2006 hasta 2010, donde el esfuerzo para incrementar el Gasto Consolidado en este rubro habrá de repartirse entre un 40% por parte de la Nación y un 60% a cargo de las Provincias (CIPPEC, 2007).

Otro aspecto relevante de los años recientes en materia educativa lo representa la aprobación de una nueva Ley de Educación Nacional, acontecida en el año 2006. En ella destaca la extensión de la obligatoriedad a la educación secundaria así como la universalización de la sala de 4 años, entre otros aspectos.

Ambas normas, sumadas al papel del Consejo Federal del sector, constituyen aspectos importantes de una institucionalidad educativa que debe procesar conflictos y promover soluciones de enorme importancia en términos de inclusión y redistribución. Son retos del presente, pero sin duda también de los años por venir. En un sólido análisis de los retos del sistema, Veleda (2008) da cuenta de una serie de aspectos contextuales y propiamente educativos que afectan la integración social. Entre ellos vale destacar los siguientes: a) dificultades crecientes para retener a los alumnos en la escuela; b) empeoramiento de las condiciones de vida de los alumnos; c) desarticulación entre las políticas educativas y las políticas sociales; d) deficiencias nutricionales y organizativas del servicio de comedores escolares; e) desigualdades en la distribución de las condiciones materiales; f) injusticia del financiamiento educativo provincial; g) segregación socioeducativa entre escuelas; y h) segregación socioeducativa al interior de las escuelas. Los esfuerzos que debiesen hacer las diferentes provincias para atender estos y otros problemas en sus respectivas jurisdicciones torna aún más complejo el asunto, en tanto son muy diversas las posibilidades fiscales de cada jurisdicción para atender sus propios sistemas educativos, intentando cumplir al mismo tiempo con lo previsto en la mencionada Ley de Financiamiento Educativo.

En el campo de la **Salud** destaca la coexistencia conflictiva de tres subsistemas: el privado, el seguro relacionado con la formalidad laboral (obras sociales)<sup>11</sup> y el público. Este último se ha venido deteriorando de forma creciente con el paso de los años, a la vez que se avanzó desde tiempo atrás en la descentralización del sistema hospitalario. Ambos

---

<sup>11</sup> Para una comprensión de la dinámica de reformas y desafíos que enfrentan las obras sociales, se recomienda revisar los diversos trabajos de Claudia Danani sobre la materia. Aquí no se abordará, al menos en esta versión preliminar del documento.

aspectos, combinados, han generado dos problemas de singular importancia: por un lado, la pérdida de calidad del servicio dada la baja inversión pública y la sobredemanda; por el otro, la heterogeneidad de la atención sanitaria en consonancia con las capacidades propias de cada provincia y/o municipio con responsabilidad en el subsistema de salud pública<sup>12</sup>.

En este campo de política social, el subsistema de salud pública fue quizás el que permaneció más alejado de las prioridades de la agenda gubernamental durante la pasada década, aunque pueden reconocerse dos hitos: la descentralización completó un lento proceso iniciado décadas atrás con la transferencia de los últimos hospitales nacionales a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires y se dio impulso desde el Estado Nacional a la figura de “Hospital Público de Autogestión” (HPA). Con el primero, fueron cobrando relevancia los ministerios o secretarías de salud provinciales. En cuanto al segundo hito, que autorizaba a los establecimientos públicos a facturar a las obras sociales los servicios prestados a sus afiliados, no llegó a consolidarse. De esta manera, los resultados de la década muestran que transferir responsabilidades desde el centro a los niveles subnacionales no evita la posibilidad de que en esos nuevos ámbitos de decisión se reproduzcan prácticas centralizadas y burocratizadas como las que se buscaba resolver (REPETTO *et al*, 2001), al mismo tiempo que se exacerbaba la fragmentación del sector.

A partir del año 2002 y con mayor fuerza política en la etapa del gobierno de Néstor Kirchner, la rectoría ministerial del sector salud ayudó a recuperar la presencia estatal en el sector, con algunas medidas y programas de gran importancia. Una línea de intervención la representa aquello relacionado con la salud sexual y procreación responsable, destinada a promover igualdad de derechos con el respaldo financiero del ministerio nacional. Otra línea de enorme importancia se relaciona con la política de medicamentos, donde destaca la puesta en marcha del Programa Remediar y la Ley de Medicamentos Genéricos. El proceso 2003-2007 fue acompañado también por una revitalización del papel del Consejo Federal de Salud, espacio anteriormente devaluado e incapaz de ser de utilidad a la construcción de consensos federales sobre la salud pública.

