

---

**políticas sociales**

**P**obreza y políticas sociales en  
Argentina de los años noventa

Pablo Vinocur  
Leopoldo Halperin

División de Desarrollo Social



Santiago de Chile, abril de 2004

Este documento fue preparado por Pablo Vinocur, Leopoldo Halperin Weisburd y la participaci[ón como investigadora de Marita González y Laura Gurzi, todos Consultores de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1564-4162

ISSN electrónico 1680-8983

ISBN: 92-1-322509-1

LC/L.2107-P

Nº de venta: S.04.II.G.59

Copyright © Naciones Unidas, abril de 2004. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	7
<b>Introducción</b> .....	9
<b>I. Análisis y caracterización de la evolución de la situación económica social de Argentina en los años noventa</b> .....	13
A. Impacto en el mercado de trabajo .....	14
B. Impacto en los indicadores sociales: desigualdad, pobreza e indigencia .....	17
C. El Gasto Social Total (GST) y el Gasto Social Focalizado (GSF).....	19
D. El vínculo entre el gasto y la pobreza .....	22
<b>II. Descripción de los programas sociales más relevantes</b> .....	27
A. Programas alimentarios.....	27
B. Programas de empleo .....	32
C. Plan nacional de becas estudiantiles .....	42
D. Programa de inclusión social .....	43
E. Seguro infantil.....	44
<b>III. Análisis de los programas sociales. Sus principales rasgos. Sus vínculos con la política</b> .....	47
A. Los programas alimentarios .....	47
B. Los programas de empleo, becas estudiantiles e inclusión social .....	51
<b>IV. Una evaluación de la política social en Argentina de los años noventa</b> .....	53
A. La descentralización.....	53
B. La focalización.....	55

C.	La primacía de lo asistencial .....	56
D.	Estimación de los efectos de estas políticas: un modelo de simulación.....	57
<b>V.</b>	<b>Conclusiones</b> .....	63
	<b>Bibliografía</b> .....	67
	<b>Anexo Estadístico</b> .....	73
A.	Análisis y caracterización de la evolución de la situación económica social de Argentina en los años noventa .....	73
B.	El Gasto Social Total (GST) y el Gasto Social Focalizado (GSF).....	75
C.	Análisis de la política social en los años noventa.....	75
D.	Reseña de los programas sociales vigentes .....	77
E.	Modalidades de prestaciones .....	77
	<b>Serie políticas sociales: números publicados</b> .....	81

## Índice de cuadros

Cuadro 1	Evolución del ingreso medio familiar en el Gran Buenos Aires (GBA), 1992-2002 (per cápita) .....	17
Cuadro 2	Evolución de la concentración del ingreso total familiar (GBA) (per cápita) .....	17
Cuadro 3	Gasto social consolidado (GSC) sin incluir seguridad social, contribución del Estado nacional, provincial y municipal.....	20
Cuadro 4	Gasto social consolidado sin incluir seguridad social, contribución del Estado nacional, provincial y municipal.....	20
Cuadro 5	Gasto social consolidado (GSC) con seguridad social, según finalidad-función .....	21
Cuadro 6	Gasto social consolidado con seguridad social, contribución del Estado nacional, provincial y municipal.....	21
Cuadro 7	Gasto social consolidado incluyendo seguridad social, contribución del Estado nacional, provincial y municipal.....	22
Cuadro 8	Evolución de pobreza e indigencia (por hogares y personas) y variación interanual del gasto social focalizado .....	23
Cuadro 9	Seguro de desempleo de acuerdo al período de cotización .....	35
Cuadro 10	Tipo de contraprestación .....	39
Cuadro 11	Impacto del Plan Jefes/as en los ingresos de los hogares .....	40
Cuadro 12	Impacto del PJHD .....	40
Cuadro 13	Estructura financiera PJHD 2002 .....	41
Cuadro 14	Cuadro comparativo de la evolución del PNBE. ....	43
Cuadro 15	Simulación con tres tipos de hogares. Caracterización de los mismos.....	57
Cuadro 16	Necesidades energéticas y unidades consumidoras según edad y sexo.....	76
Cuadro 17	Costo mensual CBA.....	77
Cuadro 18	Costo mensual CBT .....	77
Cuadro 19	Distribución del ingreso por quintiles .....	77
Cuadro 20	Precios testigos extraídos de comercios minoristas.....	79
Cuadro 21	Propuesta de requerimientos calóricos PEA.....	79

## Índice de gráficos

Gráfico 1	Evolución de la tasa de desempleo abierta .....	14
Gráfico 2	Participación de los trabajadores en la renta total (PIB) .....	15
Gráfico 3	Evolución del salario medio .....	15
Gráfico 4	Evolución de la tasa de informalidad laboral .....	16
Gráfico 5	Evolución de la tasa de subempleo .....	17

Gráfico 6	Evolución incidencia y brecha de pobreza (1991-2002) .....	18
Gráfico 7	Distribución de hogares y población indigente por regiones (octubre 2002) .....	19
Gráfico 8	Evolución del gasto social y del gasto social focalizado a precios constantes (1993-2003) .....	24
Gráfico 9	Evolución del gasto social focalizado, a precios constantes de 1993. Asignación de gasto por hogar pobre .....	24
Gráfico 10	Brecha de indigencia y de pobreza con aplicación de tres políticas públicas sociales focalizadas (Simulación) .....	58
Gráfico 11	Brecha de indigencia y de pobreza con aplicación de tres políticas públicas sociales focalizadas (Simulación) .....	59
Gráfico 12	Aplicación de dos políticas focalizadas a tres tipos de hogares (Simulación) .....	60
Gráfico 13	Impacto en los cinco primeros deciles de la aplicación de tres políticas sociales focalizadas (Simulación) .....	61
Gráfico 14	Impacto de la aplicación de dos políticas sociales en la brecha de indigencia y de pobreza.....	62
Gráfico 15	Porcentaje de hogares NBI (1980-2001) .....	74
Gráfico 16	Pobreza e indigencia: brecha media por hogar.....	74
Gráfico 17	Evolución de la tasa de variación del PIB y del gasto público social consolidado focalizado (1993-2000) .....	75



---

## Resumen

---

Este trabajo proporciona un análisis de las políticas públicas sociales desarrolladas en Argentina en los años noventa, así como las consecuencias de las mismas. El énfasis se sitúa en aquellas políticas que en forma explícita tuvieron como fin la contención de la pobreza. El análisis y caracterización de la evolución de la situación social y económica del país revela el impacto de las políticas implementadas en el mercado de trabajo, en los indicadores sociales de desigualdad, pobreza e indigencia, y en el gasto social total focalizado.

En este marco, se describen y analizan los programas alimentarios, de empleo, el plan nacional de becas para estudiantes, el programa de inclusión social y de seguro infantil. Al respecto, se examinan dimensiones tales como su cobertura, criterios de selección de beneficiarios, el origen de los recursos, existencia de sistemas de monitoreo y evaluación y sus principales resultados en los casos en que ya hay registro de ellos. Asimismo, se analiza la información presupuestaria de los programas denominados compensatorios durante los años de la década y se los compara con el resto de los programas o áreas sociales, tales como los de salud, educación y seguridad social. Finalmente, la evaluación de la política se estructura en torno a los tres aspectos centrales de la misma: descentralización, focalización y primacía de lo asistencial.





## Introducción<sup>1</sup>

---

En los últimos veinticinco años, la desigualdad del ingreso y el incremento de la exclusión social se afianzaron como una tendencia global, en especial en los países no desarrollados. En América Latina en particular, la desigualdad alcanzó en los años 90 su mayor índice histórico.<sup>2</sup>

En Argentina, el fenómeno de la exclusión social se vincula a las importantes transformaciones en el régimen económico, cuyo mayor efecto fue la pérdida del empleo para gran parte de una población que había vivido, medio siglo antes, un sistema de integración social asociado al mercado de trabajo. En consecuencia, los altos índices de desocupación se vieron acompañados de una pérdida del sentido de realización personal del trabajador, con efectos disruptores de las relaciones sociales y familiares, y la pérdida del derecho a acceder a un sistema de protección social, expresado en un sistema de seguridad social.

---

<sup>1</sup> Los autores agradecen especialmente la colaboración brindada por Emilia Roca, Daniel Kostzer, Carmina Paves Novoa, Nora Gluz y Emilio Tenti Fanfani para la elaboración de este estudio.

<sup>2</sup> América Latina es la región más desigual del mundo, de acuerdo con el Índice de Gini, un instrumento utilizado para medir la desigualdad, que en el caso del subcontinente en los años 90 se ubicó en 0,495 (que indica mayor regresión al acercarse a 1 y mayor equidad a medida que roza el 0).

El empobrecimiento en Argentina tuvo su etapa crítica en el período 1998-2003, alcanzando los índices más altos a partir del año 2002. En octubre de ese año, el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC) reveló que un 57,5% de los argentinos vivían por debajo de la línea de pobreza y un 27,5% eran indigentes, es decir, percibían ingresos insuficientes para acceder a una canasta básica de alimentos.<sup>3</sup>

La situación de urgencia social se profundiza al analizar la composición de los hogares pobres que tienen, en su mayoría, un número más elevado de miembros y una alta tasa de fecundidad respecto de los hogares no pobres. Por ende, es en el segmento de los niños y los adolescentes donde recae más fuertemente la pobreza. Concretamente, 3 de cada 4 niños son pobres y 4 de cada 10 de ellos son indigentes, según datos del INDEC.

La forma que adoptó el proceso de exclusión social en Argentina puede tomarse como un ejemplo extremo de “desafiliación”, definida por el sociólogo francés Robert Castel<sup>4</sup> como el debilitamiento del lazo social que se expresa en la imposibilidad social y la ausencia de incentivos en los individuos para integrarse con otros en la producción de bienes y servicios, para movilizarse de un lugar a otro, para construir y reformar confortablemente su hábitat, para disfrutar de actividades recreativas y culturales, etc. Este proceso de “desafiliación” tiene amplios impactos para la dinámica social, con importantes repercusiones en la vida familiar y la imposibilidad de construir identidades colectivas, que implican el reconocimiento de la diversidad en espacios comunes que son necesarios para enriquecer la individualidad, incorporando valores y normas que favorecen la producción y reproducción de los individuos. En este sentido, la exclusión social no sólo se expresa en la pérdida del trabajo formal, sino que también implica la pérdida paulatina de las capacidades de las personas para disfrutar de la libertad y construir su identidad. La exclusión es entonces una pérdida cualitativa de ciudadanía, que se produce a partir de un debilitamiento de los derechos sociales y que comprende en su forma extrema los derechos civiles y políticos. De acuerdo con Amartya Sen,<sup>5</sup> el proceso de exclusión social y generador de malestar que actualmente expresa la sociedad argentina, está dado, no tanto por el patrimonio que está perdiendo, sino más por la imposibilidad de poder realizarse y de poder recuperarlo.

Tanto el proceso de inclusión social, como su opuesto, el de exclusión social, son procesos políticos, sociales e históricos. Esto significa que son resultado de la voluntad de actores colectivos que, a través de la lucha, tratan de alcanzar nuevos espacios de poder e intereses. Precisamente, lo que caracteriza y define a la actual situación argentina es que habiendo conformado históricamente una sociedad relativamente integrada e inclusiva durante cincuenta años, haya perdido ese carácter en un tiempo relativamente corto.

Estas transformaciones estructurales y culturales han tenido enormes implicancias para las políticas públicas sociales. Cuando lo que prima es la búsqueda individual de alternativas y necesidades, el mercado es el lugar para encontrarlas y el Estado, desde ese punto de vista, debe reducirse. Desde esa perspectiva, la intervención estatal solo es tolerable si se dirige a cubrir las necesidades básicas de los sectores más necesitados.

Siguiendo este razonamiento, las políticas públicas de los años 90 tuvieron a los pobres estructurales (los que tienen necesidades básicas insatisfechas -NBI-) como sus principales destinatarios. Este grupo social se caracteriza por habitar viviendas inadecuadas, en condiciones de hacinamiento, con dificultades de acceso al agua potable y al saneamiento, con un bajo nivel de instrucción del jefe de hogar y de su cónyuge, y con una reducida capacidad de subsistencia.

---

<sup>3</sup> Cifras correspondientes a los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) en octubre de 2002, para 28 aglomerados urbanos, que representan el 67,7% de la población argentina.

<sup>4</sup> Castel, Robert (1997).

<sup>5</sup> Sen, Amartya (1995).

A partir del aumento de la recesión económica el Estado debió extender sus acciones a los sectores denominados “nuevos pobres”, definidos como grupos sociales con dificultades de empleo, una alta precarización laboral e ingresos bajos e irregulares.

Tanto los pobres estructurales como los “nuevos pobres” se caracterizan por estar limitados para ejercer en plenitud la reproducción familiar. Primero, porque no pueden asegurar una alimentación y nutrición adecuadas. Y segundo, porque si sus ingresos alcanzan para la alimentación pero son inferiores a la línea de pobreza, también encuentran severas restricciones para atender otras necesidades básicas, como el acceso a la salud y la educación. Pero además, tanto los pobres y los indigentes, como un significativo segmento de quienes tienen ingresos superiores al valor de la línea de pobreza, padecen la tensión de la inseguridad de sus trabajos y de sus ingresos, lo que afecta su autoestima.

El documento que se presenta revisa en el capítulo I la evolución de la situación económico social de Argentina hasta la década de los años 90, centrando el análisis en el mercado laboral y su impacto en los indicadores sociales. Por otra parte, analiza el gasto social y su relación con la pobreza.

En el segundo capítulo se describen los programas sociales, distinguiendo los alimentarios, los de empleo, las becas escolares y los de inclusión social. En los Capítulos III y IV, se recorren estos programas en su vínculo con la política general, lo que permite establecer una evaluación de los mismos, desde el punto de vista de la descentralización, de la focalización y del papel de lo asistencial.



## **I. Análisis y caracterización de la evolución de la situación económica social de Argentina en los años noventa**

---

Desde la década de los años 40 hasta la segunda mitad de los años 70, Argentina adoptó un modelo de desarrollo denominado Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI), cuya característica distintiva fue la adopción de un régimen basado en la acumulación surgida de la actividad industrial, con una dinámica que se apoyaba en el crecimiento sostenido del mercado interno. En términos sociales, la integración de la población estuvo impulsada por distintas formas de intervención estatal, destinadas a mantener altos niveles de empleo e ingresos. Durante este período, el rol productivo que ejercían los miembros del hogar, económicamente activos en el sector formal, implicaba niveles relativamente altos de retribución laboral, que generaban ingresos elevados y bajos niveles de precarización de las condiciones de trabajo.

A mediados de los años setenta, este modelo comenzó su transformación, que se aceleraría hacia fines de los años ochenta, cuando la hiperinflación y la parálisis institucional brindaron inigualables condiciones para la adopción de un nuevo paradigma productivo. Resulta relevante destacar que el proceso hiperinflacionario sufrido entre 1989 y 1990 provocó un deterioro extraordinario en los estratos más bajos de la sociedad y la pauperización acelerada de los sectores medios, que brindaron una amplia aceptación del neoliberalismo, al tiempo que los preceptos de la globalización se extendían en el mundo.

En el contexto interno, el cambio de paradigma se efectuó bajo un andamiaje legal conocido como “Reforma del Estado”. Sus principales disposiciones permitieron, por medio del decreto presidencial (sin deliberación legislativa), promulgar la privatización de empresas estatales, la capitalización de créditos por parte de los acreedores del Estado, el despido de trabajadores como condición para las privatizaciones, la ejecución de los contratos de todo ente en que el Estado Nacional tuviera participación total o mayoritaria y la desregulación de las empresas privadas. Paralelamente, se produjo una apertura de la economía y las políticas económicas se orientaron a conseguir la estabilidad de las cuentas externas y el saneamiento monetario. Para lograr este último objetivo, en 1991 Argentina impulsó un sistema de paridad cambiaria con el dólar, conocido como el Plan de Convertibilidad.

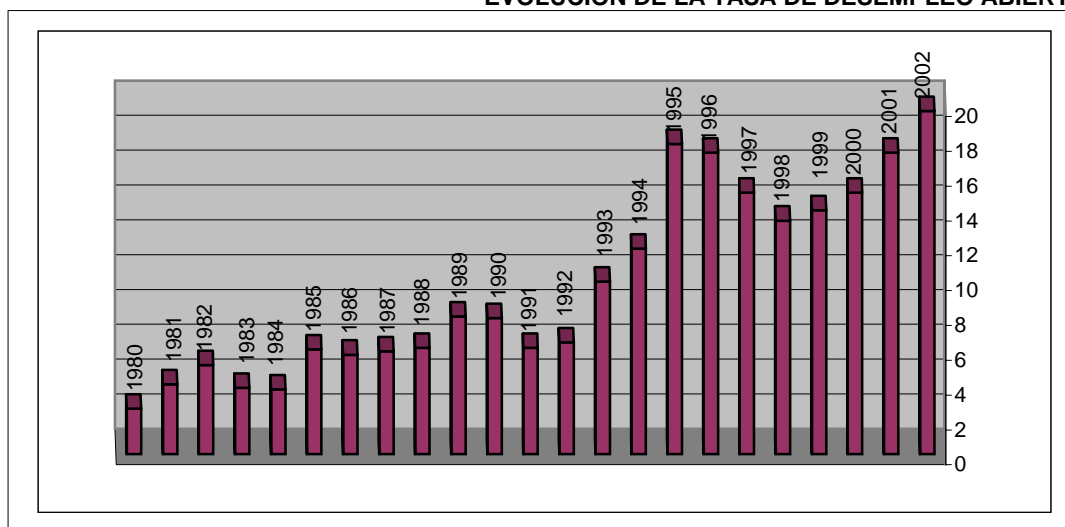
Ese conjunto de políticas produjo un impacto en toda la estructura social de Argentina, definiendo una nueva matriz socioeconómica de alta vulnerabilidad.

## A. Impacto en el mercado de trabajo

En las últimas dos décadas, las transformaciones antes enunciadas fueron acompañadas por cambios ocupacionales profundos. La introducción de tecnologías para prescindir de la mano de obra en algunos sectores productivos, la reorganización de los procesos de producción y la directa eliminación de empresas constituyen las variables más importantes de la transformación del sistema productivo, que dio lugar a una nueva lógica del mercado de trabajo. Dicha lógica estuvo amparada por un nuevo conjunto de leyes tendientes a “flexibilizar” el trabajo y reducir los costos laborales. Al mismo tiempo, se modificaron otros componentes del salario indirecto, como la jornada laboral, las indemnizaciones y el aguinaldo (sueldo anual complementario).

Las consecuencias de esta reconversión económica y social se tradujo en la precarización de las condiciones de contratación de los trabajadores, y en un incremento en los niveles de desempleo y subempleo. Los índices de desempleo ascendieron a niveles desconocidos en Argentina. Y si bien ya se habían acentuado en el período hiperinflacionario (1989-1990) y luego se habían reducido entre 1991 y 1993 como efecto a corto plazo de la “convertibilidad”, el desempleo se transformó en un problema estructural y ascendente, alcanzando un primer pico de 18,4% durante la “crisis del tequila” (México, 1995) y un segundo pico durante la crisis económico-institucional de fines del 2001/2002. La evolución de la tasa de desempleo en los últimos 20 años puede observarse en gráfico 1.

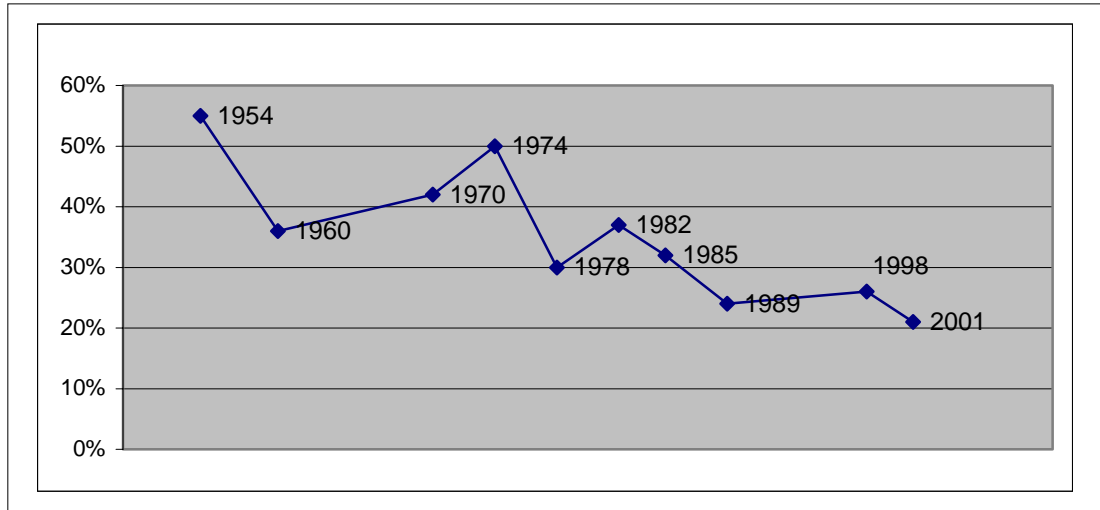
Gráfico 1  
EVOLUCIÓN DE LA TASA DE DESEMPLEO ABIERTA



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC.

Cabe señalar que esta evolución del desempleo abierto estuvo precedida por una caída sostenida de la participación del salario en la distribución del ingreso desde la década del 50, con períodos temporarios de recuperación parcial y una caída aún más acentuada desde principios de la década del 80, tal como puede observarse en el gráfico 2.

**Gráfico 2**  
**PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN LA RENTA TOTAL (PIB)**



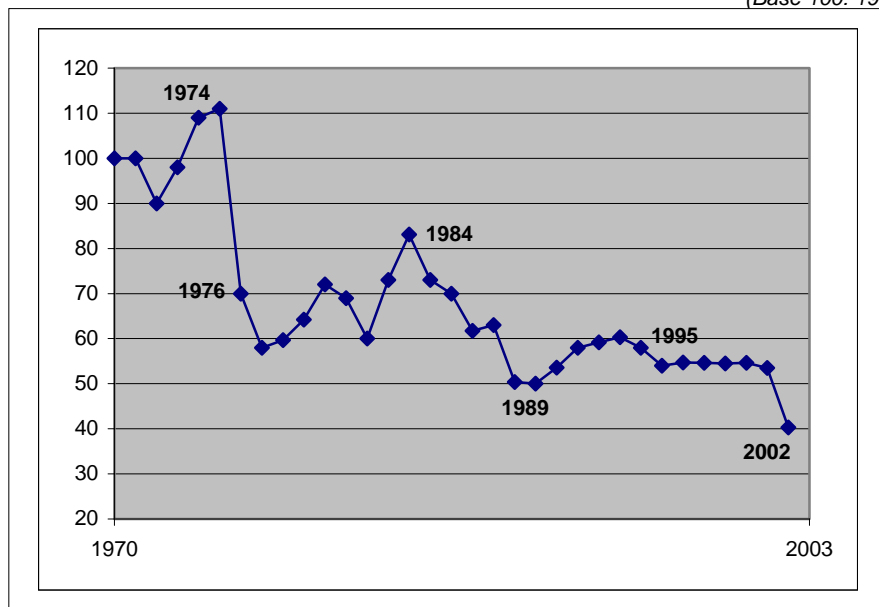
**Fuente:** Datos del Ministerio de Economía y del Centro Interdisciplinario de Políticas Públicas (CIEPP).

**Nota:** La distribución se ha realizado de acuerdo a los indicadores utilizados mundialmente. Se extrae del porcentaje del conjunto de remuneraciones percibidas por los asalariados respecto la masa de beneficios del conjunto de no asalariados.

El nivel y la estructura de las remuneraciones sufrieron importantes modificaciones. La caída del salario medio muestra como punto de inflexión la dictadura instalada en Argentina en 1976. Esta tendencia no sería revertida en ningún período posterior, como puede observarse en el gráfico 3.

**Gráfico 3**  
**EVOLUCIÓN DEL SALARIO MEDIO**

(Base 100: 1970)

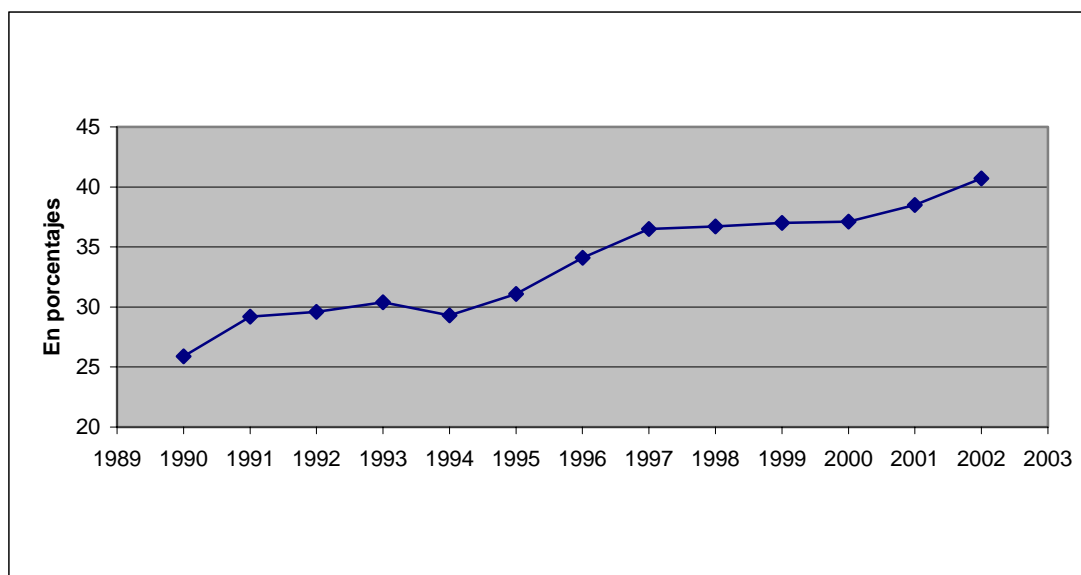


**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del INDEC y MTE y SS.

El nuevo escenario socio-laboral provocó un severo estrechamiento de los márgenes participativos de los trabajadores como integrantes plenos de la sociedad, a través de un cercenamiento de los derechos anteriormente adquiridos, la desaparición o el dismantelamiento de las acciones del “estado de bienestar” y la creciente devaluación de las formas asumidas por el trabajo para amplias franjas de la sociedad. El proceso de segmentación de la fuerza laboral produjo no sólo una migración masiva a actividades terciarias y de baja productividad, sino también una extrema heterogeneización ocupacional, cristalizada en el subempleo, la destrucción de puestos de trabajo en el sector formal de la economía, y el cuentapropismo como actividad de “refugio”.<sup>6</sup> En comparación con un pasado relativamente reciente de asalarimiento protegido, la vulnerabilidad social actual se observa en la incertidumbre de la vida cotidiana de la población.

En este contexto, también merece destacarse el sostenido aumento de la proporción de empleo asalariado no registrado. La informalidad laboral evolucionó en forma más abrupta que el propio desempleo y actualmente alcanza al 40% de la población económicamente activa, tal como lo muestra el gráfico 4.

**Gráfico 4**  
**EVOLUCIÓN DE LA TASA DE INFORMALIDAD LABORAL**



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Ministerio de Economía e INDEC.

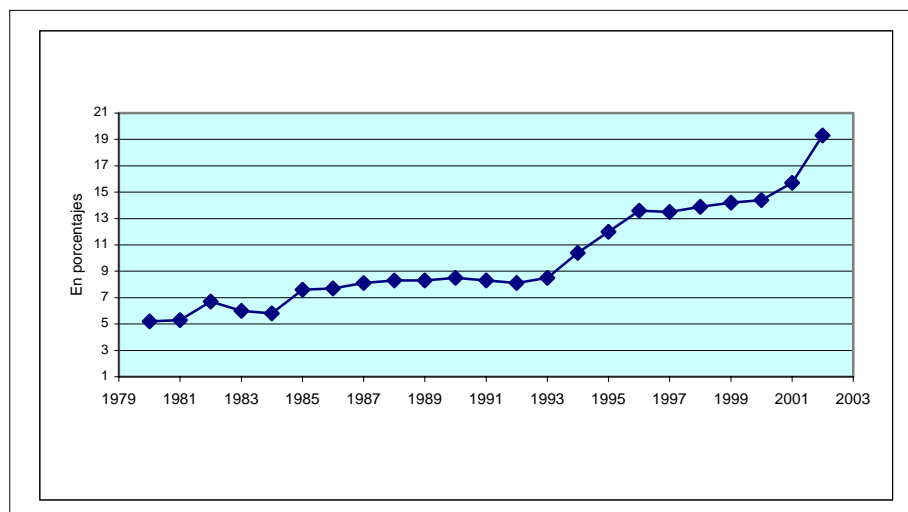
Asimismo, durante toda la década se presentaron cambios muy profundos en la composición horaria del empleo. El ciclo negativo de la desocupación estuvo acompañado por un vertiginoso crecimiento de la subocupación horaria. La misma pareció responder a comportamientos defensivos de los hogares, en respuesta al desempleo del Jefe de Hogar, normalmente fuente principal de los ingresos de la unidad doméstica.

El subempleo ilustra el aumento del empleo de baja calidad como modo de paliar la deficiente inserción en el mercado de trabajo, tal como puede observarse en el gráfico 5.

<sup>6</sup> En períodos anteriores, el cuentapropismo no funcionó en Argentina como actividad de refugio, a diferencia de otros países de América Latina. Según el clásico trabajo de Gino Germani “Estructura social de Argentina” (Editorial Raigal, Buenos Aires, 1954), la categoría del “trabajador autónomo” agrupaba en la población económicamente activa (PEA) a trabajadores preferentemente calificados.



Gráfico 5  
EVOLUCIÓN DE LA TASA DE SUBEMPLEO



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Ministerio de Economía e INDEC.

## B. Impacto en los indicadores sociales: desigualdad, pobreza e indigencia

El modelo económico instaurado a partir de 1989 acentuó la disociación entre el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) y la distribución del ingreso. En efecto, mientras el PIB tuvo fases de crecimiento (1991-1994 y 1996-1998), la segunda variable mostró una tendencia a la mayor concentración del ingreso per cápita. Analizando esta variable por quintiles, para el quinto quintil se observa una concentración creciente, a la par de una reducción pronunciada en los dos primeros. Por otro lado, el tercer y cuarto quintil reflejan la medida en que los sectores medios de la sociedad fueron también afectados negativamente, confirmando su pauperización (ver Cuadros 1 y 2).

CUADRO 1  
EVOLUCIÓN DEL INGRESO MEDIO FAMILIAR, GRAN BUENOS AIRES (GBA) 1992-2002 (PER CÁPITA)  
(Según quintiles de hogares. 1992 = BASE 100)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
I	100	93	91	81	77	80	81	56	51	42	33
II	100	113	105	92	92	98	98	75	72	58	51
III	100	96	90	82	80	88	84	73	72	62	52
IV	100	102	97	84	86	93	96	87	87	78	61
V	100	132	126	133	118	124	135	140	138	150	116

Fuente: Instituto Gino Germani, FCS, UBA, con base en datos de EPH, INDEC, Octubre 92-2002

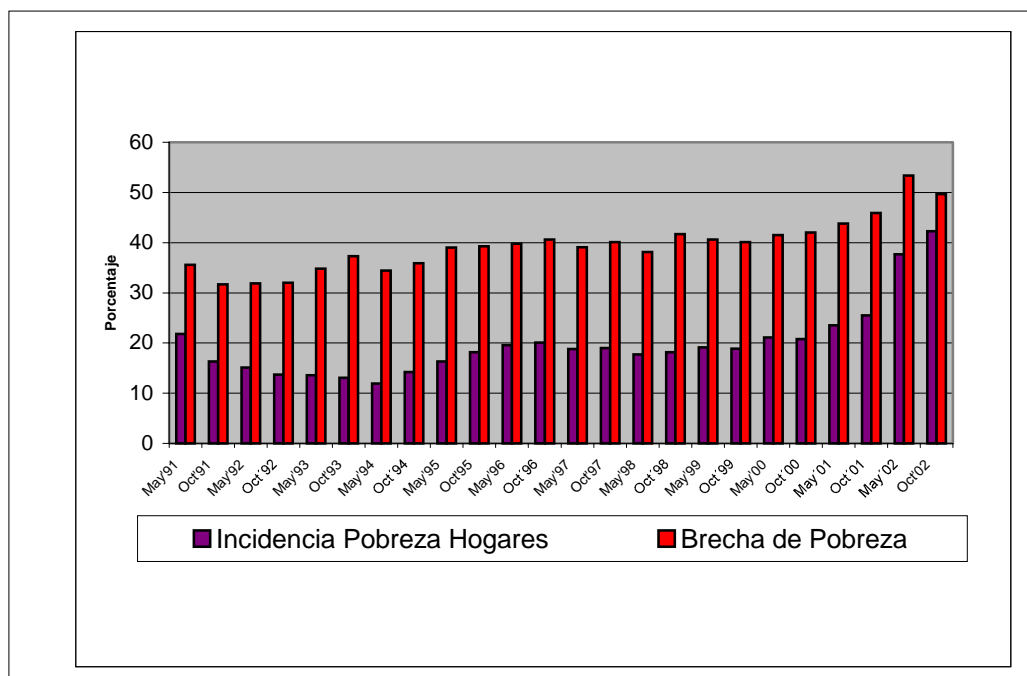
Cuadro 2  
EVOLUCIÓN DE LA CONCENTRACIÓN DEL INGRESO TOTAL FAMILIAR, GBA (PER CÁPITA)  
(Porcentajes según quintiles de hogares)

	1980	1990	1999	2000	2001	2002
I	3,0	3,2	2,1	2,3	2,4	2,4
II	8,0	8,3	5,8	6,0	5,7	5,9
III	14,2	14,6	11,6	11,8	11,1	10,6
IV	23,9	22,2	21,6	22,4	21,0	20,0
V	50,8	51,6	58,8	57,5	59,8	61,2

Fuente: Instituto Gino Germani, UBA, con base en datos de EPH, INDEC, octubre 92-2002.

Niveles desconocidos de la desigualdad y de la pobreza coinciden con la más prolongada y profunda etapa recesiva de la economía argentina. En el lapso 1998-2002, la situación económico-social se agravó, adquiriendo su mayor dramatismo en diciembre de 2001. Para entonces se había acumulado un serio déficit fiscal y externo que impedía enfrentar los compromisos financieros internacionales. En el mercado laboral se registraban 4,5 millones de personas con problemas de desempleo, subempleo y precariedad laboral. La fuerte disminución de liquidez monetaria también restringió las actividades informales, cuyas transacciones se realizan con pago en efectivo, y comenzaron a aparecer paralela y temporariamente actividades de trueque, que utilizaban monedas “privadas”. Los sectores de menores recursos experimentaron los más agudos niveles de desempleo y aquellos que lograron permanecer en el mercado de trabajo lo hicieron en condiciones de informalidad inestables y precarias. Lo anterior se reflejó en un aumento de la cantidad de hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza: se estima que hacia fines de 2002 existían 15 millones de habitantes en esa situación, representando el 42 % de hogares pobres en las áreas urbanas. Una situación particularmente preocupante presenta el grupo de jóvenes y niños menores de 18 años, entre los cuales casi tres de cada cuatro estaba sumido en la pobreza a partir de 2002. El incremento de la pobreza y la brecha de la misma luego del impacto de la devaluación (enero de 2002) se pueden observar en el gráfico 6.<sup>7</sup>

Gráfico 6  
EVOLUCIÓN INCIDENCIA Y BRECHA DE POBREZA (1991-2002)



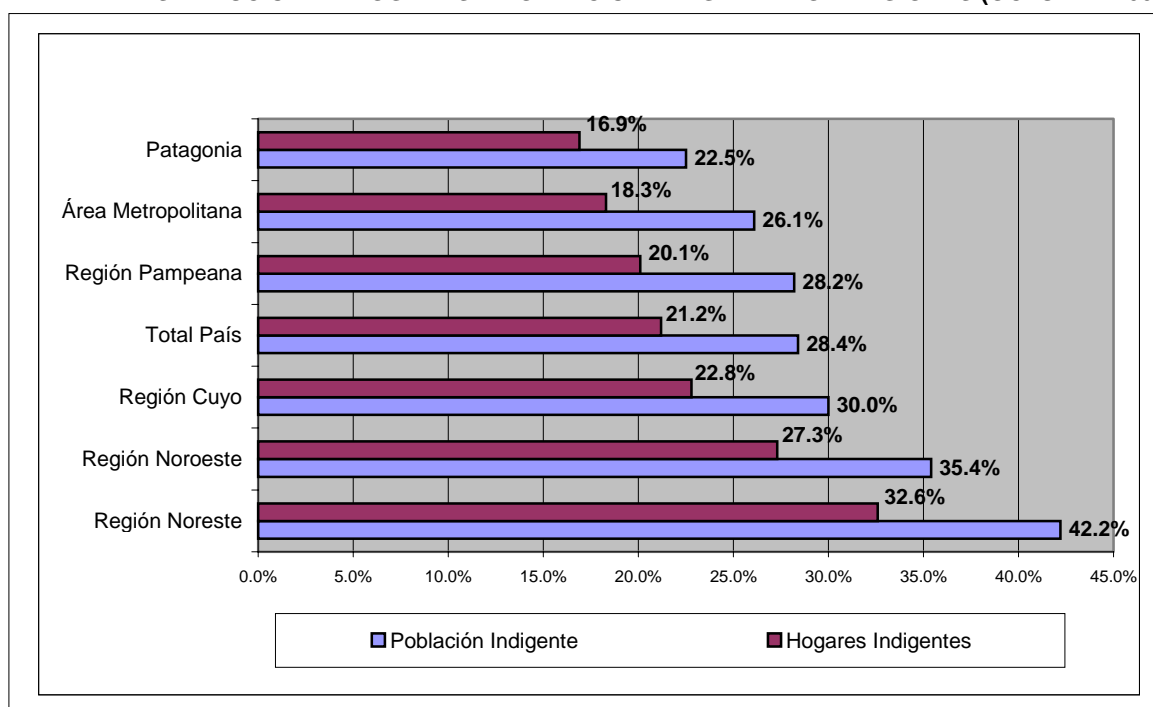
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema de Evaluación, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) y del -INDEC.

Respecto de la incidencia de la indigencia en las distintas regiones geográficas de Argentina, el gráfico 7 muestra que la misma no las afecta de igual manera, siendo el Noreste la zona más castigada. La región que registra el índice más alto de indigencia, con el 42,2%, está integrada por las provincias de Formosa, Chaco, Corrientes y Misiones. En la zona del Noroeste, integrada por

<sup>7</sup> En abril del 2003, y según los datos publicados por el INDEC, la incidencia de pobreza y de indigencia en el total de aglomerados urbanos ascendía al 42.6% de hogares y al 18% de hogares respectivamente, lo que se traducía en una incidencia del 26.3% de personas indigentes y un 55% de personas pobres.

Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca y Santiago del Estero, la población indigente alcanza el 35,4%. La región de Cuyo, compuesta por La Rioja, San Juan, San Luis y Mendoza, tiene un porcentaje del 30%. Por su parte, en el área del centro del país, la más poblada, integrada por las provincias de Santa Fe, Entre Ríos, Córdoba, el interior bonaerense y los partidos del conurbano, la condición de indigencia alcanza al 28,2% de los 24,3 millones de habitantes. Y por último, en las provincias de la Patagonia (que incluyen también a La Pampa), la indigencia afecta al 22,5% de los 2,2 millones de habitantes.<sup>8</sup>

Gráfico 7

**DISTRIBUCIÓN DE HOGARES Y POBLACIÓN INDIGENTE POR REGIONES (OCTUBRE 2002)**

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SIEMPRO, EPH, INDEC

### C. El Gasto Social Total (GST) y el Gasto Social Focalizado (GSF)

El gasto social en Argentina puede ser analizado en múltiples dimensiones. La primera, parte del esquema federal de Argentina, por lo que se debe contemplar la discriminación entre el gasto realizado por el gobierno nacional, por el provincial y por el municipal. De acuerdo con esta primera diferenciación se observa que la mayor parte del gasto educativo (excepto en gran parte de las universidades) y de salud es afrontada por los estados provinciales. En cambio, los gastos de asistencia social (alimentación y nutrición), agua potable y saneamiento corresponden, en forma diferencial, a los tres niveles del Estado.

Una segunda dimensión del análisis consiste en diferenciar morfológicamente el gasto social, en la medida que gran parte del mismo corresponde a seguridad social y es financiado mayoritariamente por el gobierno nacional.

Un tercer aspecto consiste en el análisis del gasto social por sector, independientemente del nivel de la jurisdicción en el que se aplica.

<sup>8</sup> Un análisis más pormenorizado de la pobreza y la desigualdad se detalla en el Anexo Estadístico de este trabajo, bajo el título "Análisis y caracterización de la evolución de la situación económica social de Argentina en los años noventa".

Finalmente, una dimensión particularmente significativa para el presente trabajo, resulta de la discriminación del gasto social focalizado respecto del gasto social total. Cabe destacar que el primero está especialmente dirigido a la atención de la pobreza, por lo que incluye fundamentalmente: planes de emergencia laboral y de transferencias de ingresos a los hogares, transferencias en especies (particularmente alimentos y medicamentos e insumos sanitarios), planes de asistencia educativa, planes de urbanización y agua corriente, capacitación y promoción comunitaria.

En los siguientes cuadros (del 4 al 7) se observan estas diferentes dimensiones del gasto social consolidado (que incluye el gasto nacional, provincial y municipal).

**Cuadro 3**

**GASTO SOCIAL CONSOLIDADO (GSC) SIN INCLUIR SEGURIDAD SOCIAL, CONTRIBUCIÓN DEL ESTADO NACIONAL, PROVINCIAL Y MUNICIPAL\***

<b>Año</b>	<b>Gasto público social nacional en sectores sociales (1)</b>	<b>Gasto público social provincial y GCBA** en sectores sociales (2)</b>	<b>Gasto público social de municipios en sectores sociales (3)</b>	<b>Gasto público social consolidado en sectores sociales* (4= 1+2+3)</b>
1993	3 221	13 608	3 684	<b>20 513</b>
1994	3 836	14 584	3 829	<b>22 249</b>
1995	3 724	13 812	3 441	<b>20 977</b>
1996	3 963	13 596	3 353	<b>20 912</b>
1997	4 354	15 359	3 697	<b>23 411</b>
1998	4 628	16 356	3 963	<b>24 947</b>
1999	4 533	17 877	4 224	<b>26 634</b>
2000	4 165	17 416	3 766	<b>25 347</b>
2001	4 002	17 806	3 828	<b>25 636</b>
2002	4 355	11 428	2 342	<b>18 125</b>

**Notas:** (\*) En millones de pesos constantes de 1993.

(\*\*) Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía. Oficina Nacional de Presupuesto.

**Cuadro 4**

**GASTO SOCIAL CONSOLIDADO SIN INCLUIR SEGURIDAD SOCIAL, CONTRIBUCIÓN DEL ESTADO NACIONAL, PROVINCIAL Y MUNICIPAL\***

	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
% Gasto público social en sectores sociales del gobierno nacional	15,7	17,2	17,8	19	18,6	18,6	17	16,4	15,6	24
% Gasto público social en sectores sociales provincial y del GCBA	66,3	65,6	65,8	65	65,6	65,6	67,1	68,7	69,5	63,1
% Gasto público social en sectores sociales de los gobiernos municipales	18	17,2	16,4	16	15,8	15,8	15,9	14,9	14,9	12,9
Gasto social consolidado en sectores sociales	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

**Nota:** (\*) En porcentaje.

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía. Oficina Nacional de Presupuesto

Cuadro 5

**GASTO SOCIAL CONSOLIDADO (GSC) CON SEGURIDAD SOCIAL, SEGÚN FINALIDAD-FUNCIÓN\***

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Educación, Cultura, CyT	9 666	10 457	10 390	10 399	11 562	12 242	13 338	13 335	13 351	8 598
Salud										
Agua Potable y alcantarillado	4 337	4 789	4 524	4 419	4 724	5 018	5 608	5 300	5 364	3 642
Vivienda y Urbanismo	422	449	493	371	459	425	377	268	247	178
Promoción y Asistencia Social	1 110	1 249	1 042	1 060	1 248	1 362	1 190	1 026	1 039	465
Trabajo**	2 018	2 233	1 840	1 794	2 401	2 776	2 852	2 571	2 615	2 016
Otros Servicios Urbanos										
	474	602	539	661	735	798	805	738	925	1 952
	2 486	2 470	2 149	2 208	2 282	2 326	2 464	2 064	2 095	1 274
<b>Total sectores sociales</b>	<b>20 513</b>	<b>22 249</b>	<b>20 977</b>	<b>20 912</b>	<b>23 411</b>	<b>24 947</b>	<b>26 634</b>	<b>25 347</b>	<b>25 636</b>	<b>18 125</b>
Salud (Obras sociales y INSSJyP)	6 600	7 511	7 441	7 092	7 392	7 575	8 086	7 796	7 583	4 974
Promoción y Asistencia Social (Obras sociales y INSSJyP)	628	715	681	573	599	616	603	571	521	344
Previsión social										
Trabajo***	18 642	20 778	20 207	20 013	20 100	20 605	21 231	21 061	20 849	13 801
	1 523	1 689	1 783	1 614	1 576	1 592	1 807	1 748	1 720	996
<b>Total seguros sociales</b>	<b>27 393</b>	<b>30 693</b>	<b>30 112</b>	<b>29 292</b>	<b>29 667</b>	<b>30 388</b>	<b>31 727</b>	<b>31 176</b>	<b>30 673</b>	<b>20 115</b>
<b>Total</b>	<b>47 906</b>	<b>52 942</b>	<b>51 090</b>	<b>50 204</b>	<b>53 078</b>	<b>55 335</b>	<b>58 361</b>	<b>56 523</b>	<b>56 309</b>	<b>38 240</b>

Notas: (\*) En millones de pesos constantes de 1993.

(\*\*) La partida trabajo correspondiente a Sectores sociales está integrada por los montos destinados a Programas de empleo y Seguro de desempleo.

(\*\*\*) La partida trabajo correspondiente a Seguros sociales está integrada por los montos destinados a Asignaciones familiares.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía. Oficina Nacional de Presupuesto.

Cuadro 6

**GASTO SOCIAL CONSOLIDADO CON SEGURIDAD SOCIAL, CONTRIBUCIÓN DEL ESTADO NACIONAL, PROVINCIAL Y MUNICIPAL\***

Año	Gasto público social nacional (1)	Gasto público social provincial y GCBA (2)	Gasto público municipios (3)	Gasto público consolidado (4= 1+2+3)
1993	24 163	20 059	3 684	47 906
1994	27 912	21 202	3 829	52 942
1995	27 419	20 230	3 441	51 090
1996	27 832	19 019	3 353	50 204
1997	28 577	20 804	3 697	53 078
1998	29 235	22 136	3 964	55 335
1999	30 030	24 107	4 224	58 361
2000	29 070	23 686	3 767	56 523
2001	28 162	24 319	3 828	56 309
2002	20 085	15 813	2 342	38 240

\*Millones de pesos constantes.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía. Oficina Nacional de Presupuesto.

Cuadro 7

**GASTO SOCIAL CONSOLIDADO INCLUYENDO SEGURIDAD SOCIAL, CONTRIBUCIÓN DEL ESTADO NACIONAL, PROVINCIAL Y MUNICIPAL\***

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
% Gasto público social del gobierno nacional	50,4	52,7	53,7	55,4	53,8	52,8	51,5	51,4	50	52,5
% Gasto público social provincial y del GCBA	41,9	40,1	39,6	37,9	39,2	40	41,3	41,9	43	41,4
% Gasto público social de los gobiernos municipales	7,7	7,2	6,7	6,7	7	7,2	7,2	6,7	7	6,1
Gasto consolidado en sectores sociales	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

**Nota:** (\*) En porcentajes.

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía. Oficina Nacional de Presupuesto

El análisis de los cuadros precedentes demuestra:

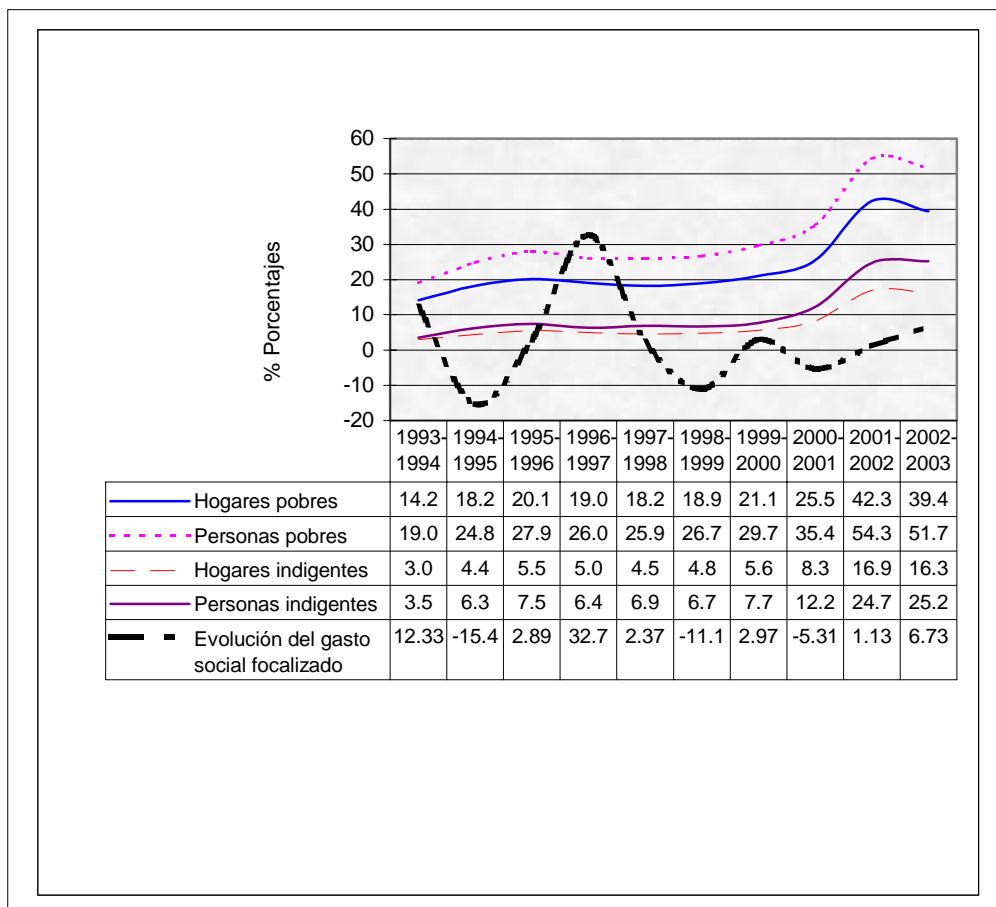
- El enorme peso de la seguridad social, que se demuestra comparando la participación en el GPS (gasto público social) del gobierno nacional, que representa de un 15 a un 24 % si se excluye la seguridad social y supera el 50% si dicha partida es considerada.
- La incidencia de la esfera provincial en el desarrollo de las políticas sociales alcanza al 40% del gasto consolidado.
- Una sensible caída del GPSC en el año 2002 respecto del 2001 (cuadros 3, 5 y 6).
- Una importante disminución durante 2002 en todos los niveles de la administración pública (cuadro 6).
- Sin embargo, la magnitud de las reducciones fue diferente en cada uno de los niveles de Estado. En la seguridad social, la mayor caída se produjo a nivel provincial (65%) y la menor a nivel nacional (29%) -cuadro 6-. En el caso de no considerarse la seguridad social, la principal disminución corresponde al nivel municipal (39%) -cuadro 3-.

## D. El vínculo entre el gasto y la pobreza

Tal como se señaló anteriormente, la pobreza y la indigencia estuvieron en permanente crecimiento desde 1993, registrando una aceleración significativa a partir de 1998 y una expansión explosiva en 2002 y 2003, con una cuarta parte de la población bajo la línea de indigencia.

Asumiendo que el GSF está dirigido a reducir la incidencia de la pobreza y la indigencia, además de asistir y aliviar las situaciones extremas que la acompañan, debería esperarse que, a medida que crece la pobreza, exista un crecimiento similar en el gasto social. Sin embargo, esto no se ha verificado en Argentina durante el período analizado: mientras que la pobreza creció, el gasto social, a valores constantes, disminuyó sensiblemente.

**Cuadro 8**  
**EVOLUCIÓN DE POBREZA E INDIGENCIA (POR HOGARES Y PERSONAS)**  
**Y VARIACIÓN INTERANUAL DEL GASTO SOCIAL FOCALIZADO**

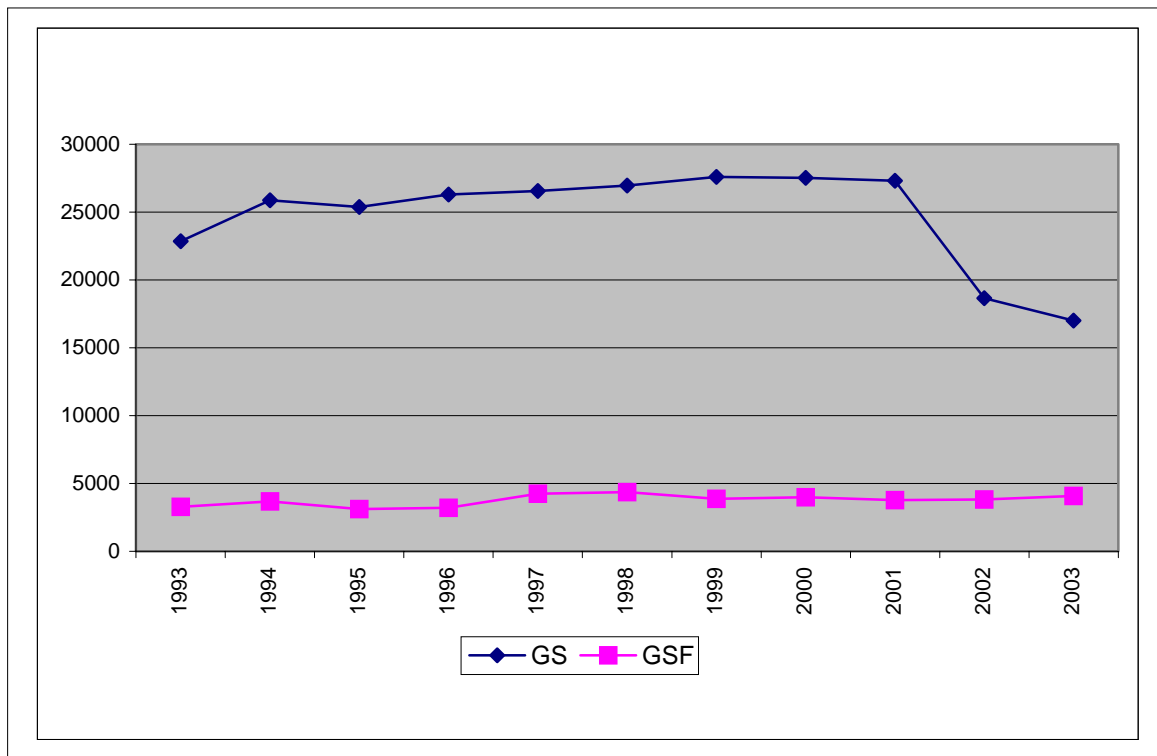


**Nota:** La evolución de la línea de pobreza y de indigencia se ha tomado de acuerdo al Gran Buenos Aires, ya que no existen datos nacionales desde el año base seleccionado.

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos INDEC, Ministerio de Economía y SIEMPRO.

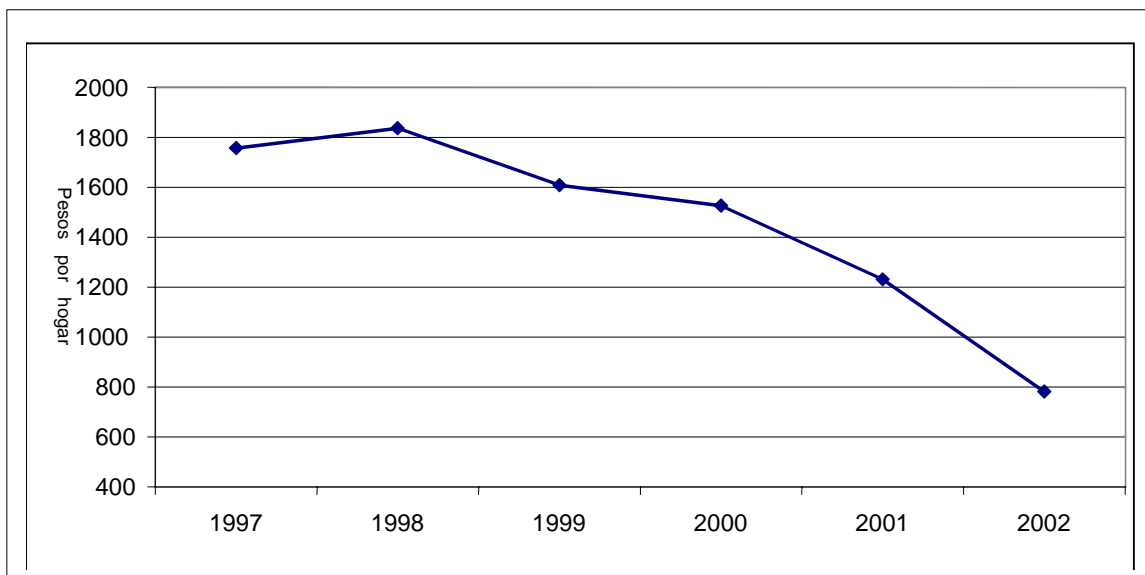
Pese a la pronunciada caída del GSC, el GSF a partir de la crítica situación social generada por la crisis de 2001 empezó a tener un crecimiento en los años 2002 y 2003. Sin embargo, dicho crecimiento, a valores constantes no alcanzó aún los niveles de los años 90. En ese sentido, cabe destacar que mientras la pobreza aumentó un 78% entre 1993 y 2003, el GSF experimentó sólo un incremento del 24%. Los gráficos siguientes muestran claramente estas afirmaciones.

**Gráfico 8**  
**EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL Y DEL GASTO SOCIAL FOCALIZADO**  
**A PRECIOS CONSTANTES (1993-2003)**



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía (años 1993-1996) y SIEMPRO (1997-2003)

**Gráfico 9**  
**EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL FOCALIZADO A PRECIOS CONSTANTES DE 1993**  
**ASIGNACIÓN DE GASTO POR HOGAR POBRE**  
*(en pesos)*



**Fuente:** SIEMPRO, en base a datos del Ministerio de Economía y de la Ley de Presupuesto 2003.



Los gráficos 8 y 9 muestran la divergente evolución entre la pobreza y el GSC. Mientras que la pobreza tuvo una aceleración en su crecimiento desde 1998, el GSC registró una caída permanente desde ese mismo año.