---

<sup>12</sup> Maceira (2002) afirma que la estructura del gasto provincial en salud no se encuentra asociada a las características de la demanda sino a la oferta de servicios, lo cual se complejiza aún más cuando se observa que las transferencias realizadas a las provincias por el gobierno nacional son poco significativas y no guardan relación con las características propias de cada provincia.

Pese a estos avances recientes, el sistema de salud argentino en general, y el subsistema público en particular, tiene retos por delante muy significativos. Según Maceira (2008), las obras sociales nacionales y provinciales cubren al 50% de la población, las empresas de medicina pre-paga sólo un 10% (el más rico de la población) y el subsistema público al 37% de la población (los sectores menos favorecidos). Un aspecto crítico particular lo constituye el hecho de que un 40% de la población que acude a los centros de atención primaria y los hospitales públicos poseen algún tipo de cobertura, sin que el subsistema público recupere los costos en que incurre por atender a ese amplio número de personas. El propio autor agrega dos elementos posibles de ser interpretados en “clave” de desafíos de gran envergadura: por un lado, el hecho que del gasto de bolsillo en salud que realizan los más pobres el 70% corresponde a compra de medicamentos; por el otro, la heterogeneidad de esfuerzos que hacen las provincias respecto al gasto en salud (en tanto algunas jurisdicciones gastan ocho veces más que otras).

En cuanto a la oferta programática en materia de **lucha contra la pobreza**, a partir de mediados de los años '90 y al menos hasta el 2002 se observó una alta volatilidad de las propuestas, junto con una multiplicación de intervenciones públicas orientadas a intentar resolver esta problemática. En esos años no solamente crecieron de modo desordenado los programas orientados a la población en situación de pobreza y/o vulnerabilidad desde la Secretaría de Desarrollo Social, sino también desde otras áreas que hasta ese momento habían desarrollado políticas universales o de otra índole, tal el caso del Ministerio de Trabajo.

Los programas focalizados operaron, durante ese tiempo, a pequeña escala, de forma muy errática y sin perspectiva de integralidad, desatentos por lo general a las demandas y necesidades reales que emanaban de una nueva estructura social en pleno proceso de mutación (REPETTO, 2000). En ese escenario de declarada preocupación por la desarticulación de la oferta programática contra la pobreza, durante el gobierno de la Alianza (1999-2001) se trató de avanzar a través de la coordinación de los diferentes programas que se dirigían a la misma población objetivo o que brindaban prestaciones similares, no obstante lo cual, los resultados alcanzados tanto en el plano de la gestión como del impacto en las condiciones de vida de la población, fueron muy malos.

Tras la grave crisis que llevó al gobierno transitorio de Duhalde, se plasmó el esfuerzo presupuestario más relevante acontecido en la política social focalizada argentina durante su errática trayectoria de la última década. A principios del año 2002, desde el Ministerio de Trabajo se diseñó y puso en marcha el *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*, cuyo alcance en términos de cobertura no tiene precedentes en el país (llegando a atender a dos millones de beneficiarios) a inicios de su implementación.

Con la llegada del nuevo gobierno en el año 2003 y durante los años siguientes (hasta el 2007 esto fue claro), desde el Ministerio de Desarrollo Social se planteó reordenar la multiplicidad de programas existentes en esa cartera en tres grandes líneas (una de carácter más ligada a la economía social, otra relacionada con la problemática alimentaria y una tercera con eje en las familias de mayor vulnerabilidad). Esta perspectiva, arropada en aumentos muy considerables del presupuesto del ministerio y que se vio reflejada por ejemplo en el aumento significativo de la cobertura las pensiones no contributivas, declaró además el interés de conformar una “Red Federal de Políticas Sociales”, en la cual la intervención territorial se expresó en un abundante número de Centros de Integración Comunitaria (CICs) que se fueron construyendo en años recientes.

Hasta casi finales de 2009, resultaba crítico como avanzar hacia mejor y más eficiente articulación entre el mencionado Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (aún con una población beneficiaria superior a 500.000 personas) y otros dos programas creados a partir del 2005 para dar salida a quienes estaban en dicho plan: el Programa Familias (bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, cuyo padrón de cerca de 600.000 beneficiario se ha nutrido en un número importante de anteriores beneficiarios del “Jefes”) y el Seguro de Capacitación y Empleo, creado en el marco del Ministerio de Trabajo, con un padrón aproximado a los 100.000 beneficiarios. La discusión cambió radicalmente de foco en noviembre de 2009, cuando el gobierno decidió poner en marcha un masivo programa de asignaciones familiares para hijos de personas desocupadas o que trabajando en el mercado informal ganaban menos del salario mínimo. Presentado como un plan de alcance universal y de derechos, tiene aún asignaturas pendientes en términos de llegar al conjunto de la población seleccionada (por ende, se trata más bien de una estrategia masivamente focalizada para llegar a un componente universal de asignación familiar por hijo), así como queda aún sin saldar la

aprobación de una ley que lo consagre como un pleno derecho. No obstante estos dos aspectos, cabe resaltar que implicó una decisión sumamente estratégica a mediano y largo plazo, en tanto se trata de un reconocimiento oficial de que el Estado tiene responsabilidades que cumplir cuando se trata de asegurar ingresos básicos en cada hogar.

Una mirada crítica sobre lo acontecido en tiempos recientes en términos de la lucha frente a la pobreza, previo a esta última medida recién indicada, ha sido presentada de modo agudo por Rodríguez Enriquez y Reyes en las conclusiones de un trabajo centrado en la materia, que conviene citar largamente: “La descripción y análisis realizado permiten dar cuenta de una gestión que, manteniendo sin modificaciones los rasgos estructurales de la política asistencial de los 90, va reorientando la lógica de acción en función de una convicción principal: que el empleo es el único medio legítimo por el cual las personas deben acceder a los recursos requeridos para satisfacer sus necesidades y deseos (...). Así, el foco de lo asistencial se traslada de la pobreza a la empleabilidad (...). Esta convicción encierra un fuerte supuesto: que el actual modelo de acumulación económica es capaz de generar una suficiente cantidad de puestos de empleo. Y que los mismos tendrán las características que los transformen en un vehículo efectivo de inclusión social, distribución de derechos y ampliación de oportunidades de vida. Esta visión resulta cuanto menos simplista, ya que las evidencias demuestran que aún sosteniéndose durante muchos años las actuales tasas de crecimiento económico (situación poco probable) deberían pasar varias décadas antes que el empleo registrado pueda absorber completamente los actuales niveles de desempleo y, sobre todo, de empleo no registrado” (2006, p.55-56).

### Mirando más allá del presente

La política social argentina tiene por delante retos de índole muy diversos. El primero y más importante parece estar asociado al alcance y el enfoque mismo de esas políticas, tanto en sí mismas como en su perspectiva de conjunto (entre otras razones, porque nunca los cambios introducidos han sido pensados estratégicamente como parte de un enfoque integral). Un segundo plano de los retos tiene que ver claramente con los aspectos fiscales. Tercera cuestión, lo relacionado con la gestión, particularmente en lo

relacionado con la integralidad de las intervenciones tanto en el ámbito intersectorial como en el interjurisdiccional. Habré de sugerir muy brevemente algunas cuestiones para los dos primeros y me explayaré en el tercero.

### *Acerca de alcances y enfoques*

Dadas las características de la sociedad argentina del presente, es claro que las intervenciones focalizadas tan en boga desde tiempo atrás no son suficientes, aún cuando la propia focalización como instrumento tenga potencialidades a considerar. Lo que se requiere es más bien una combinación de tipos de intervenciones, y años atrás Lo Vuolo ya sintetizaba bien ciertos avances en consensos parciales al menos en lo técnico y académico: “Las alternativas en materia de política social requieren de un modelo que combine adecuadamente universalismo y selectividad. El acceso a las capas medias a ciertos servicios puede entenderse como una política “preventiva” cuyo costo es menor y mejor distribuido en el tiempo, que las respuestas “curativas” de urgencia. Además, es la única forma de poder generar órdenes legítimos para políticas sociales que alcancen a los más postergados. Dada la complejidad del problema social en la Argentina, es difícil asegurar éxito a un paquete de políticas sociales que no combine una amplia y potente base universal, junto con complementos de seguros sociales y un grupo muy eficaz de políticas selectivas” (2001, p.211).