Al tiempo que se producía esta situación, el PIB sufría una caída del 18,35% entre 1998 y 2002, registrando su mayor descenso entre el 2001-2002, cuando descendió un 10,9%,<sup>9</sup> según datos del INDEC.

---

<sup>9</sup> Cabe recordar que en enero de 2002 Argentina abandonó el régimen de convertibilidad que, durante diez años, había fijado la paridad de 1 peso = 1 dólar.



## **II. Descripción de los programas sociales más relevantes**

---

### **A. Programas alimentarios**

La prestación de servicios alimentarios y de salud pública a los sectores vulnerables constituye una práctica históricamente generalizada en las políticas sociales de Argentina. Esto responde a las fuertes expectativas culturales que tiene el país respecto de la alimentación, compartidas no sólo por los sectores más carenciados, sino por el conjunto de la sociedad. Un ejemplo de esta valoración fue la promulgación de una ley denominada “El hambre es más urgente”, impulsada por grandes movilizaciones de la sociedad civil y los medios masivos de comunicación.

Desde hace cincuenta años, los programas de reparto, complementación o suplementación alimentaria fueron implementados casi sin interrupciones por el Estado (nacional, provincial o municipal), acompañado en ocasiones por la sociedad civil. La entrega directa de alimentos (comidas calientes, leche en polvo o fluida, alimentos secos o frescos entregados a las familias, etc.) o de bonos para su adquisición a los grupos socio-demográficamente vulnerables fue un componente casi permanente de las políticas sociales, que procuró un efecto redistributivo indirecto hacia los sectores a los que se dirigió.

Como antecedentes de programas con cobertura nacional, se establecieron el Programa Materno-Infantil, que entrega leche en polvo a mujeres embarazadas, con niños en período de lactancia y

menores de dos años en los centros de salud públicos, y el Programa de Comedores Escolares, que ofrece desayunos, almuerzos y meriendas a niños en edad preescolar y escolar (menores de 14 años) dentro de las escuelas públicas, y que se desarrolla desde la década del 70. Estos dos programas partieron de una concepción universalista de la cobertura, que se modificó en los últimos 20 años para privilegiar a las escuelas o centros de salud de las áreas consideradas “con desventajas sociales”.

**El Programa Alimentario Nacional (PAN)**, que se desarrolló entre 1984 y 1989 para atender la emergencia social producto del deterioro de los ingresos y condiciones de vida de numerosos sectores sociales como consecuencia de las políticas ejercidas durante los años de dictadura (1976-1983), representó un caso distinto. El programa consistía en la entrega de una caja de alimentos diseñada para cubrir un tercio de las necesidades calóricas de una familia tipo, que era seleccionada de acuerdo a los datos del Censo Nacional de Población de 1980, en donde se habían determinado las áreas socialmente carenciadas. La crisis hiperinflacionaria y política de 1989 marcó el fin del Programa.

Ante el deterioro de los ingresos de importantes segmentos de la sociedad, surgieron -en algunas áreas geográficas con alta presencia de sectores pobres - acciones precarias y espontáneas, autogeneradas por los vecinos y, en algunos casos, con la participación de ONG. Bajo el nombre de “ollas populares” o “comedores comunitarios”, estas acciones estaban destinadas a contener los apremios alimentarios más urgentes, pero tenían una cobertura y una capacidad de ofrecer alimentos muy limitadas.

En 1990 el gobierno nacional creó el **Programa de Políticas Sociales Comunitarias (POSOCO)**, que sustituyó al PAN, y el Programa Social Nutricional (PROSONU), que integró los recursos del Programa de Comedores Escolares e Infantiles. En 1992 fueron transferidos a las provincias en concepto de “fondos coparticipados” y de impuestos recaudados por el Estado nacional. La ley que transfería estos fondos explicitaba que los mismos debían aplicarse específicamente a esos programas, lo cual no fue respetado estrictamente por todas las jurisdicciones provinciales.

En 1994 se le otorgó el rango de Ministerio a la Secretaría de Desarrollo Social y en 1995 se creó el denominado “Plan Social”.

Se estableció como prioritario un **Programa Alimentario Nutricional Infantil (PRANI)**, de alcance nacional,<sup>10</sup> que tuvo como objetivo mejorar las condiciones de vida de los niños pertenecientes a hogares socioeconómicamente desfavorecidos. El programa preveía el fortalecimiento de los comedores infantiles, promoviendo su paulatina transformación en centros de cuidado, mejorando la calidad de atención e incorporando actividades de apoyo al desarrollo. En 1996, se establecieron en el PRANI tres líneas de acción: 1) Alimentación y Nutrición, 2) Desarrollo Infantil y 3) Movilización y Participación Social.

**Focalización:** Sus destinatarios fueron niños entre 2 y 14 años, pertenecientes a hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI), residentes en áreas urbanas y rurales con un mínimo de 30% de población con NBI en relación al total del área. El programa propendió a la autofocalización, ya que existía una asistencia espontánea de los niños de esa edad a los comedores infantiles.

**Actividades para alcanzar los objetivos:** La prestación consistió en el envío periódico de módulos de alimentos a las provincias. Por su parte, los comedores escolares e infantiles recibieron financiamiento de los gobiernos provinciales, municipales y, en algunos casos, de las ONG. La caja

---

<sup>10</sup> Esta información corresponde a los informes de evaluación interna del programa y al informe de evaluación externa realizado por la Licenciada C. Pavez y Sergio Britos para el SIEMPRO, de la Secretaría de Desarrollo Social, Buenos Aires, 1998, y a la información pública de la página web del SIEMPRO: [www.siempro.gov.ar](http://www.siempro.gov.ar)

de alimentos, que el PRANI llamó “módulo refuerzo”, contenía 9 alimentos no perecederos equivalentes a 1.250 calorías, correspondientes a un cálculo nutricional destinado a satisfacer el 77% de las necesidades diarias de la población beneficiaria.<sup>11</sup>

El componente de “Asistencia Técnica y Fortalecimiento Institucional” estuvo destinado a mejorar las capacidades de las áreas gubernamentales –provinciales y municipales- de contraparte en la programación y el seguimiento de los proyectos. El componente “Refuerzo de Dieta” consistió en un financiamiento complementario a los fondos de efectores de la red provincial durante un período determinado. Además, se destinaron fondos para mejorar la infraestructura y el equipamiento de los comedores escolares e infantiles.

**Mecanismo de Control:** En su evaluación interna, la dirección del programa reconoció que, en los casi cinco años de ejecución, algunos de los objetivos específicos que estuvieron presentes en el origen del PRANI fueron variando en su operatividad debido a las diferentes realidades y necesidades de las provinciales. Dos hechos fueron relevantes a la luz de las posteriores decisiones: a) Las dificultades para instrumentar el diagnóstico y el monitoreo de los comedores escolares e infantiles con acuerdo de las autoridades provinciales, y el desinterés o dificultad de las mismas para enfrentar reformulaciones estructurales en sus programas de asistencia alimentaria; y b) La profundización de la exclusión socioeconómica de las familias de los niños asistentes a los comedores infantiles, que demandó incrementar las acciones dirigidas a ellas.

**Cobertura:** La cobertura inicial (1995) fue de 102.490 niños de 2 a 5 años, y aumentó en forma continua, hasta llegar a 322.565 niños en 1998. Los módulos alimentarios que correspondían al financiamiento local y descentralizado en siete provincias, sumaron, por su parte, 386.920 unidades.

La remisión de fondos tuvo discontinuidades, a lo que se sumó que el número de beneficiarios reales superó la cantidad prevista en las partidas asignadas por la institución (pública u organización comunitaria). Frente a esta realidad, el PRANI decidió pautar metas de cobertura de nutrientes, diferenciadas para cada grupo etáreo, permitiendo que cada institución solicitante presentara una planificación propia.

**Monitoreo:** En 1998, la Secretaría de Desarrollo Social dispuso una evaluación externa del proyecto, que fue realizada por consultores independientes. La misma resultó crítica sobre los procedimientos técnicos y de gestión administrativa en la Unidad Ejecutora Central, incluyendo en esta evaluación a las unidades provinciales y municipales, en la mayor parte de los subprogramas ejecutados.

En 1993 comenzó el Programa de **Apoyo Solidario a Mayores (ASOMA)**,<sup>12</sup> destinado a los adultos mayores de 65 años sin cobertura ni forma de acceso a la seguridad social. Su objetivo fue la entrega de alimentos secos en cajas y/o bolsones y la disponibilidad de todos los medicamentos ambulatorios, no incluídos como de venta libre, para patologías agudas y crónicas, con excepción de los medicamentos para programas especiales (oncológicos, retrovirales, HIV, etc.).

**Cobertura:** La meta en la primera etapa era llegar al 50% de estos mayores en riesgo, que según datos de 1995 constituían 360.000. En 1997 las prestaciones alimentarias del programa alcanzaron a 175.000, los cuales fueron atendidos a través de convenios con 48 organizaciones gubernamentales y 24 organizaciones no gubernamentales.

**Financiamiento:** La inversión total realizada en 1996 ascendió a 24,4 millones de pesos y el costo del bolsón promedio era de 15 pesos. Sin embargo, dos años después el monto de inversión había descendido a 21 millones de pesos.

<sup>11</sup> En este cálculo los planificadores tuvieron en cuenta la dilución entre otros miembros del hogar.

<sup>12</sup> La información sobre este programa puede encontrarse en [www.siempro.gov.ar](http://www.siempro.gov.ar)

**Focalización:** La identificación de los beneficiarios se realizó a través de los archivos del Registro Nacional de las Personas y del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP).

**Monitoreo y evaluación:** ASOMA fue evaluado en 1996 por consultores externos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y técnicos de la Secretaría de Desarrollo Social. Los elementos considerados fueron: la cobertura real y programática, de acuerdo a las metas fijadas por el Programa y los recursos que le fueron asignados; el grado de ajuste de la focalización vigente, a efectos de determinar el grado de adecuación entre los diferentes niveles de toma de decisiones a través de los cuales se llevaba a cabo el Programa; el grado de relevancia de los criterios para la selección de los beneficiarios utilizados. También fue objeto de la evaluación la eficacia de acción de los diferentes niveles operativos y la eficiencia en la entrega de los productos del Subprograma Alimentario.

En 1990 se creó el Proyecto Integrado Promoción de la Autoproducción de Alimentos (PROHUERTA),<sup>13</sup> que todavía funciona bajo la órbita del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Ministerio de Desarrollo Social. Es un programa de seguridad alimentaria dirigido a población que vive en condiciones de pobreza, con problemas de acceso a una alimentación saludable, es decir, a una dieta equilibrada nutricionalmente y socialmente apropiada. PROHUERTA se estructura a través de agentes agrícolas del INTA, que son las fuentes del programa en cada zona y de técnicos, que se encargan de capacitar a un gran número de voluntarios, quienes a su vez capacitan a las familias beneficiarias. El financiamiento se destina a la compra de semillas y al pago del salario de los técnicos. El programa impulsa, como principal vía de acción, la autoproducción a pequeña escala de algunos alimentos frescos (fundamentalmente hortalizas, huevos, gallinas, conejos, etc.).

**Cobertura:** La población atendida se incrementó anualmente, pasando de 192.400 beneficiarios en 1996 hasta 323.600 en 2002. Si se toman como referencia las metas físicas para el 2002, las mismas se cumplieron satisfactoriamente respecto de la población asistida en un 97,3%, en relación a las huertas familiares en un 95% y en las escolares en un 87%.

En el año 2000 se crea el Ministerio Desarrollo Social y Medio Ambiente, del cual pasan a depender el conjunto de programas de prestaciones alimentarias, a través de la Secretaría de Política Social. Bajo esta nueva dirección, se integraron el PRANI y el ASOMA, y el PROHUERTA (compartiendo la organización con el INTA). Todos estos programas conformaron entonces el UNIDOS,<sup>14</sup> cuyo objetivo general fue impulsar un aporte a las necesidades alimentarias del hogar, fomentando mecanismos de asistencia, privilegiando el ámbito familiar y el fortaleciendo las redes solidarias en la comunidad, y el apoyando las estrategias de producción y autoconsumo de alimentos.

**Población Destinataria:** Los beneficiarios debían ser jefes o jefas de de hogar con educación primaria incompleta, una tasa de dependencia superior a tres personas incluyendo la convivencia de algún niño o adolescente hasta 17 años, o algún adulto mayor de 60 años.

**Actividades para lograr los objetivos:** El programa incluía un apoyo económico a los grupos solidarios a través de transferencias (bolsones o cajas de alimentos secos por un valor aproximado de 15 pesos), compras comunitarias de alimentos y servicios inherentes, y autoproducción de alimentos

**Financiamiento:** De los \$44 millones presupuestados en 2001, el Programa Alimentario y de Apoyo Familiar gastó 34 millones de pesos, distribuidos de la siguiente forma: 49,6% en bienes

---

<sup>13</sup> Datos de la Evaluación del Programa PROHUERTA, del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Buenos Aires, 2002.

<sup>14</sup> La información recopilada de los Programas UNIDOS, PEA, IDH, FOPAR proviene de la página web [www.siempro.gov.ar](http://www.siempro.gov.ar)

de consumo y 35,7% en transferencias a organizaciones no gubernamentales y gobiernos provinciales.

**Cobertura:** El Programa UNIDOS alcanzó en el año 2000 a 603.339 beneficiarios y hacia el 2001 disminuyó a 517.000 hogares.

El **Programa de Emergencia Alimentaria (PEA)** se creó, frente a la envergadura de la crisis desatada en diciembre del 2001, producto de una decisión política del Estado nacional de reagrupar todos los programas sociales existentes, concentrando los recursos presupuestarios en tres de ellos.<sup>15</sup> Su objetivo explícito consiste en la atención prioritaria de las necesidades básicas de la población de alta vulnerabilidad y en riesgo de subsistencia, mediante la compra de alimentos. El programa se encuentra bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente.

**Objetivos:** 1) Mejorar el acceso a los alimentos y el estado nutricional de los grupos poblacionales; 2) Promover estrategias integrales para atender las causas y efectos de los problemas alimentario-nutricionales; 3) Mejorar la eficacia y eficiencia en la asignación de los recursos destinados a la política alimentario-nutricional a través de acciones de monitoreo y evaluación de la gestión; 4) Promover la complementariedad de los programas alimentarios provinciales, mediante la asistencia técnica y capacitación para así mejorar la calidad y continuidad de las prestaciones alimentarias de acuerdo a las necesidades jurisdiccionales; 5) Favorecer las economías locales y regionales a través de la descentralización de fondos; 6) Impulsar la creación de Consejos Consultivos Provinciales y Locales; 7) Impulsar y difundir un registro único de beneficiarios y prestaciones alimentarias.<sup>16</sup>

**Focalización:** Se considera en base a tres criterios: el criterio territorial (hogares localizados en regiones con altos niveles de NBI); el criterio de flujos de ingresos (familias con ingresos por debajo de la línea de pobreza o indigencia); el criterio individual, ya sea por ciclo de vida (niño, adultos mayores) y/o condición (embarazadas, jefes de hogar, discapacitados). La selección de beneficiarios se define, según el documento, por “los responsables locales de acuerdo a las pautas generales y la demanda, según la disponibilidad de recursos en función de la modalidad de prestación a implementar”.

**Financiación:** Según el presupuesto de año 2002, el PEA contó con un crédito inicial de 351.625.728 de pesos. A junio de 2003 se devengaron 300 millones de pesos, lo cual representa el 85% del presupuesto acordado. Para el año 2003 la unidad ejecutora del PEA pasó a ser la Coordinación de Programas Alimentarios (siempre dentro del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente) y el programa cuenta con un crédito inicial de 392.801.156 pesos. Se dispuso una distribución bimestral de fondos a las provincias y una asignación de los mismos en función de un índice de distribución combinado, compuesto en un 60% según el índice de coparticipación federal de impuestos y en un 40% según el índice de pobreza.

**Actividades para alcanzar los objetivos:** Las modalidades de prestación fueron diversas y respondieron a las necesidades específicas de cada una de las provincias, por lo que cada gobierno provincial decidía cómo aplicar los fondos recibidos desde la Nación en función de sus prioridades. Entre los tipos de prestación brindados se encontraban la entrega de módulos o bolsones alimentarios, tickets, tarjetas magnéticas, prestaciones en comedores que incluyen desayuno o merienda y almuerzo o cena, desarrollo de huertas familiares o comunitarias, o combinaciones de estas prestaciones. Cualquiera fuera la modalidad se dispuso que se debe garantizar un aporte mínimo mensual de 60.000 calorías por familia.

<sup>15</sup> En enero de 2002, el gobierno nacional resolvió enfrentar la emergencia social eliminando gran parte de los programas sociales preexistentes (muchos de existencia formal) y reorientar sus recursos hacia tres líneas programáticas: 1) emergencia alimentaria; 2) emergencia sanitaria y 3) emergencia ocupacional.

<sup>16</sup> Información del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas (SIEMPRO).

**Contraprestación:** A partir de los 60 días de la ejecución del programa, se realizaban controles de salud y vacunación y se exigían dos certificados de asistencia escolar durante el año.

**Cobertura:** Durante el año 2002 la cantidad de beneficiarios del PEA ascendió a 1.524.233 personas asistidas solo con recursos nacionales, sin incluir a aquellas personas que recibían prestaciones en comedores por desayuno, copas de leche o beneficiarias de lo producido por las huertas.

**Monitoreo:** Se estableció que los gobiernos provinciales llevaran un registro de las familias beneficiarias, pero no todas las provincias cuentan con los elementos necesarios para ejecutar esta tarea. El control y auditoría sobre la aplicación de los recursos quedó a cargo de la Sindicatura General de la Nación.

Como resultado de un agravamiento de la situación nutricional y de salud infantil, y luego de una intensa campaña de movilización de algunas ONG, medios de comunicación y periodistas, denominada “El Hambre más Urgente”, en febrero de 2003 se creó el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación. El mismo está destinado a cubrir los requerimientos nutricionales de niños hasta los 14 años, embarazadas, discapacitados y ancianos desde los setenta años en situación de pobreza, considerando como referencia la definición de línea de pobreza del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Además, se prioriza dentro de estos segmentos poblacionales a las mujeres embarazadas y a los niños hasta los 5 años de edad.

Por último, el **Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR)**, con una inversión total de 53 millones de pesos, dependiente de un préstamo del Banco Mundial con contraparte de aporte nacional, busca mejorar las prestaciones de los comedores comunitarios en funcionamiento, mediante la transferencia directa de fondos, previa aprobación técnica y social. Los destinatarios son las ONGs que acrediten 2 años de experiencia en la gestión de prestaciones alimentarias o servicios comunitarios y deben atender a menores entre 6 y 18 años, mujeres embarazadas, mujeres con hijos lactantes, adultos en situación de abandono y adultos con algún grado de discapacidad.

**Actividades para alcanzar los objetivos:** Las ONG deben presentar Proyectos de Prestaciones Alimentarias Comunitarias, los cuales son evaluados por el FOPAR, que luego transfiere los recursos financieros y efectúa el control. La ONG solicitante administra los recursos del proyecto y presenta las rendiciones correspondientes, asegura la calidad y cobertura de las prestaciones de los comedores, y ejecuta actividades de apoyo y desarrollo organizacional de los comedores del proyecto. Los comedores efectúan las prestaciones alimentarias directas, regulares y gratuitas; realizan las pequeñas inversiones en infraestructura y equipamiento si corresponde; y participan de las actividades organizadas por la ONG en el marco del proyecto.

## B. Programas de empleo<sup>17</sup>

La situación de desempleo acentuada a partir de mediados de la década de los noventa se constituyó en tema de preocupación política del Gobierno nacional, el cual ensayó múltiples planes dirigidos a paliar las consecuencias inmediatas de este proceso. De ese modo, y en el transcurso de la década del 90, se ejecutaron diversos proyectos con objetivos y resultados diferentes.

En el año 1996, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación (MTSS) implementó el denominado **Plan Trabajar**, del que se conocieron cuatro versiones sucesivas y que comenzó enmarcado en la Ley 24.013, la cual atribuye a dicho Ministerio el desarrollo de políticas destinadas al fomento del empleo y de la formación profesional de los trabajadores.

---

<sup>17</sup> La información correspondiente a los Planes Trabajar, PEL, Seguro de Desempleo y Jefes y Jefas de Hogar desocupados ha sido suministrada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.



**Objetivo:** El diseño del programa durante el año 1996 se propuso generar empleo transitorio para personas desocupadas, a través de la realización de actividades en su comunidad.

**Criterios de elección de los beneficiario:** Trabajadores desocupados más vulnerables, que no percibieran prestaciones por Seguro de Desempleo ni participaran en algún Programa de Empleo del MTSS. Se trató esto a través de proyectos de infraestructura económica y social, que contribuyera al desarrollo de las comunidades y al mejoramiento de las posibilidades de empleabilidad de los beneficiarios. Por otra parte, el Plan exigía que el 50% de los beneficiarios debían ser único sostén familiar y tener por lo menos dos personas a cargo.

Entre los principales **atributos de los beneficiarios** se destacaba:

- Una mayoría de hombres, desocupados y en situación de pobreza, con ocupaciones informales previas, vinculadas a la construcción. El 60% eran jefes de familia.
- Una gran cantidad de jóvenes sin experiencia laboral previa.
- Que cerca de la mitad de los beneficiarios había participado en otros programas de generación de empleo, lo que permitió inferir que los empleos generados por el Programa no eran una práctica transitoria a pesar de su definición programática.

**Contraprestación:** Se implementó a través de proyectos específicos que debían plantear y justificar la realización de obras de infraestructura económica y social básica de las comunidades o la puesta en marcha de actividades de producción para el mercado. El Programa financiaba la mano de obra necesaria para realizar las obras, que se efectivizaba a partir de un apoyo económico no remunerativo de hasta seis meses, por un monto de 200 pesos por beneficiario.

**Financiamiento:** Fue financiado mediante partidas del presupuesto nacional y posteriormente mediante créditos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo.

**Evaluaciones:** Hubo varias evaluaciones realizadas por técnicos del mismo Banco, así como por profesionales de otras dependencias del gobierno nacional. De acuerdo con las mismas, la focalización estuvo correctamente ajustada a la población meta. Sin embargo, todos los estudios destacaban la existencia de cierta informalidad en los mecanismos de convocatoria, ya que los beneficiarios se reclutaban fundamentalmente entre las personas más allegadas a los organismos de ejecución. Los resultados de las principales evaluaciones se resumen a continuación:

- Todos los actores involucrados en el Programa Trabajar (representantes de municipalidades, comunas rurales, ONG, sindicatos, funcionarios provinciales, representantes del Ministerio de Trabajo y beneficiarios) destacaron su importancia como paliativo para la desocupación, aunque existió una brecha entre la necesidad de empleo y la capacidad del Programa para la generación de puestos transitorios de trabajo.
- La finalización de las obras de infraestructura comunitaria se vio afectada por las dificultades para cofinanciarlas por parte de los organismos ejecutores.
- El objetivo de “mejorar las posibilidades de inserción laboral de los beneficiarios” no se cumplió, debido a que pocos proyectos incluyeron actividades de capacitación, y cuando las tuvieron, las mismas se dirigieron a tareas del proyecto que no necesariamente se relacionaban con la demanda potencial del sector privado local. Se requerían componentes financieros y de asistencia técnica que no estuvieron contemplados en el programa.
- Se destacó la falta de coordinación entre las distintas instituciones y niveles de gobierno involucrados, que afectó la ejecución del programa.

- En general, no se realizaron diagnósticos previos, análisis de alternativas o de viabilidad técnica, financiera, económica o social del proyecto. Por lo tanto, en algunas ocasiones el diseño quedaba sometido a la disponibilidad y capacidad profesional de los recursos humanos a quienes se les asignaba la obra.
- Los proyectos no siempre se ejecutaron de acuerdo al diseño previsto en la formulación: en muchos casos, los organismos ejecutores no estaban en condiciones de cumplir con lo pautado.
- Existieron problemas vinculados con el grado de cumplimiento por parte de los beneficiarios. La asistencia fue elevada, pero se incumplieron los horarios estipulados.

**Cobertura:** Llegó a cubrir alrededor de 270.000 beneficiarios por año. Entre 1997 y 1998 logró reducir entre 4 y 5 puntos la tasa de desocupación.

El **Programa Trabajar II**, implementado entre 1997 y 1998, conservó los lineamientos fundamentales del Programa Trabajar, buscando mejorar los circuitos operativos a fin de aumentar la calidad y pertinencia de los proyectos. A partir de la anterior experiencia, en el Trabajar II se redefinieron algunos aspectos, entre los que se destacaron:

- La incorporación de trabajadores desocupados con baja calificación, residentes en localidades donde se ejecutaban obras públicas con afectación del plan Trabajar.
- El diseño de una tipología de proyectos que incluía obras de infraestructura sanitaria y social, viviendas, redes de gas, electrificación, e infraestructura de desarrollo (camino, sistemas de riego, vialidad urbana).

Los **criterios de focalización del programa** fueron satisfactorios, en tanto las evaluaciones externas detectaron que el 75 y el 85% de los beneficiarios eran pobres.

De acuerdo a la evaluación realizada en 1998 por Martin Ravallion y Jyotsna Jalan del Banco Mundial, la cobertura de este programa mostró los siguientes elementos:

- Una alta proporción de las familias de los beneficiarios del Programa Trabajar provenía de familias pobres.
- El 40% de los beneficiarios pertenecían a hogares cuyos ingresos per cápita se ubicaban en el 5% más pobre de la población total. El 60% restante se ubicaba entre el 10% más pobre.
- El aporte del ingreso generado por el Programa Trabajar en los ingresos familiares señalaba que el incremento promedio (103 pesos) era cercano al 50% del promedio del subsidio que otorgaba el plan.

Entre 1998 y 1999 se implementó el **Programa Trabajar III**, manteniendo los criterios de selección de beneficiarios y el tipo de contraprestación del Programa anterior. Con una financiación del 50% del BID, el Trabajar III se articuló con otros Programas Sociales a través de acciones complementarias para promover una utilización más eficiente y racional del gasto público y una mejor focalización de las acciones.

A diferencia de los Programas Trabajar, el denominado **Seguro de Desempleo** está dirigido a los trabajadores del sector formal.

**Objetivo:** El Seguro de Desempleo, definido por las autoridades gubernamentales como una herramienta de “política pasiva de empleo”, apunta a que el trabajador formal contratado de acuerdo con la Ley de Contrato de Trabajo esté protegido en el lapso que mediara en su paso de un empleo a otro. La duración de la prestación se relaciona con el tiempo efectivamente trabajado y se

limita a los casos en que la empresa haya contribuido al Sistema de Seguridad Social en los últimos 3 años al cese o despido.

Históricamente el monto de la prestación osciló entre los 150 y los 300 pesos, excluyendo las asignaciones familiares, las cuales se sumaban a la cuota básica.

**Selección de beneficiarios:** Se reglamentó de acuerdo a la Ley 24.013, en su título I estipula que:

- El Seguro de Desempleo tiene aplicación a todos los trabajadores regidos por la Ley de Contrato de Trabajo.
- No es aplicable a los trabajadores comprendidos en el Régimen Nacional de Trabajo Agrario, ni a los trabajadores del servicio doméstico, ni a los que hayan dejado de prestar servicios en la administración pública nacional, provincial o municipal afectados por medidas de racionalización administrativa.
- El trabajador despedido debe estar inscripto en el Sistema Único de Registro Laboral o en el Instituto Nacional de Previsión Social.
- El último empleador debe haber aportado al Fondo Nacional del Empleo durante un período mínimo de un año durante los tres años anteriores al cese del contrato de trabajo que dio lugar a la situación legal de desempleo, o al Instituto Nacional de Previsión Social por el período anterior a la existencia del Sistema Único de Registro Laboral.
- Para el otorgamiento de este beneficio el propio trabajador desempleado debe solicitar el otorgamiento de la prestación en los plazos y formas que correspondan.
- La solicitud de otorgamiento debe presentarse dentro del plazo de noventa días a partir del cese de la relación laboral.
- La prestación del seguro de desempleo es temporal de acuerdo a un período de cotización respecto a la duración de la prestación laboral realizada por el desocupado.

Cuadro 9

**SEGURO DE DESEMPLEO DE ACUERDO AL PERÍODO DE COTIZACIÓN**

Período de Cotización	Duración del Seguro de Desempleo
De 12 a 23 meses	4 meses
De 24 a 35 meses	8 meses
Más de 36 meses	12 meses

- Luego de expirado el período de la prestación, la misma no se puede renovar.
- Es importante tener en cuenta que si el empleador no aportó en el período previo al Fondo Nacional, el desocupado no puede beneficiarse con esta prestación. Asimismo, uno de los mayores inconvenientes es la concurrencia espontánea del trabajador desocupado a la realización del trámite de desempleo, que es personal.

**Cobertura:** Durante el año 2001 los beneficiarios alcanzaron 114.600, ascendiendo en el año siguiente a 141.737. Cabe destacar que el seguro de desempleo alcanza a una mínima proporción de la masa de desocupados reales registrados por el sistema estadístico nacional (alrededor del 20% de la PEA), debido a que una gran proporción de estos desocupados provienen del sector informal de la economía (expresamente excluido de este beneficio), o pertenecientes al

sector formal, pero no registrados por las empresas en que trabajan, donde no existe una circuito de información respecto de la posibilidad de cobertura.