Se requiere, asimismo, avanzar de un modo sistemático y preciso hacia una reconstrucción/reconfiguración del sistema de derechos sociales y laborales que permita enfrentar seriamente la desigualdad, lo cual no sólo implicará nuevas leyes en temas críticos de la política social (algunas de las cuales ya fueron aprobadas durante el gobierno de Néstor Kirchner) sino una mayor coherencia, “en clave de derechos”, de la acción de los tres poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Cambios en el Estado que fortalezcan el ejercicio real de los derechos (y responsabilidades) sociales no podrán, por ende, quedar limitados al ámbito ejecutivo. Es obvio, también, que cualquier nuevo “contrato social” a favor de mayor igualdad habrá de requerir un nuevo “contrato fiscal progresista” que le de sustento, aspecto éste no presente realmente en la agenda pública y gubernamental. Avances en la ciudadanía y en la redistribución de los recursos

son aspectos complementarios, por ende, de este primer reto de la política social argentina.

### *Acerca de la oportunidad fiscal*

Una breve nota sobre este asunto. Desde una concepción centrada en la recuperación de la dimensión política, Filgueira da cuenta de que el tema fiscal queda abierto a la posibilidad de avanzar hacia nuevos pactos distributivos entre actores concretos, y lo hace contribuyendo a recuperar la “relevancia distributiva de la democracia”. Existen, en ese sentido, al menos cuatro espacios fiscales que vale la pena recolocar en la agenda política: 1) ¿Es posible incrementar la carga impositiva general de los países latinoamericanos?; 2) ¿Es posible modificar la estructura tributaria de los países haciéndola más progresiva?; ¿Es posible modificar la estructura del gasto entre gasto social y no-social?; y 4) ¿Es posible modificar la estructura del gasto social tanto en términos intersectoriales como en términos intrasectoriales?<sup>13</sup>.

### *La cuestión de la gestión integral*

Una primera aproximación al enfoque de integralidad la sugieren Cohen y Franco (2006) cuando llaman la atención sobre cuatro posibles alternativas de lo que sería un enfoque integral, alternativas que los autores no visualizan como excluyentes entre sí sino potencialmente complementarias. A saber: 1) Atender a la población destinataria como productora, consumidora y usuaria de servicios sociales del Estado; 2) Combinar medidas de mediano y largo plazo, con acciones inmediatas que atiendan la urgencia social, sin olvidar las acciones de promoción; 3) Enfrentar no sólo las manifestaciones (“consecuencias”) de la pobreza sino también sus causas; y 4) buscar sinergias entre sectores y programas.

Construir un sistema integral de política social implica una tarea de mediano/largo plazo pero que requiere pasos iniciales firmes, coherentes, sostenibles y estratégicos respecto al rumbo deseado. Implica tener presente un norte que debe guiar las

---

<sup>13</sup> Este conjunto de preguntas relevantes ha sido abordado por Fernando Filgueira, y presentado entre otros en Repetto, Filgueira y Papadópulos (2006).

transformaciones de la política social, así como la gestión cotidiana de cada programa en particular.

Son tres las razones que, combinadas, parecen explicar la necesidad de diseñar y tornar factible (política, fiscal y operativamente) un sistema integral de política social: i) por un lado, el conjunto de problemas que se busca enfrentar; por otra parte, ii) el tipo de respuesta sustantiva que se busca dar a dichos problemas, tanto en su especificidad como en su interrelación; y finalmente, iii) por el/los abordaje/s que se decide/n instrumentar a efectos de materializar las respuestas seleccionadas. A continuación, se presenta una breve aclaración sobre cada una de estas razones.

i) En cuanto al *problema*, se requiere transitar hacia un sistema integrado porque los principales problemas sociales que afectan a amplios sectores de la población son de carácter multidimensional, combinan carencias y necesidades tangibles e intangibles, expresan obstáculos y restricciones de muy diversa índole. No se trata, a modo de ejemplo, sólo de carencias de ingresos en el corto plazo o falta de activos educativos, de exposición crítica al deterioro del medio ambiente o falta de lazos comunitarios, sino, posiblemente, de una combinación de estos y otros problemas. En términos conceptuales más precisos, proponerse enfrentar no sólo la pobreza sino también otros problemas complejos como la vulnerabilidad y la desigualdad, conduce a la necesidad de una perspectiva amplia de gestión social.

Para “romper” esos efectos negativos de la interrelación e interdependencia de los principales problemas sociales que afectan a la población, se requiere de: ii) *respuestas* amplias y coherentes respecto a quién hace qué, particularmente (pero no de modo exclusivo) en lo referido a las instituciones estatales. Son múltiples los sectores del Estado (en términos de organizaciones) que participan habitualmente en el complejo campo de las políticas sociales, a la vez que es creciente el protagonismo de organizaciones de la sociedad civil con algún grado de participación en la gestión social. Ambas dimensiones, la referida al interior del Estado como aquella que vincula al Estado con la sociedad, nos muestran que afrontar los retos de la intersectorialidad es una condición necesaria, más no suficiente, para avanzar hacia la construcción de un sistema integrado de política social.

iii) La tercera de las razones que sustentan un tránsito desde acciones particulares a enfoques más amplios e integrales se asocia al tipo de abordaje (o abordajes) que el Estado decide instrumentar para enfrentar las múltiples dimensiones específicas y combinadas de los problemas sociales. Dos son los abordajes que habitualmente se asocian a un sistema integral de programas sociales selectivos: por un lado, el relacionado con el ciclo de vida de los individuos, colocando a la familia en el centro de la perspectiva de intervención; por el otro, el que coloca el acento en el territorio como base concreta donde la integralidad de las acciones públicas pueden pasar de la intención del diseño a la realidad de la implementación.

Problemas y respuestas constituyen dos elementos a considerar cuando el reto técnico, político y presupuestario es transitar exitosamente hacia la conformación de un sistema integrado de políticas sociales acorde a los principales desafíos sociales de un país. Esto implica, en consecuencia, entender que la integralidad no es algo que sólo afecta y se manifiesta en la implementación de las decisiones tomadas, sino que involucra el conjunto de lo que suele denominarse “el ciclo de las políticas públicas”, esto es, la integralidad también afecta la propia formulación de la política, así como debe estar presente, en tanto enfoque, en el seguimiento y la evaluación de las intervenciones concretas<sup>14</sup>.

### **Un Breve Cierre, en Clave de Desafíos**

La oportunidad a la que se hizo mención en un inicio sigue vigente. Recuperar la idea de “redistribución” en un país como Argentina constituye una ventana de oportunidad que la democracia no había generado desde 1983 a la fecha. El debate sobre semejante tema recién empieza en un país cuyo Bicentenario asoma en el horizonte cercano.

La mirada que aquí se presentó buscaba aportar elementos para entender algunas piezas de un rompecabezas mucho más amplio, complejo y difícil de armar. La política social no puede resolver por sí misma todos los retos asociados a la redistribución, sea ésta de la riqueza, de las oportunidades, de los activos, de las capacidades. Pero sí está

---

<sup>14</sup> Comunicación personal del autor con Nuria Cunill Grau y Carlos Acuña.

llamada a formar parte de cualquier esfuerzo colectivo (y liderado desde el Estado) por incidir en serio en disminuir fuertemente las desigualdades propias de la Argentina, sean desigualdades que afecten a individuos y colectivos sociales, sea a ámbitos territoriales. Para ello, parece “condición necesaria” afrontar al menos los siguientes tres retos:

1) Se requiere avanzar de un modo sistemático y preciso hacia una reconstrucción/reconfiguración del sistema de derechos sociales que permita enfrentar seriamente la desigualdad, lo cual no sólo implicará nuevas leyes en temas críticos de la política social (algunas de las cuales ya fueron aprobadas durante el gobierno de Néstor Kirchner) sino una mayor coherencia, “en clave de derechos”, de la acción de los tres poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Cambios en el Estado que fortalezcan el ejercicio real de los derechos (y responsabilidades) sociales no podrán, por ende, quedar limitados al ámbito ejecutivo. Es obvio, también, que cualquier nuevo “contrato social” a favor de mayor igualdad habrá de requerir un nuevo “contrato fiscal progresista” que le de sustento, aspecto éste no presente realmente en la agenda pública y gubernamental. Avances en la ciudadanía y en la redistribución de los recursos son aspectos complementarios, por ende, de este primer reto en términos de institucionalidad social.