En el año 2000 se puso en marcha el **Programa de Emergencia Laboral (PEL)** y se destinó a priorizar los programas orientados al empleo transitorio. El PEL se elaboró a partir de dos componentes. Desarrollo Comunitario y Empleo Productivo Local.

**Objetivo:** El subprograma Desarrollo comunitario tenía como propósito brindar ocupación transitoria mediante la realización de proyectos de servicios de utilidad pública y social a la comunidad, financiándose una ayuda económica cuyo monto no podía ser superior a 160 pesos mensuales. Estos proyectos, de 3 a 6 meses de duración, eran presentados por organismos gubernamentales nacionales, provinciales y municipales, y organismos no gubernamentales y asociaciones civiles sin personería jurídica, avaladas por una institución gubernamental o no gubernamental con personería jurídica. Por su parte, el subprograma Empleo Productivo Local tenía como objetivo promover la creación de empleos mediante dos líneas de acción: Consorcios Productivos Locales Creadores de Empleo y Autoempleo Productivo

Los **criterios para la elección de los beneficiarios** apuntaron, en general, a jefes de familia, de baja calificación laboral, con no menos de dos personas a su cargo y que no se encontraren percibiendo prestaciones de desempleo o los efectos de otro programa social.

**Cobertura:** Durante el año 2000 se incorporaron 190.904 beneficiarios, concentrados fundamentalmente en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Corrientes, Córdoba y Salta.

**Financiamiento:** La fuente principal de recursos fueron las partidas del Tesoro Nacional, que en el año 2000 ascendieron a 64.548.760 pesos. A diferencia de otros programas que se ejecutaron en ese año, como el Trabajar III, el PEL no contó con asistencia financiera de organismos multilaterales de crédito.

El **Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJHD)** es el programa social más importante que se haya implementado desde el retorno a la democracia, desde la perspectiva del número de beneficiarios y del presupuesto asignado.

Nació a fines del 2001, en el contexto de la crisis institucional, económica y social que sufría Argentina. Los altos niveles de desempleo y subempleo, así como niveles de pobreza que alcanzaban al 40% de la población (en octubre de 2001), crecieron, como señalamos, a dimensiones desconocidas en la historia del país, a partir de la salida de la convertibilidad y la consecuente modificación de la estructura de precios relativos.

Como parte de la concentración de programas decidido por el gobierno nacional y para atender la emergencia ocupacional nacional se diseñó el Plan Jefes/as de Hogar, que concentró todos los recursos presupuestarios disponibles originados en los distintos programas de empleo transitorio que hasta entonces existían en el Ministerio de Trabajo, que alcanzaban 550 millones de pesos.

Para su efectivización se creó un distribuidor de los recursos, a partir de un índice que incluía la tasa de desocupación, el índice de pobreza y la población de cada provincia. Los recursos eran girados desde la nación a cada jurisdicción, la cual era la responsable de asignar los subsidios de acuerdo a proyectos productivos o sociales, elaborados por el Estado provincial, el municipal y/o organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, los montos transferidos eran insuficientes para atender las necesidades de millones de argentinos castigados por la crisis.

Frente a este escenario, el Gobierno convocó al Diálogo Argentino, un foro integrado por la Iglesia Católica, el PNUD y el propio gobierno, para formular una nueva estrategia de carácter universal en marzo de 2002. Un mes más tarde, se sancionó el “Derecho Familiar de Inclusión

Social”, por el que el Estado nacional asegura que exista un ingreso en toda familia. El programa quedó instrumentado por el decreto N° 565/02, que identifica dos situaciones que explican la ausencia de recursos en las familias. El primero reconoce la existencia de familias con hijos menores de 18 años y ninguno de sus integrantes trabaja. El segundo, que ninguno de los integrantes de los núcleos familiares integrados por mayores de 60 años perciba una jubilación o pensión.

El Gobierno fijó una asignación única de 150 pesos mensuales, independientemente de la región del país donde residiera la familia o del número de miembros que la compusieran. El acceso al subsidio reconocía la posibilidad de altas y bajas múltiples, según el ingreso o salida del mercado laboral del jefe o la jefa de hogar. Por su objetivo de cobertura pretendió ser un seguro de desempleo para el sector informal aunque sin límite temporal y con ciertos requisitos de contraprestación laboral o capacitación/ educación para el/ la jefe o cónyuge y compromisos de cuidados para con sus hijos.

**Cobertura:** Según las estimaciones de la Encuesta Permanente de Hogares, el número de beneficiarios del PJHD ascendían en setiembre de 2002 a 700.000 en las áreas urbanas. Con una situación económica que seguía deteriorándose, en marzo de 2003 se estimaba que el número debía superar el millón de hogares.

Uno de los grandes desafíos del plan era construir un padrón para efectivizar el pago. Para ello se crearon los Consejos Consultivos Municipales y Barriales (para las localidades de más de 50 mil habitantes), con la responsabilidad de determinar la validez de la información de los solicitantes. En mayo de 2003 comenzó la inscripción y en junio se efectivizó el pago a 1,2 millones de hogares. Pese a lo dispuesto por su decreto de creación el PJHD se convirtió en un programa social no universal, que se aplica a quienes se inscribieron por primera vez en mayo y que fueron incorporándose hasta septiembre de 2002.

**Objetivo:** Brindar una ayuda económica a los hogares con jefes o jefas desempleados con hijos menores de 18 años, para garantizar el Derecho Familiar de Inclusión Social, asegurando la concurrencia escolar y el control de la salud de los hijos, la capacitación laboral de los beneficiarios, su incorporación a la educación formal y a proyectos productivos o en servicios comunitarios.

**Criterios de elección de beneficiarios:** Los postulantes a beneficiarios del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados deben acreditar las siguientes condiciones:

- Condición de jefa o jefe de hogar desocupado o cohabitante o jefa de hogar en estado de gravidez, mediante el Formulario Único de Inscripción (que tiene el carácter de declaración jurada).
- Condición de alumno regular de cada hijo mayor de cinco años mediante certificado expedido por el establecimiento educativo al que asiste.
- Control sanitario y cumplimiento de los planes nacionales de vacunación de los hijos.
- En caso de hijos mayores con discapacidad, acreditar tal condición mediante certificación expedida por un centro de salud municipal, provincial o nacional.
- En caso de embarazo, el aspirante debe acreditarlo mediante certificación expedida por un centro de salud municipal, provincial o nacional.
- Documento Nacional de Identidad y la constancia de su Clave Única de Identificación Laboral (CUIL).

La ejecución del Programa está descentralizada en los gobiernos locales, en cooperación con el Concejo Consultivo Municipal correspondiente. El pago se realiza a través del Banco Nación a partir de listados elaborados mensualmente por la Agencia Nacional de Seguridad Social (ANSES), previo control de la condición de desocupado en el sector formal.

**Contraprestación:** Los municipios asignan las actividades que, en concepto de contraprestación laboral o de capacitación, deben cumplir los beneficiarios del programa. Estas actividades deben ser listadas y comunicadas a la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral del MTEySS local. Los organismos públicos o privados sin fines de lucro pueden proponer actividades o proyectos con el objetivo de incorporar a beneficiarios para que realicen la contraprestación. Los Consejos Consultivos municipales o comunales conformados a partir de la convocatoria realizada por el municipio están integrados por representantes del gobierno municipal y organizaciones de trabajadores, empresariales, sociales y confesionales. Su misión es asegurar el control local, la transparencia y la efectiva ejecución del programa.

El Programa Jefes y Jefas de Hogar está conformado por cinco componentes: **Productivo, Actividades Comunitarias, Formación, Solidario de Reinserción Laboral y Materiales**. Dichos componentes remiten a la contraprestación de los beneficiarios del Plan, aún cuando el último componente (Materiales) está referido a la asistencia a los municipios y provincias para proveer de materiales y herramientas que aseguren la efectiva contraprestación. Este último se agregó en enero de 2003, tras la suscripción de un convenio con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), con un aporte de 600 millones de pesos.

El componente de **Actividades comunitarias** tiene por objeto reinsertar socialmente a los beneficiarios a través de actividades o proyectos comunitarios de utilidad social que contribuyen a mejorar la calidad de vida de la población. Dichas actividades deben tener una duración de 4 a 6 horas diarias y los municipios o comunas son los responsables de asignar beneficiarios a los proyectos o actividades, así como de controlar el efectivo cumplimiento de la contraprestación.

El componente **Productivo** está orientado a la promoción de iniciativas autogestionadas para la producción de bienes y servicios de pequeña escala con perspectivas de inserción en un mercado.

El componente **Solidario de reinserción laboral** está destinado a promover la reinserción en el mercado de trabajo formal de los beneficiarios del plan, según los requerimientos de las empresas. Para ello se creó el “Registro de Historia Laboral y el Registro de Empleadores”. De acuerdo a la base de datos de los beneficiarios, el mecanismo de selección dispone la realización de entrevistas de los empleadores a los posibles candidatos, que, una vez seleccionados, firman un convenio que los incorpora a la empresa. Los empleadores pueden optar por un período de instrucción y reentrenamiento laboral durante el primer mes que el trabajador ha sido incorporado, durante el cual el trabajador debe cumplir una jornada de cuatro horas diarias y el empleador debe otorgarle la cobertura de riesgos del trabajo. El empresario debe completar el pago de salario de convenio y hacerse de cargo de los costos correspondientes a la seguridad social del trabajador. Por su parte, el Estado mantiene por su parte el subsidio de 150 pesos, con los que financia esa parte del salario durante 6 meses.

El componente de **Formación** supone la percepción de un servicio al tiempo que se cumple con la contraprestación laboral. Una de las vías para completar la Formación consiste en terminar el ciclo educativo formal (EGB3, polimodal o primaria/secundaria, a través de los sistemas de educación para adultos), y la otra forma consiste en la mejora de las calificaciones laborales, a través de la formación profesional.

Según la percepción del Ministerio de Trabajo, la experiencia recogida en la gestión del plan y en programas de empleo anteriores permitió detectar dificultades en el aporte de recursos por parte de los municipios, que incluyen localidades pequeñas y medianas con altos porcentajes de

población en situación de pobreza, para asegurar condiciones que permitan realizar acciones de mejoramiento de la infraestructura local o concretar emprendimientos proveyendo herramientas o insumos. De esta forma, y a través de la suscripción de un préstamo con el Banco Mundial, se suscribe el componente **Materiales**, que implica un aporte económico no reembolsable para la provisión de materiales a proyectos que atiendan demandas prioritarias de la población en situación de pobreza.

El componente **Materiales** promueve la participación de jefes y jefas de hogar desocupados en la ejecución de proyectos de inversión social. El mismo se desarrolla a través de la puesta en marcha de obras de construcción y mejoramiento de infraestructura comunitaria en localidades cuya población esté comprendida entre 500 y 100.000 habitantes. Para la ejecución de este programa el Ministerio de Trabajo aporta el 100% de los fondos monetarios destinados al pago de la mano de obra (Jefes y Jefas de Hogar Desocupados) y el costo de los materiales para la ejecución de los proyectos, que pueden ejecutarse en un período entre 3 a 6 meses.

Por otra parte, el PJHD implementó dos programas complementarios: el **Plan Mayores y el Plan Nacional de Obras Municipales**. El primero de ellos se estableció en el año 2002 y tiene como objetivo paliar el déficit de haber jubilatorio en un número importante de personas mayores de 60 años que no reciben ingreso alguno, cubriendo 93.272 beneficiarios en abril de 2003.<sup>18</sup>

En el caso del Plan Nacional de Obras Municipales, se implementa a través de la realización de obras de infraestructura propuestas por la subsecretaría de Obras Públicas de la Nación, que se ejecutan en los 1802 municipios de todo el país e incorporan a los beneficiarios del PJHD.

**Evaluación:** El Plan Jefes y Jefas de Hogar tuvo diferentes evaluaciones. La realizada por el Ministerio de Trabajo junto al Ministerio de Desarrollo Social estableció que, en mayo de 2003, existían 1.903.855 Jefes y Jefas de Hogar desocupados recibiendo el beneficio, el 52.62% de los cuales residen en las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. La Provincia de Buenos Aires recibe el 37.18% de los planes, con 707.766 beneficiarios. Como contrapartida, las provincias patagónicas son las que menos planes reciben, entendiendo que la ejecución de éstos tiende a ser proporcional con respecto al tamaño poblacional y al número de desocupados.

De acuerdo con las evaluaciones que efectuó el gobierno nacional a través del MTSS y del INDEC, el 74% de los beneficiarios realizan algún tipo de contraprestación. El cuadro siguiente analiza la distribución de las actividades que realizan los beneficiarios.

**Cuadro 10**  
**TIPO DE CONTRAPRESTACIÓN**

	<b>Beneficiarios/as</b>	<b>%</b>
Proyecto comunitarios	666 207	87.4
Curso de capacitación	53 758	7.1
Asistencia a la escuela	15 294	2.0
Trabajo en una empresa	6 301	0.8
Otros	20 627	2.7
<b>Total</b>	<b>762 187</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Un año de Gestión. Mayo de 2003. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

<sup>18</sup> En agosto 2003 el gobierno nacional dispuso universalizar el pago de una pensión mensual de 150 pesos a todos los mayores de 70 años sin jubilación ni pensión. Por esta decisión, el Plan Mayores quedó incorporado en esta nueva iniciativa.

Según el Ministerio de Trabajo, la aplicación del PJHD reduce un 29,3% la cantidad de hogares indigentes<sup>19</sup> y un 27,5% los individuos en dicha condición, siendo el impacto menos importante en los hogares pobres no indigentes por efecto del ascenso de los indigentes que pasan a engrosar la categoría de pobres, pero que alcanzan a cubrir su canasta mínima de alimentos, superando el umbral de pobreza. La variación de ingresos entre los beneficiarios del Plan asciende a un 46,4% en los hogares indigentes y un 16,4% en los hogares pobres. La evaluación realizada en los distritos de Capital Federal, Mendoza, Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba muestra diferencias respecto a los valores nacionales. En estas provincias, la aplicación del Plan reduce un 23,3% los hogares indigentes y sólo 2,7% los hogares pobres no indigentes.

**Cuadro 11**  
**IMPACTO DEL PLAN JEFES/AS EN LOS INGRESOS DE LOS HOGARES**

	Sin Plan Jefes	Con Plan Jefes	Variación	
			absoluta	relativa
<b>INDIGENCIA</b>				
Ingreso familiar promedio de los hogares indigentes	\$ 181,0	\$265,0	\$84,0	46,4%
Valor promedio de la línea de indigencia de los hogares indigentes	\$363,0	\$363,0		
Brecha de la línea de indigencia	\$182,0	\$ 98,0	-\$84,0	-46,2%
<b>POBREZA</b>				
Ingreso familiar promedio de los hogares pobres	\$ 331,0	\$385,3	\$54,3	16,4%
Valor promedio de la línea de indigencia de los hogares pobres	\$734,3	\$734,3		
Brecha de la línea de pobres	\$403,3	\$349,0	-\$54,3	-13,5%

Fuente: DGE y FPE en base a la EPH (INDEC).

**Cuadro 12**  
**IMPACTO DEL PJHD**  
(Octubre de 2002)

<b>Total de aglomerados urbanos relevados</b>			
	Sin PJ y JHD	Con PJ y JHD	Diferencia 2-1
Hogares en condiciones de indigencia	22,2%	19,7%	-2,4%
Hogares en condiciones de pobreza	46,5%	45,9%	-0,5%
Personas en condiciones de indigencia	30,8%	27,7%	-3,1%
Personas en condiciones de pobreza	58,3%	57,7%	-0,6%

Fuente: DGE y FPE en base a la EPH.

El porcentaje de hogares que perciben el PJHD cuyo ingreso es inferior al valor de la canasta básica de alimentos (línea de indigencia) alcanza al 86%. El porcentaje de hogares (beneficiarios) pobres llega al 98%. Por lo tanto, prácticamente todos los hogares que perciben el Plan se encuentran en situación de pobreza. Este valor es relevante en términos del **grado de focalización** del PJHD. Llama la atención que el propio informe evalúe este concepto de focalización cuando lo deshecha en los aspectos políticos y de gestión al inicio del mismo.

El PJHD permite al 25% de los hogares con beneficiarios conformar un ingreso familiar suficiente para comprar la canasta básica de alimentos, lo que supone superar la indigencia. El porcentaje de hogares que escapan a la pobreza es mucho menor: sólo llega al 3%. Los factores que determinan un reducido cambio de condición al percibir el beneficio son el tamaño del hogar y el ingreso previo al PJHD. En efecto, el impacto, tanto en la indigencia como en la pobreza es mayor en términos de hogares que de personas. Esto se debe a que los hogares que “cambian” de

<sup>19</sup> La evaluación revela que de acuerdo con la EPH de mayo de 2003 existirían 5,1 millones de hogares por debajo de la línea de pobreza y 22,3 millones de personas pobres. De este grupo, 2,4 millones hogares con 11,9 millones de personas se encontraban por debajo de la línea de indigencia. Estos datos indican que para el mes de agosto de 2002, el 61,1% de la población del total del país se encontraba por debajo de la línea de pobreza, mientras que el 32,8% se encontraba por debajo de la línea de indigencia.



condición son justamente aquellos con menor cantidad de miembros. La magnitud del impacto del PJHD en términos absolutos afecta a 1.600.000 personas. Utilizando los valores relativos que corresponden al universo relevado se observa que el 24,6% de los hogares superaron la indigencia, de los cuales el 21,7% pasaron a ser pobres no indigentes y el 2,9% dejaron de ser pobres.

Los lineamientos principales de la evaluación del Plan determinaron las siguientes características:

- La población beneficiaria es predominantemente joven, concentrándose en la franja etárea de menores a 34 años (54%).
- Existe una sobrerrepresentación de mujeres. El plan se otorga a 36% de beneficiarios varones y el 64% a mujeres.
- Respecto del nivel educativo alcanzado por los beneficiarios el nivel es bajo o medio bajo (primario incompleto, primario completo, secundario incompleto). Las mujeres tienen mayores niveles educativos que los varones.
- El 84,6% de los beneficiarios tuvo una experiencia laboral previa. En este universo, el 62,7% realizó una actividad laboral en relación de dependencia como obrero o empleado, mientras que el 35,1% se desempeñó como cuentapropista.
- Más de la mitad de los hogares de los beneficiarios tiene al menos un indicador de privación de NBI y casi el 45% cuenta con condiciones sanitarias deficientes.
- Si bien el 44% de los hogares no recibe ningún otro tipo de ayuda para su subsistencia ni accede a otros programas sociales (exceptuando el PJHD) se identificó un número importante de familias que cuentan con una o más ayuda adicional para poder satisfacer sus necesidades básicas.
- El Plan se define como de gestión descentralizada, una dimensión que está fuertemente presente en los programas sociales de la región en la última década. En tal sentido, el Plan debe analizarse desde dos ángulos: la transferencia de recursos y la ejecución de los mismos. Mientras que la transferencia se realiza en forma centralizada y directa a los beneficiarios, la ejecución de los fondos se realiza a través de un número importante de instituciones gubernamentales de distinto nivel y de organismos de la sociedad civil, empresarios y sindicatos.

**Financiamiento:** Durante el año 2002, el del PJHD dependió exclusivamente del presupuesto nacional. Para contribuir con su costo, se estableció un nuevo tributo: las retenciones a las exportaciones de cereales e hidrocarburos. Con los cambios en la estructura de precios relativos a partir de la devaluación, estos sectores exportadores obtienen una rentabilidad extraordinaria, por lo que el Gobierno dispuso que contribuyan con hasta un 20% del financiamiento del PJHD. Esta decisión de política económica aminora en parte la estructura de distribución de ingresos regresiva del país. A partir de 2003 se suscribió un convenio de préstamo con el BIRF para el financiamiento del PJHD por un monto de 600 millones de dólares para dos años de ejecución. Mediante estos recursos se financia, a partir del 2003, un 30% del costo anual del plan y el 100% del componente Materiales. El cuadro, que sigue grafica la evolución financiera 2002-2003 del PJHD.

Cuadro 13

**ESTRUCTURA FINANCIERA PJHD 2002**

Crédito presupuestario	880 millones de pesos
Recursos adicionales (Decretos de incrementos de gastos y Retención a las exportaciones)	1 480 millones de pesos
<b>Estructura financiera 2003</b>	
Presupuesto nacional	3 052 millones de pesos
Fuente externa (BIRF)	504 millones de dólares

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Trabajo. Junio de 2003.

**Mecanismos de Evaluación y Control:** Considerando que el plan fue diseñado y ejecutado en un momento histórico de absoluto cuestionamiento de la sociedad hacia el poder político, por primera vez se estableció un sistema de control del gerenciamiento de un programa social con una activa participación de las organizaciones de la sociedad civil en el Consejo Nacional de Evaluación y Control (CONEYC) a nivel nacional, municipal y provincial, a través de los consejos consultivos. En ellos están representados el Poder Ejecutivo (municipal, provincial o nacional) y representantes de las organizaciones empresarias (nacionales, del agro, la banca y la industria), de los trabajadores y de los desocupados, de las iglesias y de las organizaciones no gubernamentales. Su función es elaborar los registros de solicitantes y beneficiarios, controlar la permanencia de las condiciones que habilitan la percepción del beneficio, promover y controlar el cumplimiento de la contraprestación laboral y, eventualmente, solicitar al Ministerio de Trabajo la baja del beneficio.

## C. Plan Nacional de Becas Estudiantiles

El **Plan Nacional de Becas Estudiantiles (PNBE)**, creado en 1997, integra el denominado Plan Social Educativo (PSE). Este último, iniciado en 1993, reúne el conjunto de acciones compensatorias desarrolladas por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

Específicamente, el PNBE se propone incidir en la retención de la población adolescente que abandona la escolaridad por razones socio-económicas, apuntando a mejorar las condiciones de infraestructura y pedagógico-institucionales que afectan la oferta educativa, su calidad y sus condiciones materiales.

**Objetivos:** Sus objetivos originales fueron los siguientes: a) Crear condiciones para la permanencia en el tercer ciclo de la EGB y en el nivel Polimodal (nivel medio de escolaridad); b) Mejorar el rendimiento de los alumnos, estimulando la asistencia y la promoción, y reducir la cantidad de jóvenes que no estudian dentro del tramo de la escolaridad obligatoria; c) Aumentar las condiciones futuras de empleabilidad de los jóvenes en el momento de ingreso al mercado de trabajo.

**Focalización:** El Programa atendió a poblaciones históricamente postergadas, así como a situaciones particulares de diversidad, de modo tal de revertir situaciones de desigualdad educativa. El criterio de focalización se establece a través del índice de Necesidades Básicas Insatisfechas.

**Actividades para lograr los objetivos:** A la Nación le corresponde definir los objetivos y criterios de acción, formular los planes y proyectos, transferir recursos a la escuela, acompañar la gestión de recursos y evaluar los resultados. A las provincias les compete seleccionar las escuelas a incorporar en los proyectos, controlar y asesorar la implementación de los mismos en las escuelas. Y a cada escuela que recibe los aportes debe administrar los recursos e incorporarlos a su gestión institucional, gestionar los proyectos y dar cuenta de los procesos y resultados de su implementación a la Nación y a la provincia.

**Cobertura y Financiamiento:** El Programa alcanzó a cubrir en sus comienzos a algo más de 30.000 beneficiarios en todo el país, mediante una prestación de 600 pesos anuales por hogar. Por su parte, en 1999 la provincia de Buenos Aires dispuso un programa propio de Becas Estudiantiles, con una definición similar y que llegó a beneficiar a 165.000 jóvenes inscriptos en el Polimodal en el año 2000, mediante una prestación de 900 pesos anuales. Luego ambos programas se unificaron. En el año 2001 el PNBE tuvo una inversión próxima a 96 millones de pesos.

Cabe destacarse que el Programa funciona con un financiamiento externo del BID por 600 millones de dólares, en concepto de contribución al Programa de Emergencia Social instrumentado por el gobierno argentino desde 2002. El siguiente cuadro muestra la evolución del programa nacional en los siete años de su desarrollo.

Cuadro 14

## CUADRO COMPARATIVO DE LA EVOLUCIÓN DEL PNBE

Años	Escuelas	Circuitos	Cupo	Aspirantes	Becados
1997	550	112	36 234	76 141	38 141
1998	2 266	392	101 594	258 176	106 941
1999	3 456	444	111 126	302 026	116 974
2000	4 057	423	109 400	322 445	110 124
2001	4 067	405	110 413	291 183	109 276
2002	5 601	548	350 000	359 291	327 055

Fuente: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Dirección Nacional de Programas Compensatorios.

**Criterios de Selección:** Se construyó un índice de precariedad para ordenar a los alumnos postulados. Dicho índice centra su atención en el ingreso per cápita del grupo familiar, la tasa de dependencia del mismo, las condiciones de la vivienda, la ocupación del jefe de hogar, el clima educativo del grupo familiar, el trabajo del aspirante dentro y fuera del hogar, el desempeño escolar, si el alumno es jefe de hogar, es una alumna embarazada o es madre o padre, si la jefa de hogar está embarazada o si el jefe o jefa de hogar padece una enfermedad crónica o es discapacitado.

**Contraprestación:** La institución educativa debe presentar un proyecto institucional de retención y reinserción escolar. El alumno becado debe presentar regularidad en la asistencia y no tener ausencias injustificadas, además de un buen desempeño escolar.

**Monitoreo y Evaluaciones Externa e Interna:** El programa fue evaluado en sus distintas instancias y características por Pedro Ravela, consultor del BID, durante 1999 y en 2002 por Horacio Chitarroni, del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente.

En términos de cobertura consideran que el PNBE ha alcanzado niveles limitados, ya que los recursos abarcaron sólo a la mitad de los aspirantes. Y cerca de la mitad de los potenciales beneficiarios no solicitaron beca.

Con respecto al impacto, el PNBE produjo una mejora de las tasas de retención (3,6) y de promoción (6,2) en 8° y 9° año en las escuelas beneficiarias, según los indicadores relevados por la Red Federal de Información Educativa. No obstante, la evaluación indica que el PNBE parece no haber tenido un impacto positivo en el aprendizaje. Según resultados del Operativo Nacional de Evaluación de la Calidad de 9° año, las escuelas con PNBE obtuvieron resultados inferiores a aquellas sin PNBE de un mismo cuartil de nivel socio-económico. En el caso de 12° año, los becarios tienen resultados inferiores al resto, pero entre el grupo de becarios es mejor la situación de quienes obtuvieron el beneficio dos años consecutivos que quienes lo tuvieron sólo un año.

En este sentido, los evaluadores argumentan que el PNBE tuvo un importante impacto en términos de retención de los alumnos pertenecientes a los sectores más desfavorecidos, pero queda como desafío que ello se traduzca en el logro de aprendizajes fundamentales. Según la evaluación, además del incentivo de la beca, aquello requeriría un esfuerzo respecto de la propuesta educativa.

## D. Programa de Inclusión Social

El **Programa Familias por la Inclusión Social (IDH)** tiene como objetivo promover el desarrollo, la salud, permanencia en el sistema educativo de los niños y evitar la exclusión social de la familia en situación de pobreza. Consiste en la entrega de un ingreso monetario a las familias en situación de pobreza con hijos menores de 19 años, con el fin de ampliar las oportunidades y capacidades de mujeres, niños, adolescentes y jóvenes. Este ingreso monetario se transfiere en calidad de subsidio no reembolsable y está sujeto a contraprestaciones familiares en salud y escolaridad.

El Programa se focaliza en familias cuyos ingresos sean inferiores al valor de la línea de pobreza e indigencia y que no perciban ningún tipo de subsidio económico ni asignaciones familiares por parte del Estado. Para el segundo año del programa, si los fondos existentes lo permitieren, se buscará dar un subsidio para los jóvenes entre 19 y 24 años que no estudian ni trabajan con el objetivo de que finalicen sus estudios primarios, secundarios o terciarios.

El beneficio es otorgado a la familia, pero es la madre la depositaria y titular del mismo. El subsidio se calcula en proporción al tamaño de la familia: 100 pesos mensuales para el primer hijo y 25 pesos para cada uno de los restantes, hasta un máximo de 5 hijos y hasta un máximo de 200 pesos por familia. El Programa selecciona sus beneficiarios a partir de los barridos censales del Sistema de Identificación de Familias Beneficiarias (SISFAM), bajo la responsabilidad del SIEMPRO. A través de las bases de datos de la ANSES<sup>20</sup> se realiza el cruce de información para la elaboración del padrón inicial de pago de acuerdo a los criterios de elegibilidad de beneficiarios. Para percibir el pago existe un dispositivo de identificación y comunicación con los beneficiarios, que estos se notifican en los Centros de Recepción, donde firman la Carta Compromiso (adhesión voluntaria al Programa) y retiran su Certificado de Pago. El pago se realiza en forma directa a través del cobro bancario. La estimación oficial de cobertura a lo largo de la ejecución del Programa (de mayo de 2002 a mayo de 2004) alcanzaría a 450.000 familias, aunque a la fecha de la elaboración de este informe el número de familias beneficiarias sólo alcanza 230.000.

Las provincias y municipios deben designar un equipo técnico afectado exclusivamente a la gestión y coordinación de las acciones del Programa, constituyéndose en las contrapartes respectivas.

## E. Seguro infantil

El **Seguro de Inclusión Infantil** fue una propuesta elaborada por el Ministerio de Desarrollo Social a mediados de 2001 y sólo implementada puntualmente en una provincia. Sin embargo, considerando que en su elaboración participaron todos los equipos políticos y técnicos de las provincias y que la iniciativa sigue siendo rescatada por diferentes referentes políticos, se decidió incluirla en el presente trabajo. Por otra parte, la iniciativa resulta ser una perspectiva diferente para el abordaje de la problemática de la pobreza en América Latina.

El Seguro Infantil es una estrategia de transferencia de recursos a las familias con el fin de elevar el nivel de activos con los cuales ellas hacen frente a su bienestar. Sin embargo, es importante destacar que la mera transferencia de recursos puede resolver el problema de la pobreza de ingresos, pero no el de la exclusión social. Una política social de fortalecimiento comunitario asumida no sólo por el Estado, sino también por todos los actores sociales, constituye la base de recomposición de las redes de pertenencia e integración social.

---

<sup>20</sup> La utilización de los registros de la ANSES es común a todos los programas sociales nacionales de transferencia monetaria.

La búsqueda de modalidades que se enfoquen simultáneamente en el problema pobreza y de la exclusión debe contemplar acciones que al mismo tiempo signifiquen una transferencia de recursos y fortalezcan el capital social de las familias. La transferencia directa de bienes promueve a las familias de situaciones de extrema pobreza e indigencia, creando condiciones para el desarrollo de proyectos sociales comunitarios. Pero el sentido último de la política social es incentivar procesos de generación de activos.

El **Seguro de Inclusión Infantil** preveía la distribución de recursos para asignarlos a las familias con niños y adolescentes, diferenciándose de los que entonces se gestionaban para asegurar las condiciones de empleabilidad de los desocupados. La elección de este grupo de familias se justificó porque los principales afectados por la crisis son los niños, niñas y adolescentes y comprometen las posibilidades de ruptura generacional de la pobreza y el desarrollo del país. Se propuso que la asignación estuviera dirigida a la mujer por ser ella la principal agente de socialización de sus hijos. Además, se promovía así que los beneficiarios de la transferencia completaran el nivel primario de educación.

La iniciativa buscaba que los cambios positivos dados por el incremento en la capacidad educativa de las mujeres se reflejaran en mejores condiciones de crianza de los niños y niñas, así como para dotarlas de mejores capacidades para demandar los servicios sociales de su comunidad. Se contemplaba también la posibilidad que fuese el padre quien completara su educación. Si la beneficiaria había completado sus estudios primarios se le proponía que asumiera la responsabilidad de convertirse en una promotora social con una limitada asignación horaria para realizar esta tarea.

La implementación en etapas comenzaba por los residentes en villas de emergencia y nuevos asentamientos localizados en los grandes centros urbanos del país, pero el objetivo era universalizar la prestación a todos aquellos hogares con menores de 18 años, sin asignaciones familiares y sin ingresos superiores a 1.500 pesos mensuales y sin propiedades superiores a 50.000 dólares.

Desde el punto de vista presupuestario, el establecimiento del Seguro suponía la concentración de todos los recursos hasta entonces dispersos en decenas de programas focalizados y asistenciales, entre ellos los alimentarios. Para la conformación de los registros se proponía la constitución de Consejos Sociales Locales, integrados por representantes del municipio, de los partidos con representación en el Consejo Local, de las ONG locales y de otras Instituciones.

El Seguro proponía otorgar una suma fija básica de 50 pesos a todas las familias con niños y niñas de hasta diecisiete años, independiente de la cantidad de hijos en el hogar. Esta decisión, si bien puede parecer inequitativa, se fundamentó en las dificultades para la administración del programa por la actualización de las edades, así como por el bajo impacto que tendría una asignación por hijo en familias que sólo tuvieran uno o dos niños de hasta esa edad.

Las familias receptoras del beneficio tenían derecho a duplicarlo si accedían a incorporarse en actividades educativas, de trabajo comunitario de promoción social, como pautas de crianza para niños y niñas pequeños, madres cuidadoras, prevención de violencia intrafamiliar, u organización y apoyo a las mujeres para mejorar la demanda de servicios de salud y educación.

La continuidad en la percepción de los beneficios del programa quedaba sujeta a la presentación de constancias de controles de salud semestrales para todos los niños y niñas de hasta 5 años, establecidos por los servicios de salud en sus jurisdicciones de residencia.

Finalmente, se contemplaba la finalización del beneficio cuando los destinatarios abandonaran el requisito de tener hijos menores de diecisiete años a cargo, o no cumplieren con los compromisos de las certificaciones de controles de salud y de asistencia escolar; de asistencia a

cursos de capacitación y/o de educación del adulto o de tareas de promoción comunitaria si hubiesen optado por éstas actividades para acceder al total del seguro; y/o cuando por razones fundadas así lo determinara el Consejo Social Local; o cuando se comprobara la percepción de otro beneficio que recibiera el hogar que altera la declaración jurada que hubiese suscrito la beneficiaria.

### **III. Análisis de los programas sociales. Sus principales rasgos. Sus vínculos con la política**

---

Un primer aspecto común a destacar respecto del conjunto de los programas focalizados ejecutados en distintos momentos de los años noventa es que se caracterizan como “programas de emergencia”: fueron formulados para contener o solucionar efectos de las crisis sociales, en grupos específicos de la población, considerados como especialmente afectados por dichas coyunturas. Este enfoque se repite en todos los diseños programáticos, independientemente de sus objetivos específicos, de sus características, de la metodología de distribución de los bienes o de su duración.

El segundo aspecto es que aunque estos programas se definan como de emergencia y surjan en las fases recesivas de los ciclos socio-económicos, se han mantenido a lo largo del tiempo, con diversas transformaciones en sus procedimientos y alcances, pero con persistencia en sus objetivos. Esta situación convoca a la reflexión acerca del verdadero carácter de la situación autodenominada “de emergencia”, porque su permanencia supera largamente los plazos que supone este concepto.

El conjunto de programas alimentario-nutricionales son el mejor ejemplo de esta cuestión. Los que hoy existen comenzaron a funcionar entre los años sesenta y setenta (aunque con alcances y objetivos más reducidos), se expandieron en la década del 80 y continuaron tras sucesivas reformulaciones en los 90 hasta hoy.

## A. Los programas alimentarios

En respuesta a la situación hiperinflacionaria que afectó a Argentina entre 1989 y 1990 y durante la década del 90, surgieron espontáneamente comedores comunitarios y vecinales en las áreas peri-urbanas más carenciadas (denominadas “villas miserias”, asentamientos, zonas de “casas y terrenos tomados”). Estos servicios de alimentación estaban destinados a proporcionar una o dos comidas a los niños o a los ancianos de las áreas vecinas, lo que suponía una cobertura geográfica y poblacional muy reducida. Originalmente fueron el resultado de iniciativas comunitarias, aunque pasados los momentos iniciales recibieron el apoyo financiero y organizativo de los Estados provinciales y/o municipales.

Como se detalla en el capítulo anterior, a principios de los años noventa estas redes de comedores comenzaron a recibir fondos del Estado nacional, transferidos como partidas coparticipadas de los impuestos federales a las jurisdicciones provinciales que, de forma directa o a través de los municipios, debían aplicarse al funcionamiento de los comedores comunitarios, infantiles o escolares.

Luego del período de cambios en la política económica nacional, que estuvo acompañado por una expansión económica inicial (1991-1994), los bolsones sociales de pobreza no cedieron en su tamaño y profundidad. Por el contrario, a partir de 1995 el Estado nacional comenzó a ensayar un reordenamiento de las políticas sociales para enfrentar la pobreza con un plan cuyo primer eje era el monitoreo y la evaluación de los comedores, la capacitación de su personal, el mejoramiento de las dietas brindadas, y la suma de más cajas con alimentos para los hogares de los beneficiarios (niños en edad pre-escolar que concurrían a los comedores y ancianos inactivos no cubiertos por la seguridad social).

Comenzó a aplicarse un nuevo enfoque en el diseño y ejecución de los programas sociales. El mismo consistió en otorgar mayor participación en estas políticas públicas a esferas de autoridad más descentralizadas (gobiernos provinciales y municipios) y la activa participación de organismos de la sociedad civil, en particular las ONG. Esto se cumplió parcialmente, pese a las diversas estrategias técnicas desplegadas desde el nivel técnico central. Ciertos aspectos críticos que acompañaron el desenvolvimiento de estos programas alimentarios no pudieron en el mediano plazo revertirse, mejorar la focalización propuesta, extender la cobertura adecuadamente ni lograr un impacto positivo en la población que se pretendía beneficiar.

Los comedores infantiles, originalmente concebidos para la atención de los niños en edad pre-escolar, extendieron continuamente su cobertura a otros beneficiarios, no declarados, residentes en esas áreas (niños en edad escolar, adultos desocupados o sub-empleados, amas de casa que acompañaban a sus hijos pequeños, ancianos sin recursos, etc.), con un presupuesto limitado e irregular. Este público creciente obligaba, en la mayoría de los casos, a una dilución de la dieta para satisfacer la demanda, situación que se acentuó con la agudización de las condiciones sociales en la segunda mitad de los años noventa y la aun más grave crisis social que se aceleró desde 2001.

Las prestaciones alimentarias de estos comedores, además de caracterizarse por una baja calidad calórico-nutricional, se veían frecuentemente suspendidas por falta de fondos. Pese al destino específico de las transferencias del gobierno nacional, en sucesivas ocasiones esos fondos, en las provincias más pobres del país, eran desviados para atender otras obligaciones que presionaban a los gobiernos provinciales (por ejemplo, el numeroso empleo público o los contratistas privados, con mayor capacidad de presión sobre el poder político).

Pese a que esas transferencias preveían la capacidad de monitoreo por parte del Estado nacional –en cuanto al empleo y efectividad de los mismos–, en la práctica se vio frustrada por la resistencia de los gobiernos provinciales a proveer de una información regular y sistematizada sobre su inversión real, número y distribución de los beneficiarios. En repetidas ocasiones, los



gobiernos provinciales se excusaron de brindar detalles de los planes, apelando al argumento político de la “intromisión indebida del poder central en los desarrollos sociales locales”.

En la mayoría de los casos, los elementos básicos para el monitoreo y gerenciamiento de los programas se mantuvieron plagados de irregularidades, no permitiendo conocer en el nivel de las unidades ejecutoras centrales la aplicación actualizada de las inversiones y el destino cierto de las prestaciones (cuántos y quiénes eran los beneficiarios reales). Este problema se mantuvo prácticamente a lo largo de todo el período analizado y tiene diversas explicaciones. En primer lugar, la incapacidad de gestión que al respecto tuvieron las organizaciones comunitarias a cargo de los comedores y la entrega directa de las cajas y/o bolsones para consumo hogareño. En segundo lugar, la fragilidad administrativa de los municipios para el control eficiente de estas actividades. Finalmente, una mayor debilidad de los Estados provinciales para exigir de ambos niveles el cumplimiento de los convenios suscritos con el Estado nacional y que sustentaban las prestaciones de referencia.

Como señalamos en el capítulo anterior, estas falencias fueron precisadas por las sucesivas evaluaciones, en particular de los programas de empleo (ver capítulo II, B), cuando detacaban “la falta de coordinación entre las distintas instituciones y niveles de gobierno involucrados, que afectaron la ejecución del programa”.

Esta situación constituyó una de las principales fuentes de preocupación en las unidades técnicas centrales. Sin embargo, su análisis no debe esconder un problema mayor y de fondo, que se refiere a las insuficientes capacidades de la gestión local. Por lo general, estas prestaciones alimentarias se construyeron alrededor de un entramado de relaciones político-sociales “clientelares”, en las que un líder provincial tomaba en sus manos la conducción del programa a nivel local y, través de otros intermediarios (administradores del comedor o distribuidores finales de las cajas, que eran, al mismo tiempo, líderes comunitarios), dirigían la prestación de modo que el destinatario del beneficio quedara implícitamente constreñido a una relación de contraprestación de apoyos políticos para continuar este vínculo.

Merece destacarse que esto no implicaba que existieran problemas de focalización de la población, sino que se debilitaba paulatinamente el objetivo de cubrir a los hogares con niños en edad preescolar o ancianos sin cobertura social.

A lo largo de la década del 90 se multiplicaron las denuncias periodísticas, políticas y de organizaciones de la sociedad civil sobre los desvíos de los programas alimentarios. También se presentaron observaciones técnicas sobre distintos componentes de los mismos, tales como: la falta de controles bromatológicos en los comedores comunitarios; el valor nutricional de los alimentos allí brindados; el contenido inadecuado de las cajas y bolsones para consumo en el hogar; la falta de articulación entre los comedores infantiles y los centros de salud para controlar a la población infantil entre los 2 y 5 años de edad.

Por otra parte, estos programas compartieron un serio problema de implementación tanto en sus modalidades centralizadas como en las descentralizadas.<sup>21</sup>

Un factor que contribuyó a esas dificultades se vincula con las complejidades administrativas de las compras del sector público en Argentina: licitaciones frustradas, compras planificadas, no concretadas, o postergadas. Estos problemas limitan una implementación adecuada de los

---

<sup>21</sup> En el caso de la estrategia descentralizada, se dejó abierta la posibilidad que las provincias recibieran los fondos para los programas sociales alimentarios por parte del Estado nacional, permitiendo que delimitaran el contenido nutricional de las cajas o bolsones a entregar, así como la elaboración de padrones de beneficiarios previstos. Otra modalidad, la centralizada, consistía en que las provincias que lo prefirieran recibieran esas cajas directamente armadas y distribuidas desde el nivel central. En un principio, fueron escasas las jurisdicciones que optaron por la modalidad descentralizada. Sin embargo, desde el año 2002 el programa alimentario casi completamente descentralizado.

programas sociales, que se ven afectados con demoras en las entregas a los beneficiarios o en la disminución de la cantidad y/o diversidad de los productos de las cajas alimentarias. Fueron escasas las ocasiones y jurisdicciones en donde pudo completarse eficazmente la entrega mensual de alimentos, que quedó reducida a un promedio de 7 a 8 cajas por hogar/año. Además, se sumaron los repetidos problemas presupuestarios del sector público, que afectaron claramente al normal desarrollo de los programas. En este sentido, como se señala en el capítulo II de este documento, el financiamiento de los planes, cuando no pudo ser abarcado por el Estado nacional o provincial, apeló a completarse con el aporte de organismos internacionales, como en el caso del Plan Nacional de Becas Estudiantiles, que recibió un financiamiento externo parcial del BID (ver capítulo II, C).

En cuanto al déficit de cobertura de los planes alimentarios, puede apreciarse en el resultado de la encuesta sobre condiciones de vida, relevada por el Ministerio de Desarrollo Social en 2001, en los aglomerados urbanos de Argentina. Allí se refiere que los hogares de más bajos ingresos (1° y 2° quintil) son los más favorecidos por estos programas. Sin embargo, en el 1° quintil los programas llegan al 38,4% del total y en el 2° quintil al 21,9% de los hogares. Específicamente, aquellos hogares con niños menores de 6 años reciben cobertura alimentaria en el 1° quintil en el 48,2% de los casos y en el 2° quintil en el 27 %; mientras que las unidades domésticas con ancianos mayores de 65 años pertenecientes al 1° quintil son beneficiarios sólo en el 35,5% y en el 2° quintil en un 26%.

Pese a estos elementos críticos de los planes alimentarios en Argentina de los años 90, significaría un análisis parcial no reconocer la búsqueda de soluciones que, en varios aspectos, fueron exitosas. Desde el comienzo, el nivel técnico central conoció y asumió las dificultades, implementando sistemas de monitoreo y evaluaciones internas y externas. Las autoridades nacionales y provinciales conocieron las dificultades y las propuestas para su corrección. Con resultados diversos, se ensayaron algunos cambios, como la descentralización en la distribución, el saneamiento e informatización de los registros de los beneficiarios y el cambio en la metodología de prestaciones. El programa Unidos, hacia el fin de la década, se creó para unificar el conjunto de programas nacionales.<sup>22</sup>

Las dificultades, percibidas negativamente por la sociedad argentina en un momento de crisis de las instituciones políticas, fueron consideradas en el caso del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en el año 2002, para cuyo control se conformó el Consejo Nacional de Evaluación y Control (CONEYC), como se detalla en el capítulo anterior.

Como indicábamos en el capítulo precedente, respecto de la correcta focalización de los beneficiarios se logró con la convocatoria del gobierno al **Diálogo Argentino**, el grupo de organismos gubernamentales y de la sociedad civil que transparentó los registros de beneficiarios para evitar el favorecimiento político de los planes de empleo, en el caso de que se detectara esa irregularidad.

Por cierto, estas prácticas relativamente recientes para limitar las dificultades de los programas sociales no erradican totalmente los problemas de objetivo, focalización, método, monitoreo, e irregularidad en las entregas, pero marcan una innegable tendencia superadora a la rigidez inicial. Desde la profundización de la crisis en 2002 hasta la fecha, se multiplicó la cobertura de los planes sociales, mediante el Programa de Emergencia Alimentaria, que alcanza en la actualidad (según estadísticas oficiales) a más de un millón y medio de hogares beneficiarios, acentuando la tendencia descentralizadora de los programas precedentes y mejorando los métodos de selección y control de los beneficiarios, puede afirmarse entonces que se ha producido un salto cuantitativo.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Para más detalles del programa Unidos, ver el capítulo II, página 33.

<sup>23</sup> Las características detalladas de este Programa pueden consultarse en el capítulo II, páginas 34 y 35.

## **B. Los programas de empleo, becas estudiantiles e inclusión social**

Como señalamos en el punto anterior, los programas de Emergencia Laboral, las diferentes versiones del Plan Trabajar, el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJHD) y el Seguro de Desempleo, el Plan de Becas Estudiantiles y el Programa Familias por la Inclusión Social (IDH), responden a un criterio distinto al de los programas alimentarios. Pero aunque difieren en las modalidades de aplicación y objetivos particulares, ambos grupos de programas tienen en común el enfrentar la emergencia social con la transferencia directa de ingresos a los sujetos seleccionados según la condición en que se encuentran (desempleo en el sector informal, hogares carenciados de bajos o nulos ingresos, deserción escolar, desempleo en el sector formal). Esto significa una práctica de política social focalizada, que era casi inexistente en Argentina antes de mediados de los años noventa.

Todos los programas de este grupo comenzaron a implementarse a mediados de la década del 90 o con posterioridad a la crisis de 2001-2002, y más allá de sus objetivos explícitos ya enumerados en el capítulo II, se constituyeron en una clara respuesta política del Estado nacional (en diversos casos con apoyo de los organismos internacionales de crédito) para atenuar los severos efectos que enfrentaron crecientes sectores sociales con la aceleración de la recesión a partir de 2000 y de las anteriores crisis de 1995 y 1998. Los estallidos sociales de diciembre de 2001 y 2002 y la permanente reivindicación de las organizaciones de “piqueteros” transformaron el problema en un hecho de visibilidad cotidiana para el conjunto de la sociedad.

Entre 1996 y 1998, los programas Trabajar I y II cumplieron con la premisa de orientar sus transferencias a los grupos de trabajadores desocupados más vulnerables, que no percibían las prestaciones por Seguro de Desempleo ni participaban en otros programas de empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Las principales críticas que recibieron estos programas apuntaron a que eran inefectivos como impulsores del trabajo, ya que la contraprestación exigible a los beneficiarios raramente se cumplía, por falta de planificación, de capacitación o de elementos. Por otro lado, la falta de registros individuales de los beneficiarios (señalada por todos los participantes en el programa: del propio ministerio, municipios y organizaciones de la sociedad civil), si bien no trasladaron los beneficios a sectores mejor remunerados de la sociedad, contribuyeron a que se orientase la cobertura con criterios “clientelares” en los niveles locales, lo cual favorecía a algunos potenciales beneficiarios cercanos a los encargados de la implementación inmediata, más que a otros en igual o peor situación de desempleo y bajos ingresos.

Sin embargo, y pese al incumplimiento de esos objetivos de contraprestación y financiación, se realizaron claros esfuerzos para mejorar los inconvenientes organizativos. Los programas sucesivos (Trabajar III y IV) cubrieron mayoritariamente a los dos primeros deciles de ingresos. Sin embargo, estos esfuerzos tuvieron límites para modificar las distorsiones ya señaladas en lo referente a las situaciones de favoritismo político.

El Programa de Emergencia Laboral (PEL) fue otro plan de similares características, reducido a un grupo de provincias y paralelo al Trabajar III. Se implementó temporariamente en el año 2000, destinado al empleo transitorio en actividades comunitarias y de desarrollo local, con el objetivo de facilitar la ocupación y capacitación de trabajadores desocupados con baja calificación y alcanzó a más de 190.000 beneficiarios con un monto de 190 pesos mensuales. No obstante, recibió el mismo tipo de críticas que las que se le realizaban a los programas Trabajar, en cuanto al manejo los beneficios, la falta de registros y las interferencias políticas en su efectivización local.

El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJHD), elaborado con motivo de la crisis de 2002, constituye el plan de cobertura más importante instrumentado en las últimas décadas en

Argentina, como se detalla en el capítulo II.<sup>24</sup> La magnitud del programa se observa en la cifra de 1.903.855 beneficiarios (en mayo del 2003), el 75% de los cuales cumple con alguna de las contraprestaciones señaladas como exigencia.<sup>25</sup>

Tanto en su propuesta metodológica de distribución impersonal de las prestaciones (por sucursal bancaria) como la enorme cobertura si se lo compara con los programas precedentes, el PJHD constituye un avance importante en la práctica de las políticas focalizadas. Sin embargo, es necesario destacar que si bien se define como un programa que prioriza la situación de desocupación, en la práctica, el 60% de los beneficiarios son Jefas de Hogar, que tienen una tasa de actividad del 45% del total de la PEA. Por lo tanto, se convierte en un subsidio a la situación de pobreza o indigencia que un reemplazo de ingresos al problema de la desocupación.

Por otro lado, y más allá de las estadísticas, las dificultades en las contraprestaciones fue criticado por vastos sectores de la sociedad civil y organizaciones de la comunidad, quienes sostienen que son inexistentes, atribuyendo gran parte de este inconveniente a la ineficiente supervisión de los programas por parte de los Consejos Locales. Tampoco escapa al PJHD la visión clientelar de los fondos, que, si bien no lleva a desviarlos a sectores de más altos ingresos o a segmentos del mercado de trabajo formal, permitió nuevamente manipulaciones políticas a nivel local, reduciendo la cobertura a los aspirantes más necesitados.

Con características y objetivos particulares distintos, el Plan Nacional de Becas Estudiantiles mostró una importante evolución hasta el presente, multiplicando por diez su cobertura desde que se inició. Si bien la selección de los aspirantes siguió procedimientos rigurosos y uniformes en cuanto a las prioridades establecidas (principalmente las condiciones de pobreza de sus hogares), las principales críticas correspondieron a la baja capacidad de retención de estos becarios a lo largo del tiempo originalmente planificado para que completasen el ciclo educativo y la baja oferta de becas en relación con número de aspirantes. Respecto de la selección de las escuelas de los becarios, los evaluadores independientes señalaron criterios que respondían más a diversos condicionamientos políticos que al rigor selectivo.

Finalmente, el Programa Familias por la Inclusión Social<sup>26</sup> (IDH) abarca actualmente a 230.000, pese a que la meta era alcanzar 400.000 hogares. Pero pese a su reducido tamaño, constituye un avance en cuanto exige como simple contraprestación el mantenimiento de condiciones de control de salud y educación en el hogar y, siguiendo la pauta de la cobertura de seguridad social (mercado de trabajo formal), el subsidio es variable en función del número de menores que lo componen.

Hemos señalado repetidamente en el análisis de todos los programas el problema de la desviación y superposición clientelar en las áreas de aplicación de cada uno de ellos, que podrían interpretarse como una consecuencia de los sistemas políticos locales. Sin embargo, a nuestro juicio, esta estructura distorsiva corresponde a un problema general de fragmentación y desarticulación del Estado argentino, en que lo técnico se incorpora a las políticas pasivamente y como forma de justificar situaciones complejas, que llegan a cuestionar completamente toda la legitimidad del poder político. De este modo, las distorsiones cuyas manifestaciones explícitas aparecen en la aplicación de las políticas sociales focalizadas para enfrentar la pobreza no son otra cosa que el “politicismo localista” que Luhmann señalaba ya en la década del setenta, como intentos de establecer nuevas formas de coexistencia ante las fuentes de poder que no son controlables, renunciando de este modo a la integración del cuerpo social a los procedimientos formalizados y legítimos.

---

<sup>24</sup> Ver las páginas 38 a 46.

<sup>25</sup> Según datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

<sup>26</sup> Se trata de una reformulación del programa de atención a grupos vulnerables vigente entre 2000 y 2001.

## **IV. Una evaluación de la política social en Argentina de los años noventa**

---

La política social de Argentina en los años 90 estuvo signada por la confluencia de tres aspectos: la descentralización, la focalización y la primacía del componente asistencial.

Tal como mencionamos en la Introducción de este trabajo, hasta la década del 90, los dos ejes de la política social en Argentina habían sido el empleo y los ingresos. La ruptura de este paradigma, que había comenzado a quebrarse a mediados de la década del 70 a través de un proceso de creciente precarización del empleo, se produjo a mediados de los 90. A continuación analizaremos los principales rasgos que asumieron estos procesos en el país.

### **A. La descentralización**

El modelo de organización económica y social que se impuso en el país y en gran parte del mundo durante la década del 90, centrado en una transferencia de poder y recursos del Estado al sector privado, también impulsaba la transferencia de poder y recursos al interior del aparato estatal, disminuyendo la relevancia del gobierno central y creciendo la de los gobiernos provinciales y municipales.

La legitimación de este proceso de reforma, denominado descentralización, se basa en la premisa de transferir la toma de decisiones y los beneficios de las políticas a los ciudadanos, contribuyendo al crecimiento y desarrollo de procesos democráticos sostenibles. Siguiendo este modelo, a partir de 1992 se completó la transferencia de servicios educativos (fundamentalmente colegios de enseñanza media), de salud (hospitales), programas alimentarios (comedores escolares e infantiles) del gobierno federal a las provincias. A su vez, en algunas provincias como Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba, algunos servicios (particularmente de salud) fueron también transferidos de la provincia a los municipios.

Este proceso, que resultó exitoso en varios países, no significó necesariamente mejoras en la prestación y calidad de los servicios para los ciudadanos argentinos. En muchos casos ocurrió todo lo contrario, porque no todas las provincias y municipios estaban en capacidad de recibir y administrar las prestaciones o carecían de los recursos económicos, institucionales y humanos para dirigirlos. Una de las razones de estas dificultades fue la rapidez con la que se concretó la descentralización. No existieron análisis previos sobre la capacidad de cada provincia y municipio para hacerse cargo de las nuevas responsabilidades, ni tampoco de políticas de capacitación y desarrollo institucional para enfrentar el nuevo desafío.

Sin embargo, desde el punto de vista político esta transferencia no fue mayormente resistida por la dirigencia. Resumidamente, esto puede explicarse por la percepción de “recuperación del patrimonio provincial” que tuvo la descentralización para las sociedades locales, inspiradas en un fuerte sentimiento de autonomía federal y de dependencia histórica del poder central, sin considerar seriamente los recursos que requería el mantenimiento y mejora de los servicios. Además, la mayor parte de las transferencias se realizaron sin asegurar partidas monetarias correspondientes. Mientras la política de descentralización casi no halló resistencias entre quienes recibían las nuevas responsabilidades, fueron los sindicatos de empleados públicos, particularmente los docentes, quienes expresaron sus resistencias.

Surge entonces la pregunta sobre cómo fue posible poner en práctica el proceso de descentralización. Una posible respuesta es que, con la recuperación de la estabilidad, el fuerte crecimiento y las inversiones que siguieron a la aplicación del Plan de Convertibilidad (estabilización monetaria a través del anclaje de la moneda nacional al dólar estadounidense), las privatizaciones de los servicios públicos y la desregulación, se aumentaron significativamente los recursos que recaudaba el Estado Nacional y que transfería a las provincias. Los gobiernos provinciales, al comprobar que estaban fluyendo más recursos para atender sus nuevas responsabilidades, no reclamaron una garantía para el futuro flujo de esos recursos.

Esta percepción de triunfo fue debilitándose a medida que las crisis económica del país y de las economías regionales iban afectando a sectores crecientes de la población, y los recursos de gran parte de las provincias disminuían. Sin embargo, la búsqueda de la centralidad de la provincia en la política social y la negación de una responsabilidad colectiva hacia ciudadanos y ciudadanas de otras jurisdicciones siguió siendo importante. En tal sentido cabe mencionar varias iniciativas políticas de gobernadores y dirigentes provinciales que reclamaron hasta hace pocos meses la desaparición de los Ministerios de Desarrollo Social, de Salud y de Educación nacionales y la distribución automática de sus recursos a las provincias.

Otro elemento a destacar es que la descentralización agudizó las diferencias de los indicadores sociales entre regiones, provincias, localidades y sectores sociales, debilitando el sentido de solidaridad y de ciudadanía nacional, y contribuyendo a las tendencias ya estructurales hacia la fragmentación, la disolución, el olvido y la desintegración social y territorial.