2) Es menester avanzar hacia una mayor integralidad de las intervenciones estatales del Poder Ejecutivo Nacional en el campo de las políticas sociales. Si bien ha ido quedando en el pasado la minimalista concepción de reducir este ámbito de gestión pública a las acciones frente a la pobreza, aún queda mucho por hacer en cuanto a pasar del dicho al hecho respecto a cómo enfrentar la multidimensionalidad de los problemas sociales (sean estos aspectos globales como la desigualdad y la pobreza, o cuestiones más acotadas, pero no por eso menos importante, como la inserción de los jóvenes o la calidad educativa). El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, heredero del desprestigiado Gabinete Social, no ha resuelto en absoluto los problemas políticos y técnicos asociados a complementar los abordajes sectoriales (sin duda necesarios y no reemplazables) con una gestión social más amplia que recupere lo mejor de cada sector, a la vez que agregue valor con enfoques más coordinados e intersectoriales. Un nuevo protagonismo de la Jefatura de Gabinete en la material, con la consiguiente inversión de

capacidades específicas que se requeriría, podría ayudar a enfrentar los conflictos solapados y alcances acotados que hoy desdibujan el papel del citado Consejo.

3) Es pertinente avanzar en una mejoría de lo que podría denominarse “un sistema federal de política social”. Sabido es que el federalismo argentino enfrenta problemas de largo plazo que suelen ser “maquillados” por el peso específico del gobierno central que maneja los principales recursos públicos (sobre todo en épocas de bonanza económica). En el campo de lo social, dada la descentralización del sistema educativo y de la salud pública, sumado a la gestión territorializada de la oferta del Ejecutivo Nacional en términos de programas frente a la pobreza y el desempleo (procesos que operan en el marco de grandes heterogeneidades en materia de capacidades y culturas de gestión provinciales y municipales), parece requerirse un relanzamiento de los Consejos Federales hoy existentes. No tanto en lo referido a su ámbito de incumbencia sectorial (donde los casos de Educación y Salud han mostrado logros relevantes en su historial reciente), sino en cuanto a dar un paso más y complementar visiones sectoriales de esos Consejos sectoriales en una perspectiva más amplia e integral, donde las decisiones que se tomen en materia educativa o sanitaria, o en lo referido al trabajo o a los programas frente a la pobreza, puedan formar parte de visiones de conjunto (acompañadas de mejores prácticas de gestión social), las cuales requerirán ser procesadas política y fiscalmente en otras arenas, aquellas más complejas y movedizas que involucran a las máximas autoridades políticas y económicas del régimen federal argentino.

Los años de auge neoliberal implicaron no sólo concentración de la riqueza y nuevo mapa de ganadores y perdedores, sino también debilitamiento del Estado y de las fuerzas sociales progresistas. Obvio que el péndulo se está moviendo y la dinámica de la historia política, social y económica abre a veces oportunidades impensadas poco tiempo atrás. Dicho esto, ¿podrán las fuerzas progresistas de la Argentina, estén donde estén las mismas, cambiar el curso de una reciente historia marcada por la exclusión y la fragmentación social?

## Referências

ANLLÓ, Guillermo y Cetrángolo, Oscar. "Políticas sociales en Argentina: viejos problemas, nuevos desafíos", en Kosacoff, Bernardo (ed.) *Crisis, recuperación y nuevos dilemas*. La economía argentina 2002-2007. Buenos Aires : CEPAL, 2007.

BECCARIA, Luis. "Inestabilidad, movilidad y distribución del ingreso en Argentina", en *Revista de la CEPAL*. Santiago de Chile : CEPAL, Nro. 89, agosto, 2006.

BECCARIA, Luis. "El mercado laboral argentino luego de las reformas", en Beccaria, Luis y Mauricio, Roxana (eds.) *Mercado de trabajo y equidad en Argentina*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento / Prometeo, 2005.

BECCARIA, Luis y Groisman, Fernando. "Las familias ante los cambios en el mercado de trabajo", en Beccaria, Luis y Mauricio, Roxana (eds.) *Mercado de trabajo y equidad en Argentina*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento / Prometeo, 2005.

BERTRANOU, Evelina y Bonari, Damián. *El gasto social en la Argentina: diagnóstico y perspectivas*. Córdoba: Fundación Arcor, 2003.

CASTILLO, Victoria; Novick, Marta; Rojo, Sofía; y Yoguel, Gabriel. "La movilidad laboral en Argentina desde mediados del decenio de 1990: el difícil camino de regreso al empleo formal", en *Revista de la CEPAL*. Santiago de Chile: CEPAL, Nro. 89, agosto, 2006.

CELS. *Derechos humanos en Argentina*. Informe 2008. Buenos Aires: siglo veintiuno editores, 2008.

CETRÁNGOLO, Oscar; Jiménez, Juan Pablo; Devoto, Florencia y Vega, Daniel. *Las finanzas públicas provinciales: situación actual y perspectivas*. Argentina: CEPAL, Serie "Estudios y Perspectivas" N° 12, 2002.