Por último, si bien en los años 90 se observa una presencia mucho mayor de los gobiernos municipales en el quehacer nacional, en un gran número de provincias su papel concreto en

relación con la política social quedó relegado a acciones vinculadas a saneamiento básico, a la distribución de beneficios de origen nacional, y a asistencia social directa. La salud y la educación permanecieron bajo la responsabilidad provincial.<sup>27</sup>

## B. La focalización

Si el sentido del paradigma imperante era el de la subsidiariedad del Estado, resultaba primordial alentar políticas en dicha dirección. Por ello, más que propiciar nuevas inversiones para la expansión y mejoramiento de la calidad de los servicios en los sectores de salud, educación, vivienda, agua potable y saneamiento, cultura y recreación, y deporte, los recursos públicos estatales debían reducirse y orientarse hacia los sectores sociales que no disponían de los recursos para acceder a la satisfacción de estas necesidades a través del mercado.

Este paradigma se apoyó en el surgimiento de un singular número de nuevos programas y proyectos, gran parte de ellos promovidos y financiados con recursos de organismos financieros internacionales, particularmente del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, que por primera vez apoyaron no sólo la construcción de infraestructura en salud y en educación, sino procesos de reforma que alentaban la descentralización, la focalización y la aplicación de nuevas técnicas y metodologías de gerenciamiento, en su mayoría originadas en el sector privado.

Emergieron así nuevas iniciativas vinculadas a áreas de identificación de beneficiarios, monitoreo y evaluación de resultados e impactos, proyectos en las áreas de infancia y tercera edad, y asistencia financiera para el desarrollo de programas alimentario-nutricionales.

Con la transferencia de gran parte de la responsabilidad de lo social a provincias y municipios, el estado nacional debía construirse un nuevo papel en lo social, que se centró, a principios de los años 90, en reducir las diferencias que la aplicación de políticas universales no había corregido: los barrios y localidades sin servicios adecuados de salud, educación y atención a niños pequeños y ancianos. El reconocimiento de los procesos de empobrecimiento y el movimiento por el reconocimiento de nuevos derechos permitía el reconocimiento de los “olvidados de siempre”: los pueblos aborígenes, los discapacitados, las poblaciones rurales, los residentes en villas miserias y asentamientos irregulares.

En los años 90 se produjo una segmentación de los sectores medios, que habían ocupado el centro de la estructura social y habían sido los mayores beneficiarios de la educación pública y del empleo formal. Estos sectores respondieron a la caída en la inversión pública en educación de inicios de los años ochenta y a una renovada apelación a la diferenciación social centrada en nuevos consumos privados de servicios, abandonando la escuela pública y trasladando a sus hijos a los establecimientos privados. A ello siguió una profundización de la segmentación y segregación espacial con el surgimiento de barrios privados y “countries”, y cambios profundos en los consumos de cultura y recreación.

Respecto de la salud, el mercado privado resultó tempranamente hegemónico por el déficit de presencia de actores públicos; en consecuencia, para estos casos la diferenciación profundizó esta tendencia. El resultado fue un deterioro importante de los servicios públicos, en cuanto a calidad y un abandono en la preocupación y en la demanda de los sectores medios por mejores y mayores servicios. El reclamo se concentró en menores impuestos y tasas tributarias por servicios cada vez más ajenos a su interés.

---

<sup>27</sup> Como ya se mencionó, solo las jurisdicciones de Córdoba, Buenos Aires y Santa Fe transfirieron servicios y responsabilidades en forma masiva y generalizada. Existieron otras experiencias más puntuales y específicas en otras provincias, pero su análisis excede los límites y objetivos de este trabajo.

Sin embargo, la evolución del empleo y los ingresos, y su efecto en la pobreza y la indigencia crecieron en dimensiones más vastas de las esperadas por la población. Tal como se describió en el capítulo II, desde mediados de la década se observó un proceso creciente de expansión de la desocupación y de la subocupación, de caída de los salarios, de deterioro de las condiciones de empleo de los que trabajaban y, en consecuencia, de mayor pobreza.

Quienes sufrían estos cambios volvían a demandar atención del sector público para acceder a la educación, a la salud, a la vivienda y los servicios que les habían quedado vedados. La demanda de vivienda fue segmentada, prevaleciendo el crédito privado para un conjunto minoritario de la población, ya que se estableció un vínculo bancario entre formalidad laboral y acceso al crédito. Por otra parte, los fondos públicos destinados a la construcción de vivienda social (FONAVI), quedaron recortados por ley permitiendo a cada jurisdicción la posibilidad de su aplicación a gastos corrientes.

Los servicios públicos habían sido privatizados en su mayoría y los contratos autorizaron a que la extensión de las redes para ampliar la cobertura se limitasen a los últimos años de la concesión. Por ello las mejoras en los índices de abastecimiento de agua potable y redes cloacales fue en los años noventa muy acotada, afectando en especial a los pobres e indigentes quienes no eran un mercado atractivo para el capital privado.

También es oportuno mencionar que las evaluaciones realizadas siempre confirmaron una correcta focalización, encontrando que la mayoría de los beneficiarios era efectivamente pobre. Sin embargo, estos estudios olvidaban considerar a los no incluidos; es decir, que las evaluaciones alcanzaban a un universo más limitado que el que debieran por definición.

Por último, debe destacarse que la agudización de la crisis social se tradujo en una revalorización del papel central del Gobierno nacional en la atención de la política social, a través del financiamiento de planes y programas de carácter masivo.

### **C. La primacía de lo asistencial**

La transformación ocurrida en los años 90, ha tenido y tiene un profundo significado para la sociedad en su conjunto y para cada uno de sus ciudadanos: delimitó un nuevo escenario en el que los diferentes actores desempeñan otros papeles, al tiempo que se produjo la virtual desaparición de algunos y la aparición de nuevos grupos en escena.

En el modelo sustitutivo (descrito en el capítulo I) la presencia y participación de los trabajadores del sector formal hacía relevante la consideración de los sindicatos y de sus dirigentes como factores ineludibles del análisis de la trama de poder. En los años 90, este primer actor fue relegado a un papel de menor protagonismo. La desaparición de la fábrica como símbolo de la empresa que lidera el desarrollo y la acumulación quitó de escena al obrero fabril, más específicamente al metalmeccánico, como símbolo de los trabajadores. Pasaron a ser los docentes, bancarios y empleados del sector público quienes lideraron ya desde los años 80 la resistencia y la movilización.

Pero a ellos se les sumó un nuevo actor: los movimientos sociales. Específicamente, el movimiento de los desocupados, que nació en ciudades construidas anteriormente en la Patagonia y en Salta al calor de la inversión de las empresas públicas de hidrocarburos que, afectadas por la privatización, perdieron su inserción y su sentido. Estos movimientos luego se extendieron a la mayoría de los grandes conglomerados urbanos, donde el cierre de industrias y la paralización de la construcción dieron lugar a inéditas situaciones de exclusión social. El corte de ruta o “piquete” es su principal método de lucha y de hacer visibles sus problemas para el resto de la sociedad, el barrio o territorio es su espacio organizativo.



La mención de las organizaciones de desocupados es esencial para comprender algunas de las transformaciones ocurridas en la política social, como respuesta del Estado a esos cambios. El otro elemento a destacar es el papel central que ocuparon las intervenciones de tipo asistencial en la preocupación del Estado y en las exigencias sociales durante la década.

Como resultado del paradigma de los años noventa, la política social se concentró en construir una red de protección para quienes todavía no se habían beneficiado del llamado “efecto derrame”, en principio, y luego para quienes eran crecientemente excluidos de los beneficios del desarrollo social y de la condición ciudadana. Como ya señalamos, el crecimiento de la pobreza en magnitud y profundidad trajo aparejada la insuficiencia de los recursos para atender las necesidades de los nuevos pobres. La consecuencia de escoger entre ellos la asignación de los beneficios trajo aparejada la generalización de prácticas clientelares.

Estos medios de vinculación entre sociedad y Estado se mantienen aún vigentes. Dependerá de las nuevas formas de construcción de relaciones entre economía y sociedad que se diseñen y de los logros de nuevas formas de inclusión que se apliquen, la posibilidad cierta de constituir una nueva sociedad de ciudadanos y no de clientes.

#### D. Estimación de los efectos de estas políticas: un modelo de simulación

A efectos de determinar la escasa magnitud y mediana relevancia de los diferentes planes y programas que hemos analizado –en su mayoría hoy vigentes–, hemos diseñado un ejercicio de simulación eligiendo tres tipos de hogares con composición demográfica distinta y la aplicación hipotética de tres tipos de intervención de políticas públicas sociales focalizadas. Este ejercicio tiene sólo como finalidad demostrar que las acciones de contención de la pobreza realizadas por el Estado nacional, más allá del esfuerzo que significan para un sistema político administrativo en situación de default, no lograron impactar y revertir las notables carencias de la población.<sup>28</sup>

Cuadro 15  
SIMULACIÓN CON TRES TIPOS DE HOGARES. CARACTERIZACIÓN DE LOS MISMOS

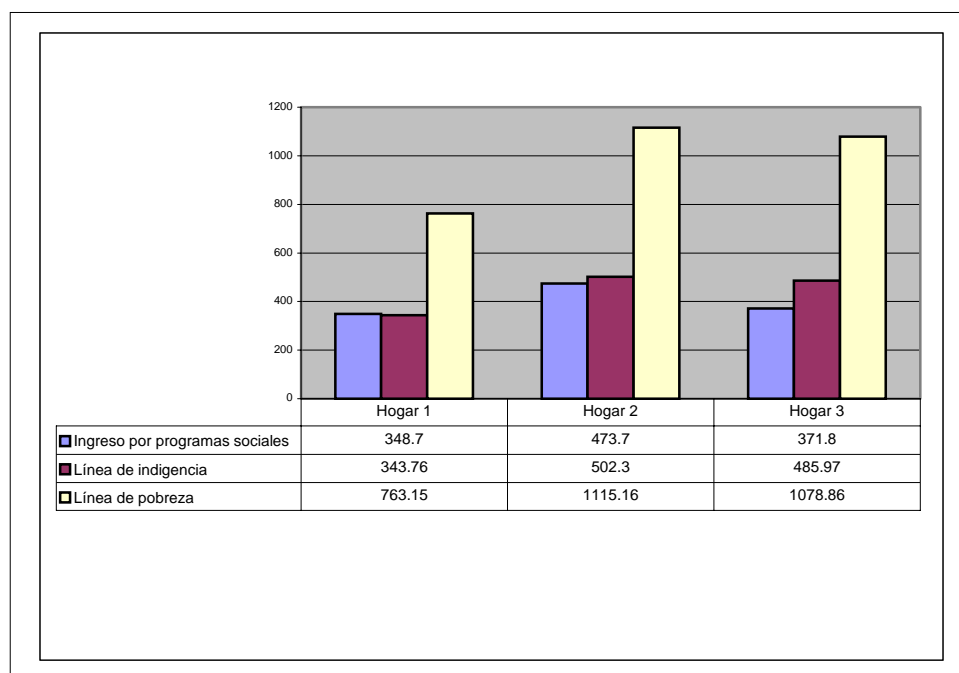
	Hogar 1 (Media de Hogar en Argentina)	Hogar 2 Familia Numerosa	Hogar 3 Familia Ampliada
Composición	1 adulto varón 1 adulto mujer 1 hijo 12 años 1 hijo 1 año ½ hijo 9 años	1 adulto varón 1 adulto mujer 1 hijo (1 año) 1 hijo (3 años) 1 año (5 años) 1 hijo (7 años) 1 hijo (12 años)	1 adulto varón 1 adulto mujer 2 adultos mayor de 70 años 1 hijo (7 años) 1 hijo (12 años)
Necesidad Energética Mensual	272 550 calorías	397 800 calorías	384 600 calorías
Unidades consumidoras por adulto equivalente	3,36	4,91	4,75
Costo Mensual Canasta Básica Alimentaria (total familia)	\$ 343,76	\$ 502,30	\$ 485,97
Costo Mensual Canasta Básica Total (total familia)	\$ 763,15	\$ 1115,16	\$ 1078,86

**Primera Simulación:** se asumió que en los tres casos el ingreso familiar mensual era nulo. Suponiendo que reciben la asignación del Plan Jefes de Hogar (\$150), una caja de alimentos secos valorizada a precios de mercado minorista (\$37) y que asisten a comedores. En el caso del primer

<sup>28</sup> Para profundizar la comprensión de este análisis, ver Anexo Estadístico

hogar, con 2,5 niños y un adulto se suma una transferencia mensual de \$161,70. En el segundo hogar, con 5 menores y 1 adulto acompañante equivale a una transferencia mensual de \$277,20. Y en el tercer hogar, 2 menores, 1 mayor de 60 años y 1 mayor acompañante significa una transferencia mensual de \$184,80. Analizando estas transferencias se infiere que ninguno de estos hogares podría superar la pobreza. Y aunque el hogar 1 podría salir de la indigencia, no lo harían los otros dos.

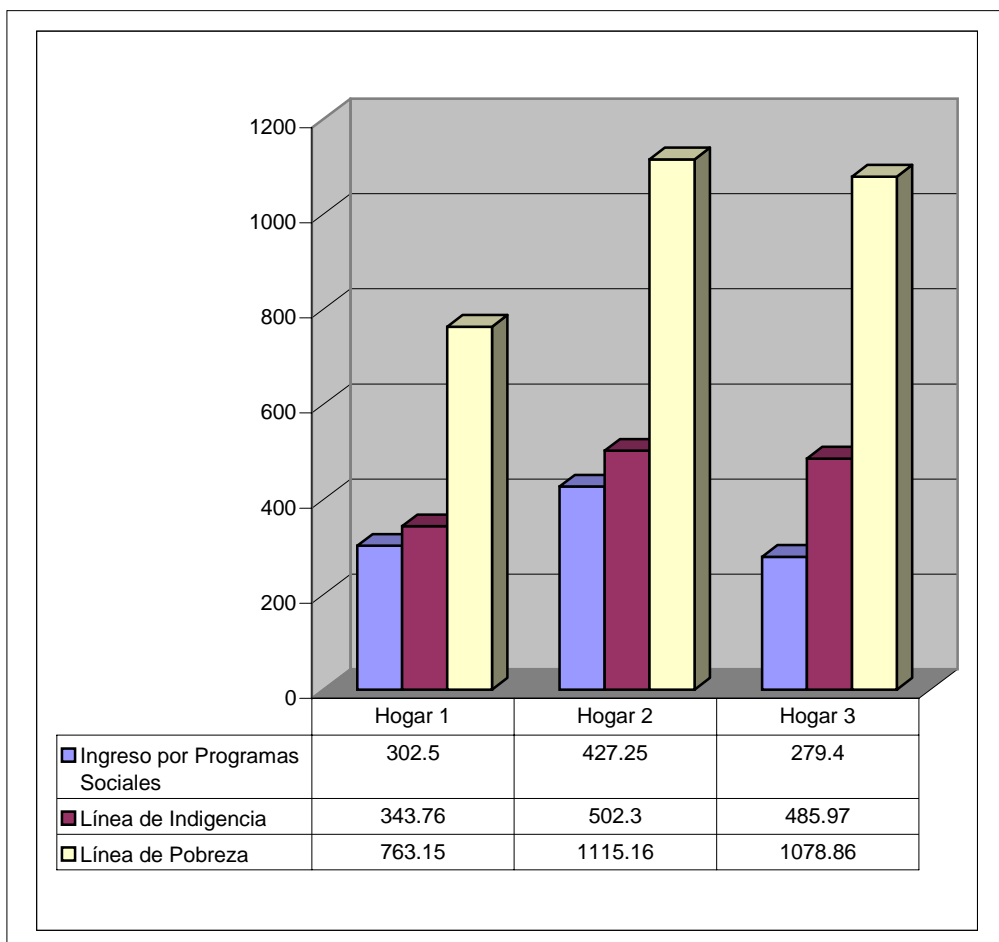
**Gráfico 10 (Simulación)**  
**BRECHA DE INDIGENCIA Y DE POBREZA CON APLICACIÓN DE TRES POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIALES FOCALIZADAS**



**Nota:** Para esta simulación se aplicaron los siguientes programas sociales: Plan Jefes y Jefas de Hogar, PEA en su modalidad Bolsón de Comida, Comedores Escolares o Comunitarios para todos los menores de 14 años, un mayor acompañante/ mayor 60 años.

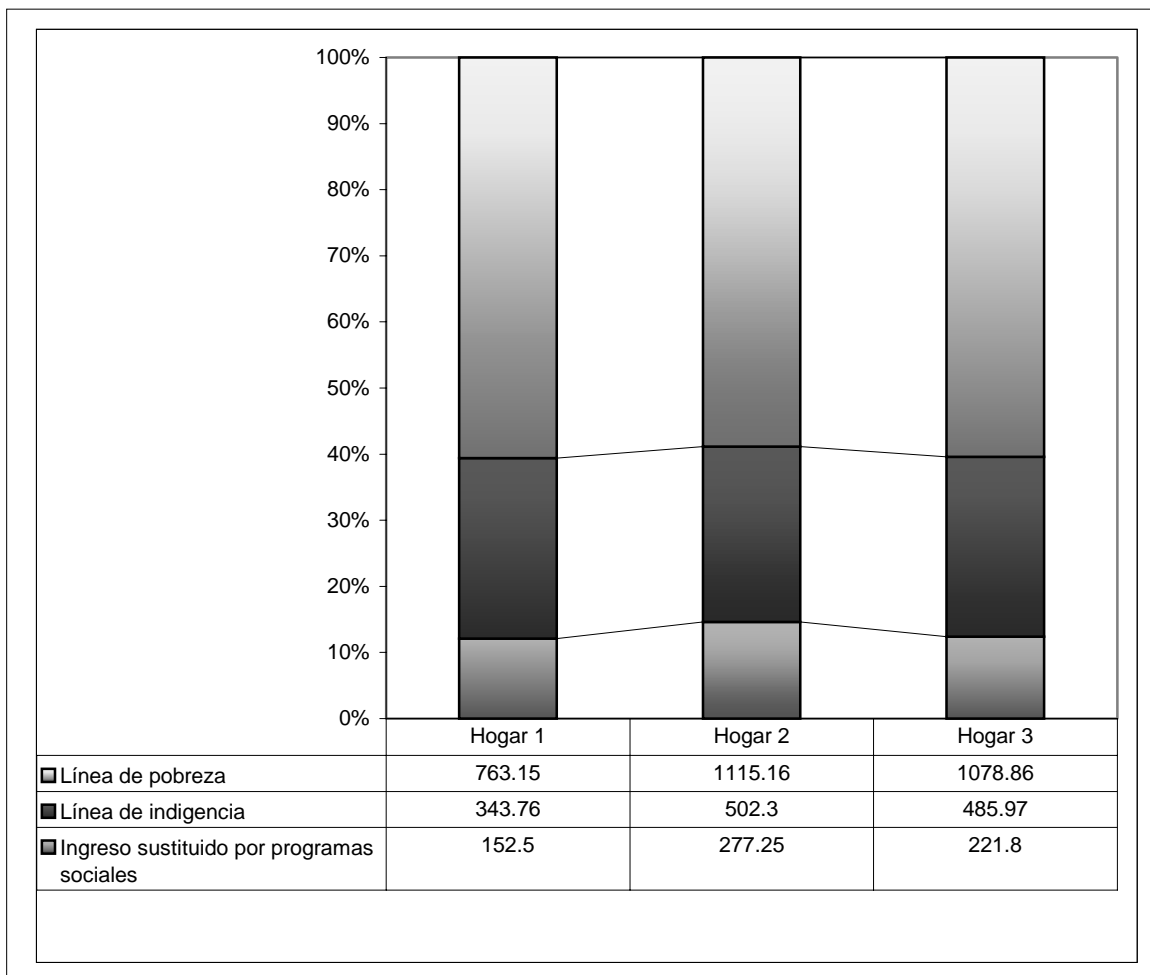
**Segunda Simulación:** El gráfico siguiente muestra un análisis similar, pero asumiendo que ninguno de los adultos asiste a comedores. La simulación muestra que ninguno de los hogares alcanzaría a cubrir sus necesidades mínimas de reproducción.

Gráfico 11 (Simulación)  
**BRECHA DE INDIGENCIA Y DE POBREZA CON APLICACIÓN DE  
 TRES POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIALES FOCALIZADAS**



**Tercera Simulación:** La siguiente simulación define una población beneficiaria de programas alimentarios-nutricionales, mostrando como población objetivo a los menores de 14 años y mayores de 70 años, y no existiendo ningún otro tipo de transferencias de ingresos. También en este caso observamos que ninguno de los hogares puede superar la línea de indigencia.

**Gráfico 12 (Simulación)**  
**APLICACIÓN DE DOS POLÍTICAS FOCALIZADAS A TRES TIPOS DE HOGARES**

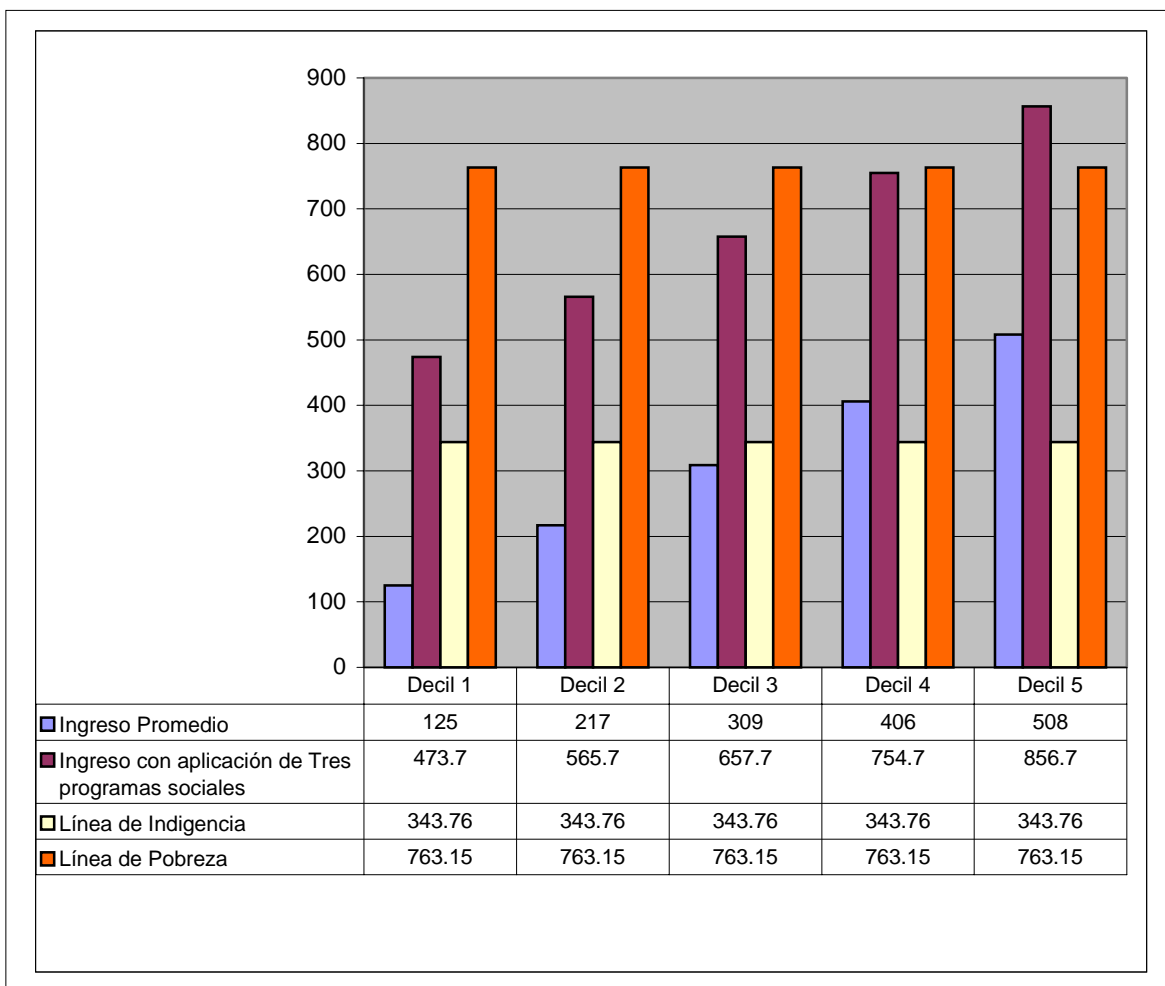


**Nota:** Para esta simulación se aplicó la presencia en comedores escolares de menores de 14 años, en comedores comunitarios a mayores de 70 años y el bolsón de comida PEA

Para las siguientes simulaciones sólo se tomará el Hogar 1, correspondiente a la unidad doméstica compuesta por 4,5 miembros, tamaño medio de los hogares argentinos.

**Cuarta Simulación:** Considerando la distribución decílica de los ingresos y centrando el análisis en los primeros 5 deciles, el resultado que arroja el ejemplo que incluye acceso al plan Jefes y Jefas de Hogar, a un bolsón de alimentos y asistencia de niños acompañados de 1 adulto a comedores, su efecto en la pobreza es el que a continuación se describe: Todos los hogares beneficiarios alcanzarían a cubrir la canasta básica familiar, es decir sus ingresos superarían la línea de indigencia. No obstante, sólo el decil 5 podría salir de la pobreza.

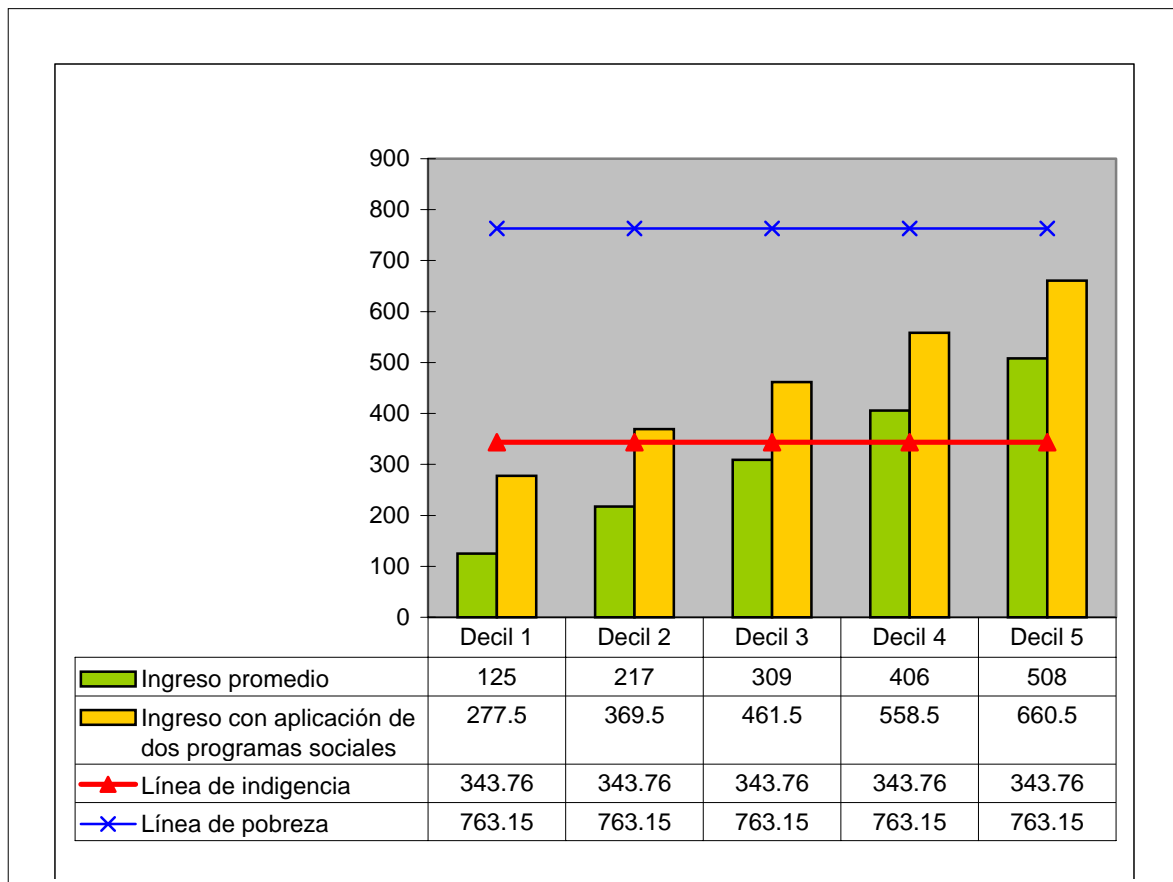
**Gráfico 13 (Simulación)**  
**IMPACTO EN LOS CINCO PRIMEROS DECILES DE LA**  
**APLICACIÓN DE TRES POLÍTICAS SOCIALES FOCALIZADAS**



**Nota:** Para esta simulación se aplicaron los siguientes programas sociales: Plan Jefes y Jefas de Hogar, PEA en su modalidad Bolsón de Comida, presencia de Comedores Escolares o Comunitarios para todos los menores de 14 años y mayor acompañante.

**Quinta Simulación:** En este ejemplo se aplicaron dos programas sociales: el bolsón de comida y comedores escolares o comunitarios para menores de 14 años. En el mismo se observa que los deciles 2, 3, 4 y 5 se ubicarían por encima de la línea de indigencia, mientras que ninguno podría salir de la pobreza.

Gráfico 14 (Simulación)  
**IMPACTO DE LA APLICACIÓN DE DOS POLÍTICAS SOCIALES  
 EN LA BRECHA DE INDIGENCIA Y DE POBREZA**



**Nota:** Para esta simulación se aplicaron los siguientes programas sociales: Bolsón de Comida PEA, Comedores Escolares y Comunitarios para menores de 14 años.

## V. Conclusiones

---

Como hemos analizado, la década del 90 fue un período de profundas transformaciones en la sociedad y en el Estado argentino, que se tradujeron en cambios significativos en la política social. Los rasgos más significativos de esos cambios fueron la descentralización, la focalización, el desarrollo de sistemas de información para la identificación de beneficiarios y para el monitoreo de programas y proyectos, la estructura de financiamiento, la participación de organizaciones de la sociedad civil, la modalidad de la transferencia de recursos y el cambiante papel que los diferentes sectores públicos ocuparon en la prioridad de la asignación.

De acuerdo a lo que registran los indicadores sociales, la descentralización tuvo como efecto un incremento en la heterogeneidad, dada por la capacidad diferencial de respuesta organizativa y de complementación con recursos propios que tenían las distintas provincias, y en algunos casos los municipios. Fue positivo el desarrollo de ciertas capacidades de gobiernos y sociedades locales que mostraron flexibilidad y creatividad en las respuestas que imaginaron e implementaron para responder a problemas concretos y específicos. Pero, impactó negativamente al profundizar las diferencias entre provincias. Mientras que las jurisdicciones ricas en recursos económicos, financieros, institucionales y humanos mostraron en general buenos resultados, las provincias y municipios estructuralmente pobres profundizaron sus problemas y su incapacidad de responder adecuadamente a las necesidades sociales de sus poblaciones. La síntesis marca la necesidad de un gobierno central que con una perspectiva más integral y nacional, asegure condiciones y derechos sociales y económicos esenciales para todos, apoyando y reforzando la capacidad de las jurisdicciones que más lo requieren.

Como se describió en el documento, el desarrollo de políticas focalizadas buscaron llegar a los sectores más pobres y vulnerables, a los que las políticas universales no habían alcanzado. En algún sentido, estas políticas focalizadas intentaron adecuarse a la creciente fragmentación que el desarrollo de una sociedad compleja estaba produciendo. Sin embargo, recursos insuficientes frente a necesidades crecientes provocadas por el aumento en el desempleo, la pobreza y la desigualdad, resultaron en una atomización del gasto, en la insatisfacción de un número cada vez mayor de potenciales beneficiarios que no accedían a los diferentes recursos que los proyectos proveían y a un refuerzo de relaciones de dependencia entre la población potencialmente receptora y los agentes locales para acceder a los recursos.

Más allá de ciertos problemas ya señalados, en cuanto a la focalización, nuevamente es importante señalar que el carácter federal conspiró en la mayor parte de los casos, con comportamientos más o menos homogéneos entre las provincias y los municipios en la aplicación de las pautas de focalización. Existieron provincias y municipios con mejor y otras jurisdicciones con peor aplicación de la focalización.

Merece destacarse un tercer punto, vinculado con el anterior, respecto del desarrollo de procedimientos para seleccionar a los beneficiarios, para monitorear y evaluar programas y proyectos sociales y, por tanto, para administrarlos. Si bien fueron disímiles los desarrollos en cada jurisdicción, en casi todos se generaron recursos técnicos y metodológicos para mejorar el gerenciamiento. En este sentido, el papel del SIEMPRO fue importante para el fortalecimiento y desarrollo a nivel nacional y provincial de recursos humanos, así como de provisión de técnicas y metodologías para llevar adelante esta labor. La lógica de presupuesto por programa, la formulación de proyectos y algunas actividades de evaluación ayudaron a generar una nueva cultura que, aún con sus deficiencias, fue altamente positiva para el desarrollo de las políticas sociales.

El cuarto aspecto que nos interesa destacar y que se relaciona con casi todos los puntos anteriores, es el papel central de los organismos financieros internacionales. Gran parte de los programas y proyectos sociales llevados adelante durante la década tuvieron financiamiento del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo. La normativa y procedimientos respecto a la formulación y administración dieron resultados positivos en lo que respecta a la modernización de la gestión del sector. Sin embargo, el gerenciamiento a través de estructuras paralelas provocó serios conflictos y no ayudó a fortalecer las instituciones regulares de la administración pública, tanto a nivel central como a nivel local.

Un elemento altamente significativo, nuevamente con grandes heterogeneidades entre provincias y municipios, fue la creciente participación de organizaciones de la sociedad civil en la ejecución de muchos de los programas y proyectos. Los planes vinculados con la alimentación y nutrición, así como algunos de los de empleo de emergencia, descansan particularmente en las acciones de la ciudadanía. Si bien en la mayoría de los casos la participación es a título individual, como cocineras en comedores, también es necesario mencionar un involucramiento en la formulación de programas y en la selección de beneficiarios, como es el caso de los planes de empleo. Asimismo, el aumento de la pobreza y de la insatisfacción de cada vez más sectores sociales motivó el surgimiento de nuevos actores sociales demandando, administrando y controlando los fondos públicos sociales.

En este punto es necesario acotar las fuertes denuncias de corrupción y desvíos de fondos en muchos programas sociales, incluso algunos de los financiados con recursos externos. Esto llevó a la creación de una experiencia inédita de monitoreo y control de algunos de estos proyectos promovida por parte de los bancos internacionales y el PNUD, y ejecutada por un consorcio de ONGs, actualmente en ejecución. Indudablemente, los fondos sociales pasaron a formar parte de una centralidad en el debate que previamente no habían tenido.



Se produjeron también otras importantes transformaciones respecto a las prioridades de la política social. Se acrecentó el papel de financiador y orientador de los recursos por parte del gobierno nacional, mientras que los gobiernos provinciales, municipales y las organizaciones de la sociedad civil asumían la implementación de los programas y proyectos. En segundo lugar, la prioridad en la asignación también fue variando, como consecuencia de la evolución de los principales problemas que fue provocando la aplicación de la política económica y sus efectos sociales. Así, en la primer parte del período fue significativo el aumento en los presupuestos públicos en educación y salud, mientras que en la última fue cada vez más relevante la asignación de recursos para los programas de empleo de emergencia.

Finalmente, en los programas asistenciales y de lucha contra la pobreza, fue cambiando la forma de la asignación del gobierno nacional que de proveedor de insumos con compras centralizadas fue transfiriendo fondos para compras locales. El debate respecto de la mejor relación costo-eficacia se tradujo en sacrificar precios, en función de promover mayores recursos a la economía local.

Es necesario aclarar que estas observaciones deben colocarse en la perspectiva de un momento de transición. La caída en el crecimiento económico entre 1998 y el 2002, sumada al aumento del desempleo desde 1992 y la precarización del empleo a lo largo de todo el período, el desconocido aumento de la pobreza y de la indigencia y de la desigualdad, se tradujeron en nuevas formas de respuesta de la política social a partir del 2002.

Así, se eliminaron gran parte de los programas nacionales, concentrándose el financiamiento en las áreas de alimentación y nutrición (Programa de Emergencia Alimentaria, actualmente “El Hambre más Urgente”), en salud (provisión de medicamentos, vacunas, otros insumos y leche fortificada) y en programas de empleo de emergencia (Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados).

En el caso de la salud, el procedimiento es la compra centralizada y la transferencia de los insumos directamente a los servicios. Se trata en este caso de bienes cuya producción está concentrada en pocos proveedores, por lo que la respuesta adoptada se considera óptima.

En el caso de la asistencia alimentaria, el procedimiento es la transferencia de recursos a las provincias para su aplicación en compras locales mediante comedores comunitarios, infantiles y escolares, compra y provisión de cajas o bolsones de alimentos secos o entrega de bonos para adquisición de alimentos en comercios minoristas, del tipo “food stamps”. Finalmente, el caso del Plan Jefes y Jefas se efectiviza mediante el pago de los subsidios mediante órdenes de pago nominadas a favor de cada titular y efectivizadas a través del sistema bancario.

Argentina se encuentra actualmente frente a enormes desafíos para encarar su reconstrucción, parte de los cuales se relaciona con la política social y su orientación. Indudablemente, deberá encarar una reforma de su sistema de protección social, que al haber sido diseñado en función del sector formal del empleo, excluye de sus beneficios a la mayor parte de la población. Es prácticamente imposible imaginar una política social sustentable sin mejorar las tasas de empleo y los niveles de ingresos de las familias pobres, mejorando de suyo la actual estructura distributiva del ingreso.

Las alternativas descansan en un nuevo sistema fiscal, más progresivo y eficiente, que provea de recursos al financiamiento de un sistema de política social que asegure recursos suficientes para atender los requerimientos alimentarios fundamentales para todas las familias. La focalización en este caso solo debería identificar a aquellos sectores ubicados en los primeros dos quintiles de la distribución. En contextos en los que más de la mitad de la población es pobre, la focalización debe orientarse hacia aquellos plenamente incluidos.

Asimismo, debería preservarse e incluso mejorar la inversión en salud y en educación. En ambos casos, el criterio debería ser de mayor universalidad, aunque considerando dos principios. El primero, la importancia del diseño de estrategias dirigidas a reducir las severas desigualdades actualmente presentes en la calidad de la provisión de ambos servicios. En este sentido el gobierno nacional debería sumarse a los gobiernos provinciales y locales en una modalidad flexible que pueda otorgar asistencia adicional en aquellos que así lo requieran. El segundo, que el Estado nacional debería concertar con todas las provincias y municipios y la sociedad estándares mínimos de cantidad y calidad, de modo de asegurar un piso de derechos igual para todas y todos las/los ciudadanas/os.

Claramente esta agenda que apunta a generar mínimas condiciones de reinserción social de los excluidos exige como condición un nuevo contrato social en el país, en el que la política social debería jugar un papel trascendente. Coincidiendo con la propuesta de Nancy Birdsall,<sup>29</sup> se trata de promover una política que incluya a los sectores medios y que sea contra-cíclica. La mayoría de la población debe percibirse integrada a los beneficios de los programas sociales, pues es la mejor y única forma de que se comprometan con lo público, que se reconstituya un sentido de identidad, pertenencia y solidaridad. Desde el punto de vista político es además el medio para lograr que el segmento de la sociedad más favorecido en la distribución de los ingresos generada en los años 90 también se reintegre, aceptando una mayor contribución al bienestar colectivo.

---

<sup>29</sup> Birdsall, Nancy, 2002.

## Bibliografía

---

- Alonso, Luis Enrique (1995), *Crisis de la sociedad del trabajo, exclusión social y acción sindical*, Germania, S.G.S.L., Alzira, Comisiones obreras.
- \_\_\_\_\_ (1992), *Postfordismo, fragmentación social y crisis de los movimientos sociales*, Nueva Época, revista Sociología del Trabajo, N° 16
- Altimir, Oscar (1999), *Indicadores de privación basados en el censo de Población y Vivienda*, MEC. Mimeo Bs.As.
- \_\_\_\_\_ (1986), Estimaciones de la distribución del ingreso en Argentina, 1953-1980, *Desarrollo económico*, vol. 25, N° 100, número extraordinario, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES).
- Altimir, O. y L. Beccaria (2001), El persistente deterioro de la distribución del ingreso en Argentina, *Desarrollo económico*, vol. 40, N° 160, Buenos Aires, IDES.
- \_\_\_\_\_ (2000), El mercado del trabajo bajo el nuevo régimen económico en Argentina, en D. Heymann y B. Kosacoff (eds.), *Argentina de los noventa: desempeño económico en un contexto de reformas*, Tomo I, Buenos Aires, EUDEBA/Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (1998a), Efectos de los cambios macroeconómicos y de las reformas sobre la pobreza urbana en Argentina, en E. Ganuza, L. Taylor y S. Morley, *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Banco Interamericano de Desarrollo/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (PNUD/ BID/CEPAL).
- \_\_\_\_\_ (1998b), Distribución del ingreso en Argentina, en D. Heymann y B. Kosacoff (eds.), *Argentina de los noventa: desempeño económico en un contexto de reformas*, Tomo I, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA) Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Amin, Samir (1974), *Desarrollo desigual*, Barcelona, Fontanella.
- Anderson, Perry (1995), *Cuestiones acerca del neoliberalismo*; Buenos Aires, IDES, "Desarrollo Económico" N° 134.

- Andrenacci, Luciano (1998), *Le statut de citoyenneté en Argentine (XVIème-Xxème siècle)*, tesis de Doctorado, Institut des Hautes Études d'Amérique Latine; Universidad de la Sorbonne-Nouvelle (Paris III).
- Auyero, Javier (2000), La política de los pobres, Las prácticas clientelísticas del peronismo, Cuadernos Argentinos. Editorial Manantial.
- Baldwin, G (1992), *Targets and Indicators in World Bank Population Projects*. World Bank. WPS 1048. November 1992, Washington, D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo – PNUD (1993), *Reforma social y pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo*. Washington, D.C.
- Banco Mundial. (2001), Evaluación de la capacidad institucional para la reforma del sector social en Argentina, Informe N° 21557-AR, mayo.
- \_\_\_\_\_ (1998), *Targeted Programs for the Poor during Structural Adjustment: A Summary of a Symposium on Poverty and Adjustment*. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_ (1993), *Poverty Reduction Handbook*. Washington D.C.
- Barán, Paul y Sweezy, Paul (1985), El capital monopolista. Ensayo sobre el orden económico y social de Estados Unidos; México, Siglo XXI.
- Barbeito, Alberto y Lo Vuolo Rubén (1998), *La nueva oscuridad de la política social*. 2° Edición. CIEPP.
- \_\_\_\_\_ (1992), La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina. Unicef- Ciepp- Losada. Buenos Aires.
- Beccaria, Luis y López, Néstor [compiladores] (1996), *Sin trabajo. Las características del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina*, UNICEF/LOSADA.
- Beccaria, Luis A. (1998), Distribución del ingreso durante la reconversión productiva en Argentina, Revista Escenarios Alternativos, Año 2, Número 3, Buenos Aires, Otoño.
- Beck, Ulrich (1999) *La invención de lo político (Para una teoría de la modernización reflexiva)*, Editorial Paidós, Barcelona.
- \_\_\_\_\_ (1993), *De la sociedad industrial a la sociedad del riesgo (Cuestiones de supervivencia, estructura social e ilustración ecológica)*; Revista de Occidente, N° 150, noviembre.
- Bendix, Reinhard (1974), *Work and Authority in Industry. Ideologies of Management in the Course of Industrialization*, California, Peberback.
- Berger, Peter y Luckman, Thomas (1979), *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Birdsall, Nancy: (2002) *From Social Policy to an Open Economy Social Contract in Latin America*. Documento editado por el Center for Global Development, Washington, 2002.
- Borsotti, Carlos A. (1981), *La Organización Social de la Reproducción de los Agentes Sociales, Las Unidades Familiares y Sus Estrategias*. En Demografía y Economía, El Colegio de México, Vol XV, N 2 (46), México.
- \_\_\_\_\_ (1973), *Documento para la discusión del marco teórico de la investigación Estrategias de Supervivencia de las Unidades Familiares de los Sectores Populares Urbanos*“, Santiago, ELAS/FLACSO, mayo de 1973, Mimeo.
- Bourguignon, F., Fournier, M. y Gourgand, M. (1998), Distribution, Development and Education: Taiwan, 1979-1994, trabajo presentado al Primer Taller de la red sobre desigualdad y pobreza, Buenos Aires, Asociación de Economía de América Latina y el Caribe/Banco Interamericano de Desarrollo/Banco Mundial (ADEALC)/BID/Banco Mundial).
- Bourguignon, F., F. Ferreira y N. Lustig (2001), The Microeconomics of Income Distribution Dynamics: A Comparative Analysis of Selected Developing Countries, trabajo presentado al Encuentro de la Sociedad Econométrica (Buenos Aires).
- Brawermann, Josette & Minujin, Alberto (1995), *"Focalización; fábula o herramienta"*, UNICEF Argentina, Documento de Trabajo No. 2, agosto 1991, Buenos Aires, Argentina.
- Bustelo, E. y Minujin, A. (Editores) (1995), *Todos entran. Expansión de la ciudadanía y construcción democrática*, UNICEF, Colección Cuadernos de debate, Editorial Santillana.
- Candía, José Miguel (1998), *Exclusión y Pobreza. La focalización de las políticas sociales*, en Revista Nueva Sociedad, Número 156, Caracas.
- Canitrot, A. (1981), *Teoría y práctica del liberalismo. Política antiinflacionaria y apertura económica en Argentina, 1976- 1981*, Desarrollo económico, vol. 21, N° 82, Buenos Aires, IDES.
- Cariola, Cecilia [y otros] (1989), *Crisis, sobrevivencia y sector informal*, ILDIS/CENDES/Nueva Sociedad, Caracas.

- Cariola, Cecilia (1994), *Un Marco Teórico-Metodológico par Analizar la Pobreza Urbana: Las Estrategias de Sobrevivencia*, ( Doc. Anexo VI.5), En *La Ciudad: De la Planificación a la Privatización*. Juan José Martín Frechilla y Alberto Lobera (comp.) Universidad Central de Venezuela, Fondo Editorial Acta Científica Venezolana, Caracas.
- Carpio, J., Klein, E. y Novacosky, I. (comp.) (2000), *Informalidad y exclusión social*, OIT/FCE, Buenos Aires.
- Castel, Robert (1998a), *Economía, sociedad y cultura* (vol. II), Madrid.
- \_\_\_\_\_ (1998b), *La era de la información* (vol. III), Madrid.
- \_\_\_\_\_ (1997a), *La sociedad red: la era de la información* (Vol. I), Madrid.
- \_\_\_\_\_ (1997b), *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*, Buenos Aires, Paidós.
- Castells, Manuel y Esping Andersen, Göstha. (1999), *La transformación del trabajo*, Barcelona, "La Factoría".
- CEPAL (1992), *Focalización y Pobreza: nuevas tendencias en la política social*. LC/L. 714, Octubre, Santiago, Chile.
- \_\_\_\_\_ (1991), Dirección de Información y Sistemas: *Priorización urbana. Fondo de Inversión Social*. La Paz, Bolivia. Abril 1991. Franco, R. & Cohen, E.: *Focalización*. PROPOSAL/OEA/ILPES, Santiago, Chile.
- \_\_\_\_\_ (1990), *Lo regional, lo comunal y la descentralización en América Latina: problemas actuales de la Política social selectiva*. LC/R. 913, Setiembre 1990, Santiago, Chile.
- Coraggio, José Luis (1999) *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*, Buenos Aires-Madrid, UNGS-Miño y Dávila.
- \_\_\_\_\_ (1993), *El Futuro de la Economía Urbana en América Latina. Notas desde una perspectiva popular*, en Medio Ambiente y Urbanización, Año 10, 43-44, Junio-Septiembre 1993, Buenos Aires, IIED-AL.
- Cortés, Rosalía y Marshall, Adriana. (1999), *Estrategia Económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los años noventa*, Desarrollo Económico, n°154, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (1993), "Política social y regulación de la fuerza de trabajo", en *Cuadernos Médico-Sociales* n° 65-66; Rosario.
- \_\_\_\_\_ (1991), *Growth Model, State Social Intervention and Labour Regulation - Argentina, 1890-1990*, Ginebra, International Institute for Labor Studies.
- Cuadernos de la CEPAL (1995), *Focalización y pobreza*. Informe elaborado por Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Damill, M., Frenkel, R. y Mauricio, R. (2002), *Argentina; una década de convertibilidad. Un análisis del crecimiento, el empleo y la distribución del ingreso*, Santiago de Chile, Oficina Internacional del Trabajo.
- Danani, Claudia (1996), "Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población-objeto", en Hintze, Susana (organizadora): *Políticas sociales: contribución al debate teórico-metodológico*, Buenos Aires, CEA/UBA.
- Esping-Andersen, G. (1993), *Los tres mundos del Estado de bienestar*; Valencia, Alfons el Magnánim, retomado y revisado en Esping-Andersen, Gøsta (editor): *Welfare States in Transition*; London, Sage, 1997.
- Filmus, Daniel (Compilador) (1999), *Política, sociedad y cultura en América Latina y Argentina de fin de siglo*, Editorial FLACSO – Eudeba, Buenos Aires, 1999.
- Fitoussi, J. y Rosanvallon, P. (1997), *La nueva era de las desigualdades*, Buenos Aires, Manantial.
- Fleury, Sonia (1999), *Políticas e sistemas sociais em transformação na América Latina*, en *Socialis* N° 1, Rosario, octubre.
- \_\_\_\_\_ (1998), Política Social, exclusión y equidad en América Latina en los años noventa, en *Revista Nueva Sociedad*, Número 156, 1998.
- Forni, Foreal y Roldán, Laura (1996), *Trayectorias laborales de residentes de áreas urbanas pobres. Un estudio de casos en el conurbano bonaerense*, Bs.As., IDES, revista "Desarrollo Económico" N° 140.
- Frenkel, R. y M. González Rozada (1998), *Apertura, productividad y empleo: Argentina en los años 90*, serie de documentos de economía, N° 9, Buenos Aires, Universidad de Palermo/Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- Giddens, Anthony (1997), *Consecuencias de la modernidad*, Madrid, Alianza Editorial.
- \_\_\_\_\_ (1983), *La estructura de clases en las sociedades avanzadas*, Madrid, Alianza.
- Godínez, Armando (1992), *Fondo Social de Emergencia (FSE) y Fondo de Inversión Social (FSI): dos experiencias de focalización en Bolivia*, CEPAL. LC/L.714(Conf. 82/3), Add.1, Santiago, Chile.
- Golbert, Laura (1996), *Viejos y nuevos problemas de las políticas asistenciales*, en Serie de Estudios, Número 12, Fundación CECE, Buenos Aires, mayo.

- González Rozada, M. y Menéndez, A. (1999), *The effect of unemployment on labor earnings inequality in Argentina*, Princeton, New Jersey, Princeton University.
- Gorz, André (1998), *Miserias del presente, riqueza de lo posible*; Buenos Aires, Paidós.
- \_\_\_\_\_ (1997), *La metamorfosis del trabajo*, Madrid, Sistema
- \_\_\_\_\_ (1994), *Salir de la sociedad salarial*, Buenos Aires, Paidós.
- \_\_\_\_\_ (1992), *La declinante relevancia del trabajo y el auge de los valores post-económico*, Revista “El socialismo del futuro”, N° 6.
- Grassi, E (2000), “Procesos político-culturales en torno al trabajo. Acerca de la problematización de la cuestión social en los años noventa y el sentido de las ‘soluciones’ propuestas”, en *Sociedad* N° 16, Buenos Aires, noviembre.
- \_\_\_\_\_ (1999), *Políticas y problemas sociales en la construcción del Estado neoliberal asistencialista (1990-1998). Aportes a la antropología política en Argentina*, Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Tesis doctoral.
- Grassi, E., Hintze, S. y Neufeld, M. (1994), *Políticas Sociales, crisis y ajuste estructural*, Buenos Aires, Espacio Editorial.
- Greenstein, Robert (1991), “*Universal and Targeted approaches to Relieving Poverty-: An Alternative View*” publicado en Jencks, Ch. & Peterson, P(ed.): *The Urban Underclass*. The Brookings Institution. Washington, D.C.
- Grosh, Margaret (1992), *From Platitudes to Practice: Targeting Social Programs in Latin America*. Latin America and the Caribbean Technical Department. Report No. 21. Vol. 1 & 2, World Bank, Washington D.C., September.
- Grupo Alemán Fels (1999), *La renta existencial y el (posible) final de la sociedad del trabajo asalariado*.
- Gunder Frank, André (1973), *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Haindl, E., Budinich, E.e Irarrazaval. I. (1989), *Gasto social efectivo*, ODEPLAN- Universidad de Chile, Santiago de Chile.
- Heymann, D. (2000), Políticas de reforma y comportamiento macroeconómico, en D. Heymann y B. Kosacoff (Eds.), *Argentina de los noventa: desempeño económico en un contexto de reformas*, Tomo I, Buenos Aires, EUDEBA/Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Hintze, Susana, (1996a) *Políticas sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*, Buenos Aires, CEA-CBC, Universidad de Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (1996b) Los excluidos del sistema. Desocupación y sectores populares, en Revista Encrucijadas. Buenos Aires, Mayo.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos (varios años): Encuesta Permanente de Hogares, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (1984), *La pobreza en Argentina*. Buenos Aires, Argentina.
- Isuani, E. y Tenti Fanfani, E. (1991), *Una interpretación global de la política social del Estado*; en “Proyecto regional para la superación de la pobreza”, Bogotá, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD.
- Jelin, Elizabeth y otros (1992), *Vivir en la pobreza*, CELADE –UNESCO.
- \_\_\_\_\_ (1985), *Familia y unidad doméstica: mundo público y vida privada*, Buenos Aires CEDES.
- Labiaguerre, Juan (1995), *El Trabajo vulnerable en Argentina (del Empleo clandestino a la precarización legal)*, Buenos Aires.
- Lacabana, Miguel; Cariola, C. y otros (1995), *Elementos de economía urbana: economía informal, pobreza y estrategias de sobrevivencia*. En *Economía informal, pobreza y estrategias de sobrevivencia*. Caracas.
- Lechner, Norberto (Ed.) (1985), *Estado y política en América Latina*, México, Siglo XXI.
- Lee, L-F (1983), Generalized Econometric Models with Selectivity, *Econometrica*, Vol. 51, N° 2, pp. 507-512, Evanston, Illinois, The Econometric Society.
- Lima, Boris (1992), *Focalización de programas masivos: el caso venezolano de la beca alimentaria*. CEPAL. LC/L. 714 (Conf. 82/3) Add. 5 octubre 1992, Santiago, Chile.
- Lindemboim, Javier (1996), *Relaciones precarias. Mercado de trabajo en los años noventa*. En Revista Encrucijada. Revista de la Universidad de Buenos Aires. Año 2, N° 4. mayo.
- Lipietz, Alain (1995), “El mundo del postfordismo”. En revista Utopías. Octubre – Diciembre, N° 166. Madrid.
- Lipovetsky, Gilles (1990), *La era del vacío (Ensayos sobre el individualismo contemporáneo)*; Barcelona, Anagrama.

- Lo Vuolo, Rubén (2001), *Alternativas*. Buenos Aires-Madrid, CIEPP-Miño y Dávila
- Lo Vuolo, Rubén y Alberto Barbeito, (1998), *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*; Buenos Aires-Madrid, CIEPP-Miño y Dávila.
- Lo Vuolo, Barbeito y otros (1995), *Contra la exclusión*. La propuesta del ingreso ciudadano, CIEPP, Buenos Aires.
- Luhmann, Niklos (1998), *Sistemas sociales. Lineamientos para una teoría general*, Barcelona, Anthropos.
- \_\_\_\_ (1997), *Observaciones de la modernidad (Racionalidad y contingencia en la sociedad moderna)*, Barcelona, Paidós.
- Marques-Pereira, Jaime (1991), *La réduction de l'intervention sociale de l'État*; en Couffignal, Georges (editor), *Réinventer la démocratie. Le défi latino-américain*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Marshall, Thomas Herbert (1998), *Ciudadanía y clase social*; en Bottomore, Tom y Thomas Herbert Marshall, *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza.
- Medá, Dominique (1998), *El trabajo. Un valor en peligro de extinción*, Barcelona, GEDISA.
- Mendicoa-Veneranda (1991), *Exclusión y marginación social (Nuevas perspectivas para su estudio)* MIDEPLAN Encuesta CASEN 1990, Santiago, Chile, agosto.
- Miliband, R. (1970), *El Estado en la sociedad capitalista*, México, Siglo XXI.
- Ministerio de Acción Social (2003), PEA, Programa de Emergencia Alimentaria.
- \_\_\_\_ (2001), El programa UNIDOS.
- \_\_\_\_ (1999), El programa PRANI.
- Ministerio de Economía (2003), Evaluación del Presupuesto 1988-2003.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2003) Resultados de un Año de Gestión. Evaluación del Plan Jefes y Jefas de Hogar desocupados. Gestión Ministra G. Caamaño. Mayo.
- \_\_\_\_ (2000), Planes Sociales Focalizados. Una evaluación de gestión. (1989-1995) (1995-1999)
- \_\_\_\_ (1997), Evaluación del Plan Trabajar I
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (1991), *Manifestaciones de la pobreza en Costa Rica: diagnóstico y estrategias*. San José, Costa Rica. Mayo.
- Ministerio de Salud y Acción Social - Banco Mundial: *Programa materno - infantil y nutrición. Anexo 21: Definición y cálculo del tamaño de la población objetivo*. Buenos Aires.
- Minujin, Alberto [Editor] (1996), *Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en Argentina de fin de siglo*, Bs.As., UNICEF/Losada.
- Minujin, A. y G.Kessler, (1997), *La nueva pobreza en Argentina*. Editorial Planeta. Colección temas de Hoy. Ensayos, Buenos Aires.
- Minujin, Alberto [y otros] (1995), *Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*, Buenos Aires, UNICEF/Losada.
- Monza, Alfredo (1995), *Situación actual y perspectivas del mercado de trabajo en Argentina*. En Libro Blanco sobre el empleo en Argentina, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Buenos Aires.
- Munck, Ronaldo (1998), *Trabajadores y globalización. Resultados y perspectivas*.. En Revista Nueva Sociedad N°158, Noviembre – diciembre.
- Neil, Joan (1992), *Social Programmes for Poverty Alleviation in the Republic of Trinidad and Tobago*. ECLAC. LC/L.714 (Conf.83/3) Add. 4, October 1992, Santiago, Chile.
- Nun, José (1998), *El futuro del empleo y la tesis de la masa marginal*, Congreso Mundial de Sociología, Montreal.
- Offe, Claus (1991), *Contradicciones del Estado del bienestar*, Madrid, Alianza
- Offe, Claus [y otros] (1984), *La sociedad del trabajo. Problemas estructurales y perspectivas de futuro*, Madrid, Alianza Editorial.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (1992), *Políticas sociales*. Documento presentado en el Seminario BID/PRIS "El proceso de focalización en el estudio de inversiones".
- Ojeda, Lautaro (1992), *Red comunitaria de atención infantil en Ecuador: logros, problemas y perspectivas*. CEPAL. LC/L.714 (Conf. 82/3) Add. 3 octubre 1992, Santiago, Chile.
- Oliveira, Francisco. (1988), *Capitalismo oligopolista. Política y Democracia en los nuevos procesos sociales y la teoría política contemporánea*. Coordinador: Julio Habastida Martín del Campo, Siglo XXI. Ciudad de México.
- Organización Internacional Del Trabajo (OIT) (1986), *El sector informal urbano*.
- Palloix, Charles (1976), *Le procès de travail: du fordisme au néofordisme*; París, revue "La Pensée", N° 185

- Palomino y Schwarzer (1996), *Entre la informalidad y el desempleo. Una perspectiva de largo plazo*. Realidad Económica N° 139 Buenos Aires, abril – mayo. Papers 385. Washington, D.C. March 1990.
- Pérez Sainz, J.P (1991), *Informalidad Urbana en América Latina. Enfoques, problemáticas e interrogantes*, UNESCO- FLACSO, Editorial Nueva Sociedad, Venezuela.
- \_\_\_\_\_. (1989), *Respuestas silenciosas. Proletarización urbana y reproducción de la fuerza de trabajo en América Latina*, UNESCO FLACSO, Editorial Nueva Sociedad, Venezuela.
- Procaccii, Giovanna (1999), “Ciudadanos pobres, la ciudadanía social y la crisis de los Estados de Bienestar”; en García, Soledad y Lukes, Steven: *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, Madrid, Siglo XXI.
- Programa de Inversión Social - Administración Nacional de Educación Pública (1992), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Proyecto regional para la superación de la pobreza*; Bogotá.
- Programa de Las Naciones Unidas Para El Desarrollo/Banco Interamericano de Desarrollo. *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile,
- Raniger, L; C. Escobar, R. Gay y Javier Auyero (1997), *¿Favores por votos?. Estudios sobre el clientelismo político contemporáneo*, Losada, Buenos Aires.
- Rosanvallon, Pierre, (1995), *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*, Bs.As., Manantial.
- Sen, Amartya. (1995), *Nuevo examen de la desigualdad*, Editorial Alianza Económica, Madrid.
- Sojo, Ana (1990), "Naturaleza y selectividad de la política social" , publicado en: Revista de la CEPAL, No. 41, agosto de 1990, Santiago de Chile.
- Torrado, Susana (1995), *Vivir Apurado para Morirse Joven (Reflexiones sobre la transferencia intergeneracional de la pobreza )*. En revista Sociedad. Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Democracia, Desigualdad, Protesta, Comunicación. Nro. 7. Octubre de Torrado, Susana (1992): *La estructura social de Argentina, 1945-1983*, Ediciones De la Flor, Buenos Aires.
- Vattimo, Gianni (1986), *El fin de la modernidad (Nihilismo y hermenéutica en la cultura posmoderna)*, Barcelona, GEDISA.
- Zeller, Norberto (coord.) (2002), *Regulación e intervenciones del Estado nacional en el empleo y el mercado de trabajo durante los años noventa*. Documento de trabajo, INAP, Buenos Aires.