CIPPEC. Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo. *Informe Anual*. Período Abril 2006-Abril. Buenos Aires: Programa de Educación, 2007.

CORTES, Rosalía y Marshall, Adriana. "Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los noventa" en *Desarrollo Económico* vol. 39, Nro. 154. Buenos Aires: julio-septiembre, 1999.

DANANI, Claudia y Lindemboin, Javier (2003) "Trabajo, política y políticas sociales en los 90: ¿hay algo de particular en el caso argentino", en Danani, Claudia y Lindemboin, Javier (comps.) *Entre el trabajo y la política*. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada. Buenos Aires: Biblos, 2003.

FELDMAN, Germán y Filc, Gabriel. "Una aproximación a la problemática de la equidad y la eficiencia en el gasto público", en *Las políticas fiscales en la Argentina: un complejo camino hacia la equidad y la eficiencia*. Buenos Aires: TFI/CIPPEC, 2008.

FLOOD, María Cristina Vargas de. *Política del gasto social. La experiencia argentina*. Buenos Aires: La Colmena / Asap, 2006.

GASPARINI, Leonardo. "Pobreza, desigualdad y políticas públicas en la Argentina", presentación realizada en el *Segundo Congreso Nacional de Políticas Sociales*. Mendoza, 2004.

ISUANI, Ernesto Aldo. "*El Estado de Bienestar argentino: un rígido bien durable*". Buenos Aires: mimeo, 2007.

ISUANI, Ernesto Aldo. "Una nueva etapa histórica" en Isuani y Filmus (comp.) *La Argentina que viene*. Argentina: Grupo Edit. Norma, 1998.

LO VUOLO, Rubén. *Alternativas. La economía como cuestión social*. Buenos Aires: Altamira, 2001.

MACEIRA, Daniel. *Financiamiento y equidad en el sistema de salud argentino*. Buenos Aires: CEDES, 2002.

MINUJIN, Alberto y Kessler, Gabriel. *La nueva pobreza en la Argentina*. Buenos Aires: Planeta, 1995.

NUN, José. *Marginalidad y exclusión social*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2000.

PAZ, Jorge. "Pobres pobres, cada vez más pobres", en Beccaria, Luis y Mauricio, Roxana (eds.) *Mercado de trabajo y equidad en Argentina*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento / Prometeo, 2005.

PNUD. *Informe de Desarrollo Humano, 2002a*.

PNUD. *Los 18 desafíos que plantea la realidad argentina*. Buenos Aires, 2002b.

REPETTO, Fabián. *Gestión pública y desarrollo social en los noventa*. Las trayectorias de Argentina y Chile. Buenos Aires: Prometeo, 2001.

REPETTO, Fabián. "Gestión pública, actores e institucionalidad: las políticas frente a la pobreza en los '90", en *Desarrollo Económico*, Vol. 39, N° 156, Buenos Aires: enero-marzo, 2000.

REPETTO, Fabián; Filgueira, Fernando; y Papadopulos, Jorge. *La política de la política social latinoamericana: análisis de algunos retos fundamentales y esbozo de sus escenarios sobresalientes*, mimeo, Washington: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, 2006, D.C.

REPETTO, Fabián y Andrenacci, Luciano. "Ciudadanía y capacidad estatal: dilemas presentes en la reconstrucción de la política social argentina", en Andrenacci, Luciano (ed.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento / Prometeo, 2006.

REPETTO *et al.* *La descentralización de las políticas sociales en Argentina*, mimeo. Buenos Aires: CEDI, 2001.

RODRÍGUEZ Enriquez, Corina y Reyes, María Fernanda. *La política social en la Argentina post-convertibilidad: las políticas asistenciales como respuesta a los problemas de empleo*. Buenos Aires: Ciepp, Documento de Trabajo Nro. 55, 2006.

ROFMAN, Rafael. "El costo del sistema de pensiones en Argentina", en Flood, María Cristina Vargas de. *Política del gasto social. La experiencia argentina*. Buenos Aires: La Colmena / Asap, 2006.

SEL. *Newsletter sobre la situación laboral y social de la Argentina*, diciembre, Buenos Aires, 2007.

Svampa, Maristella. *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus, 2005.

VELEDA, Cecilia. *Políticas de inclusión, justicia e integración*. Buenos Aires: CIPPEC/Proyectos Nexos, 2008.