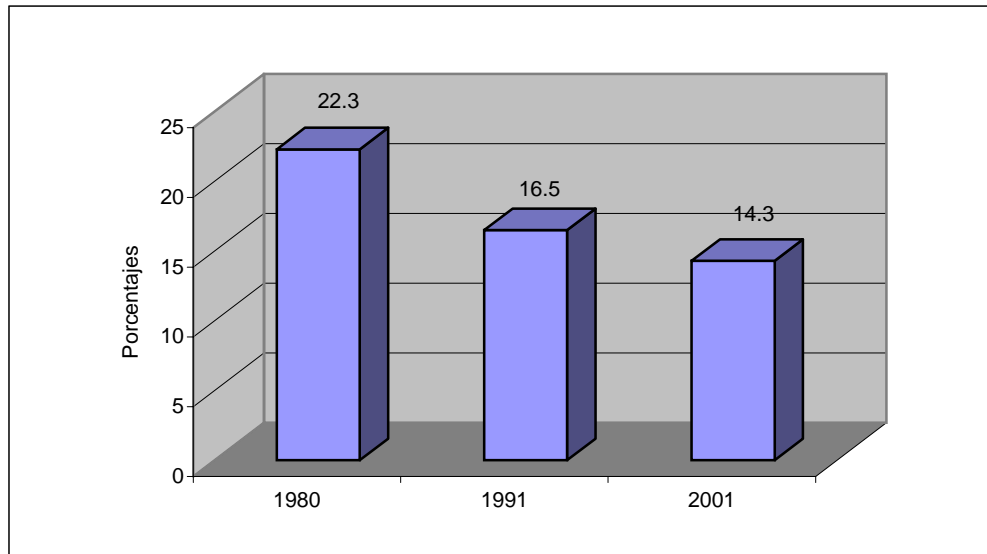


## **Anexo Estadístico**

---

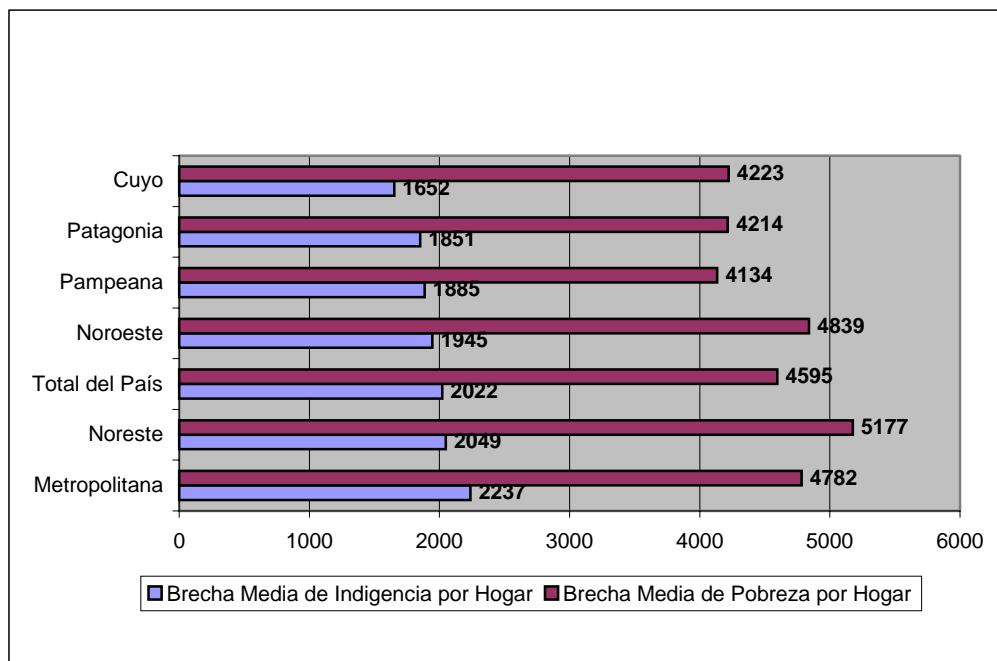
## A. Análisis y caracterización de la evolución de la situación económica social de Argentina en los años noventa

Gráfico 15  
PORCENTAJE DE HOGARES NBI (1980-2001)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC.

Gráfico 16  
POBREZA E INDIGENCIA: BRECHA MEDIA POR HOGAR  
(Anual en pesos corrientes octubre de 2002)

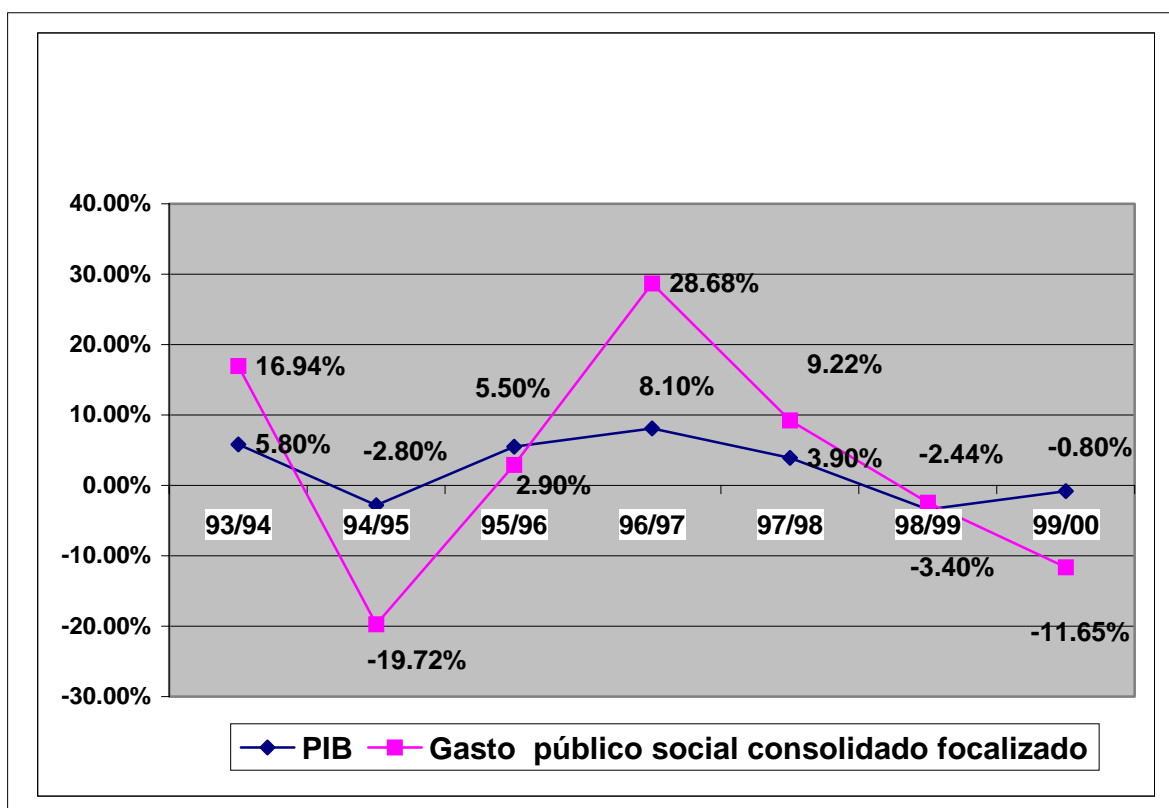


Fuente: SIEMPRO, EPH, INDEC, octubre 2002.

## B. El Gasto Social Total (GST) y el Gasto Social Focalizado (GSF)

Gráfico 17

EVOLUCIÓN DE LA TASA DE VARIACIÓN DEL PIB Y DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL CONSOLIDADO FOCALIZADO (1993-2000)



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del INDEC y del Ministerio de Economía.

**Nota:** La Dirección de Gastos Sociales Consolidados (Secretaría de Política Económica) es la fuente de los datos del gasto social público consolidado focalizado. La definición de gasto social consolidado focalizado comprende Vivienda y Urbanismo, Promoción y Asistencia Social y Trabajo, y no se hace distinción entre componentes de seguridad social y servicios sociales.

Año	PIB	Gasto social consolidado focalizado
1993	236 505	3 317
1994	250 308	3 879
1995	243 186	3 114
1996	256 626	3 204
1997	277 441	4 123
1998	288 123	4 503
1999	278 369	4 393
2000	276 173	3 881

## C. Análisis de la política social en los años noventa

### 1. La primacía de lo asistencial

En este anexo se definen las variables utilizadas para los ejercicios de simulación realizados en el punto C) del presente anexo.

#### Dimensión nutricional

En el cuadro siguiente se puede observar un rango de edad de sexo masculino tomado como Unidad Consumidora (1), estando los restantes coeficientes referidos a dicha Unidad. De esta forma pueden calcularse cuántas calorías necesita cada tipo de familia integrada por miembros de diferente sexo y edad.

Cuadro 16

**NECESIDADES ENERGÉTICAS Y UNIDADES CONSUMIDORAS SEGÚN EDAD Y SEXO**

Edad	Sexo	Necesidades energéticas (calorías)	Unidades consumidoras por adulto equivalente
Menor de un año	Ambos	880	0,33
1 año		1 170	0,43
2 años		1 360	0,50
3 años		1 500	0,56
4 a 6 años		1 710	0,63
7 a 9 años		1 950	0,72
10 a 12 años	Varones	2 230	0,83
13 a 15 años		2 580	0,96
16 a 17 años		2 840	1,05
10 a 12 años	Mujeres	1 980	0,73
13 a 15 años		2 140	0,79
16 a 17 años		2 140	0,79
18 a 29 años	Varones	2 860	1,06
30 a 59 años		<b>2 700</b>	<b>1,00</b>
60 y más años		2 210	0,82
18 a 29 años	Mujeres	2 000	0,74
30 a 59 años		2 000	0,74
60 y más años		1 730	0,64

**Nota:** Extracto de la tabla de Morales, Elena (1988), Canasta Básica de Alimentos-Gran Buenos Aires, documento de trabajo N° 3, INDEC/IPA.

El número promedio de integrantes de las familias a nivel nacional es de 4,5, los cuales tienen un requerimiento diario promedio de 7.910 calorías (237.300 calorías mensuales).

**Cuadro 17**  
**COSTO MENSUAL CBA**

Unidades Consumidoras	Costo Mensual Canasta Básica Alimentaria*
Hombre Adulto = 1	\$ 102,31
Total Familia = 2,93	\$ 299,76

Fuente: INDEC. EPH. Julio de 2003.

\* Se tomó el costo de la canasta básica alimentaria correspondiente al mes de julio de 2003.

**Cuadro 18**  
**COSTO MENSUAL CBT**

Unidades Consumidoras	Costo Mensual Canasta Básica Total*
Hombre Adulto = 1	\$ 227,13
Total Familia = 2,93	\$ 665,49

Fuente: INDEC. EPH. Julio de 2003.

\* Se tomó el costo de la canasta básica total correspondiente al mes de julio del 2003.

### Dimensión Ingresos

En el cuadro 19 se analiza la distribución por quintiles del ingreso, así como su participación en el conjunto del mismo. Este análisis permitirá concentrar la simulación en los primeros dos quintiles.

**Cuadro 19**  
**DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO POR QUINTILES**

Distribución por Quintil	Hogares	Población	Ingreso Total	Ingreso Promedio	% Participación
1° Quintil	1 192 178	3 677 375	204 325	171	4
2° Quintil	1 194 185	4 115 395	426 645	357	8
3° Quintil	1 193 295	4 169 517	677 561	568	13,1
4° Quintil	1 193 260	4 396 557	1 065 753	893	21,9
5° Quintil	1 193 273	4 366 303	2 684 153	2 249	53

Fuente: INDEC. EPH. julio de 2003.

## D. Reseña de los programas sociales vigentes

### 1. Planes sociales alimentarios

#### Programa Emergencia Alimentaria (PEA)

Las modalidades de la prestación del programa son diversas y responden a las necesidades específicas de cada una de las provincias, por lo que cada gobierno provincial puede decidir cómo aplicar los fondos recibidos desde la nación en función de sus prioridades. Entre los tipos de prestación se encuentran la entrega de módulos o bolsones alimentarios, tickets, tarjetas magnéticas, prestaciones en comedores que incluyen desayuno o merienda y almuerzo y/o cena, desarrollo de huertas familiares o comunitarias, y/o combinaciones de estas prestaciones. Cualquiera sea la modalidad se dispuso que debe garantizar un aporte mínimo mensual de 60.000 calorías por familia.

## E. Modalidades de prestaciones

### 1. Comedores comunitarios o escolares

- i) **Desayunos o meriendas:** aporta de 270 calorías a 375 calorías, que representa el 15% del requerimiento calórico diario.
- ii) **Copa de leche:** aporta como mínimo 180 calorías y representa el 10% del requerimiento calórico-nutricional diario.
- iii) **Almuerzo:** aportara entre 720 y 1.000 calorías, que representa el 40% del requerimiento calórico-nutricional diario.
- iv) **Merienda reforzada o colación:** aportará entre 390 y 750 calorías, las cuales representan el 30% del requerimiento calórico nutricional diario.

### 2. Módulos de alimentos

Estos módulos pequeños se arman con los mismos alimentos en menor cantidad de kilos o gramos. Se debe tener en cuenta a las familias unicelulares, a las cuales se entregará el módulo más pequeño.

Por lo tanto, el presupuesto destinado a módulos alimentarios puede ejecutarse de la siguiente manera:

- a. Armar dos tipos de módulos: uno con aporte entre 60.000 y 65.000 calorías y un segundo con similar selección de alimentos con un aporte entre 30 a 35 mil calorías.
- b. Formular un tipo de módulo que contenga entre 30.000 y 35.000 calorías con selección de alimentos de todos los grupos, entregándose 1, 2 ó 3 unidades según el grupo familiar.

De esta manera se pueden distribuir equitativamente los víveres secos.

Para aportar entre 60.000 y 65.000 calorías se incluyen:

- 2 litros de aceite,
- 2 paquetes de leche de 800 gramos,
- 2 kg. de azúcar,
- 2 kg. de harina de trigo,
- 1 kg. de arroz,
- 3 paquetes de fideos por ½ kg.,
- 1kg. maíz en harina o entero,
- 1kg. tomates en puré,
- 1kg. legumbres secas,
- ½ kg. dulces, miel o mermelada,
- ½ kg. de fruta deshidratada.

**Cuadro 20**  
**PRECIOS TESTIGOS EXTRAÍDOS DE COMERCIOS MINORISTAS**

Comestibles que componen en módulo	Precio Unitario	Subtotales
2 litros de aceite	\$ 2,80	\$ 5,60
2 paquetes de leche de 800 gramos	\$ 4,90	\$ 9,80
2 kg. azúcar	\$ 1,35	\$ 2,70
2 Kg. harina de trigo	\$ 0,90	\$ 1,80
1 kg. de arroz	\$ 1,50	\$ 1,50
3 paquetes de fideos por ½ Kg.	\$ 1,60	\$ 4,80
1 kg. maíz en harina o entero	\$ 0,90	\$ 0,90
1kg. tomates en puré	\$ 0,95 por ½	\$ 1,90
1 kg. legumbres secas*	\$ 2,20 por ½	\$ 4,40
½ kg. dulces, miel o mermelada	\$ 1,70	\$ 1,70
½ kg. de fruta deshidratada**	\$ 1,90	\$ 1,90
Estimación del gasto mensual total realizado por el Hogar para el consumo de estos productos		<b>\$ 37,00</b>

**Fuente:** Elaboración propia en base a recolección de datos en supermercados, hipermercados y mercados locales de pequeña envergadura el 18 y 19 de agosto de 2003. Los precios expuestos constituyen un promedio entre primeras, segundas y terceras marcas.

\* Se han establecidos precios promedios tomando como legumbres secas: porotos, lentejas, arvejas.

\*\* Se han establecidos precios promedios (higos, peras, uvas, etc).

Vales para víveres frescos o entrega de bolsas con víveres frescos

Aportan entre 10.000 y 25.000 calorías y están compuestos por pulpa de carne, gallina o pollo, huevos, 4 kilos de frutas, verduras de estación y habituales (papa, batata, apio, cebolla, tomate).

Las 60.000/65.000 calorías que señala la resolución del Programa Federal de Emergencia Alimentaria cubren entre el 23% y el 25% del requerimiento calórico mensual de la familia tipo con 4,5 miembros promedio. Este requerimiento oscila de 8.400 a 8.700 calorías diarias.

Para las familias con más de 4 niños y 2 adultos se recomienda armar un módulo complementario más pequeño de 30.000 a 35.000 calorías para agregar al módulo general. De esta manera, sumando ambos módulos se mantiene la cobertura del 23% al 25% y se evita entregar dos módulos grandes, salvo que el presupuesto así lo permita.

En el siguiente cuadro se sintetiza esta propuesta.

**Cuadro 21**  
**PROPUESTA DE REQUERIMIENTOS CALÓRICOS PEA**

Familia hasta 4,5 miembros (promedio)	Requerimiento calórico mensual: 256 200 calorías	1 módulo de 60 000/ 65 000 calorías	Cobertura: 23 a 25%
Familia con 6 miembros	Requerimiento calórico mensual: 391 304 calorías	1 módulo de 60 000/ 65 000 calorías + 1 Módulo de 30 000 a 35 000 = 90 000 calorías	Cobertura: 23 a 25%

### Precios testigos de las prestaciones

- Desayunos \$0,25 a \$0,35
- Almuerzo \$0,69 a \$0,85
- Merienda reforzada \$0,35
- Módulos 60 000 calorías \$20/25 en alimentos

### **Precios minoristas de las prestaciones**

- Desayuno \$ 0,52
- Almuerzo \$ 1,27
- Merienda reforzada \$0,52
- Módulos 60 000 calorías en alimentos: \$ 37

### **Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR)**

Tiene como objetivo atender, en el marco de la Emergencia Alimentaria Nacional, las necesidades alimentarias de la población en situación de pobreza, a través del financiamiento de proyectos de comedores comunitarios que cuenten, como mínimo, con seis meses de actividad. Su población objetivo son menores entre 6 y 18 años, mujeres embarazadas, mujeres con hijos lactantes, adultos en situación de abandono y adultos con algún grado de discapacidad.

### **PROHUERTA**

Consiste en la entrega de semillas, abono, herramientas para la construcción de huertas orgánicas y escolares. Por los propios riesgos agrarios, este programa no puede ser incluido en el análisis de simulación. Sin embargo, resulta importante señalar que no debería ser incompatible con otro programa, por los propios riesgos recién señalados, así como los tiempos para que la unidad comience a ser productiva.

## **3. Planes sociales de complementación de ingresos**

### **Plan Jefes y Jefas de Hogar**

El Programa consiste en la ayuda económica no remunerativa de \$150 mensuales, en forma directa e individual a través del sistema bancario. Este programa es incompatible con cualquier otro programa que implique desembolso monetario, pero no con los planes alimentarios.

### **Programa Familias para la Inclusión Social IDH**

Este programa define la transferencia monetaria a las familias en condiciones de vulnerabilidad. El monto se calcula en proporción al tamaño de la familia: \$100 mensuales para el primer hijo y \$25 para cada uno de los restantes hasta un máximo de 5 hijos, y hasta un máximo de \$200 por familia. Para efectos de este subsidio, los niños en gestación están incluidos.

### **Seguro de Desempleo**

El Seguro de Desempleo está definido por las autoridades gubernamentales como una herramienta de política pasiva de empleo, implementada con el fin de que el trabajador contratado en los términos de la Ley de Contrato de Trabajo, esté protegido en su paso de un empleo a otro. La duración de la prestación está en relación con el tiempo efectivamente trabajado y contribuido al Sistema de Seguridad Social (Fondo Nacional de Empleo), en los últimos 3 años al cese o despido. El monto de la prestación no puede ser superior a \$300 ni es inferior a \$150 (sin contar las Asignaciones Familiares, las cuales se suman a la cuota básica).

### **Plan Becas Estudiantiles**

El Programa Nacional de Becas constituyó inicialmente una prestación de \$600 a \$900 anuales por hogar. Los beneficiarios de este programa son niños y jóvenes que habitaban en hogares de bajos ingresos, que cursen 7º, 8º y 9º del Tercer Ciclo del EGB o su equivalente.





NACIONES UNIDAS

Serie

**CEPAL** políticas sociales

**Números publicados**

1. Andrés Necochea, La postcrisis: ¿una coyuntura favorable para la vivienda de los pobres? (LC/L.777), septiembre de 1993.
2. Ignacio Irrarázaval, El impacto redistributivo del gasto social: una revisión metodológica de estudios latinoamericanos (LC/L.812), enero de 1994.
3. Cristián Cox, Las políticas de los noventa para el sistema escolar (LC/L.815), febrero de 1994.
4. Aldo Solari, La desigualdad educativa: problemas y políticas (LC/L.851), agosto de 1994.
5. Ernesto Miranda, Cobertura, eficiencia y equidad en el área de salud en América Latina (LC/L.864), octubre de 1994.
6. Gastón Labadie y otros, Instituciones de asistencia médica colectiva en el Uruguay: regulación y desempeño (LC/L.867), diciembre de 1994.
7. María Herminia Tavares, Federalismo y políticas sociales (LC/L.898), mayo de 1995.
8. Ernesto Schiefelbein y otros, Calidad y equidad de la educación media en Chile: rezagos estructurales y criterios emergentes (LC/L.923), noviembre de 1995.
9. Pascual Gerstenfeld y otros, Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar (LC/L.924), diciembre de 1995.
10. John Durston y otros, Educación secundaria y oportunidades de empleo e ingreso en Chile (LC/L.925), diciembre de 1995.
11. Rolando Franco y otros, Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile (LC/L.926), diciembre de 1995.
12. Jorge Katz y Ernesto Miranda, Reforma del sector salud, satisfacción del consumidor y contención de costos (LC/L.927), diciembre de 1995.
13. Ana Sojo, Reformas en la gestión de la salud pública en Chile (LC/L.933), marzo de 1996.
14. Gert Rosenthal y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen I, (LC/L.996), noviembre de 1996.  
Eduardo Bascuñán y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen II, (LC/L.996/Add.1), diciembre de 1996.  
Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y Santiago González Cravino, Aspectos sociales de la integración, Volumen III, (LC/L.996/Add.2), diciembre de 1997.  
Armando Di Filippo y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen IV, (LC/L.996/Add.3), diciembre de 1997.
15. Iván Jaramillo y otros, Las reformas sociales en acción: salud (LC/L.997), noviembre de 1996.
16. Amalia Anaya y otros, Las reformas sociales en acción: educación (LC/L.1000), diciembre de 1996.
17. Luis Maira y Sergio Molina, Las reformas sociales en acción: Experiencias ministeriales (LC/L.1025), mayo de 1997.
18. Gustavo Demarco y otros, Las reformas sociales en acción: Seguridad social (LC/L.1054), agosto de 1997.
19. Francisco León y otros, Las reformas sociales en acción: Empleo (LC/L.1056), agosto de 1997.
20. Alberto Etchegaray y otros, Las reformas sociales en acción: Vivienda (LC/L.1057), septiembre de 1997.
21. Irma Arriagada, Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo (LC/L.1058), septiembre de 1997.
22. Arturo León, Las encuestas de hogares como fuentes de información para el análisis de la educación y sus vínculos con el bienestar y la equidad (LC/L.1111), mayo de 1998. [www](#)
23. Rolando Franco y otros, Social Policies and Socioeconomic Indicators for Transitional Economies (LC/L.1112), mayo de 1998.
24. Roberto Martínez Nogueira, Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico (LC/L.1113), mayo de 1998. [www](#)
25. Gestión de Programas Sociales en América Latina, Volumen I (LC/L.1114), mayo de 1998. [www](#)  
Metodología para el análisis de la gestión de Programas Sociales, Volumen II (LC/L.1114/Add.1), mayo de 1998. [www](#)
26. Rolando Franco y otros, Las reformas sociales en acción: La perspectiva macro (LC/L.1118), junio de 1998. [www](#)
27. Ana Sojo, Hacia unas nuevas reglas del juego: Los compromisos de gestión en salud de Costa Rica desde una perspectiva comparativa (LC/L.1135), julio de 1998. [www](#)
28. John Durston, Juventud y desarrollo rural: Marco conceptual y contextual (LC/L.1146), octubre de 1998. [www](#)

29. Carlos Reyna y Eduardo Toche, La inseguridad en el Perú (LC/L.1176), marzo de 1999. [www](#)
30. John Durston, Construyendo capital social comunitario. Una experiencia de empoderamiento rural en Guatemala (LC/L.1177), marzo de 1999. [www](#)
31. Marcela Weintraub y otras, Reforma sectorial y mercado de trabajo. El caso de las enfermeras en Santiago de Chile (LC/L.1190), abril de 1999.
32. Irma Arriagada y Lorena Godoy, Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: Diagnóstico y políticas en los años noventa (LC/L.1179-P), Número de venta: S.99.II.G.24 (US\$ 10.00), agosto de 1999. [www](#)
33. CEPAL PNUD BID FLACSO, América Latina y las crisis (LC/L.1239-P), Número de venta: S.00.II.G.03 (US\$10.00), diciembre de 1999. [www](#)
34. Martín Hopenhayn y otros, Criterios básicos para una política de prevención y control de drogas en Chile (LC/L.1247-P), Número de venta: S.99.II.G.49 (US\$ 10.00), noviembre de 1999. [www](#)
35. Arturo León, Desempeño macroeconómico y su impacto en la pobreza: análisis de algunos escenarios en el caso de Honduras (LC/L.1248-P), Número de venta S.00.II.G.27 (US\$10.00), enero de 2000. [www](#)
36. Carmelo Mesa-Lago, Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI (LC/L.1249-P), Número de venta: S.00.II.G.5 (US\$ 10.00), enero de 2000. [www](#)
37. Francisco León y otros, Modernización y comercio exterior de los servicios de salud/Modernization and Foreign Trade in the Health Services (LC/L.1250-P) Número de venta S.00.II.G.40/E.00.II.G.40 (US\$ 10.00), marzo de 2000. [www](#)
38. John Durston, ¿Qué es el capital social comunitario? (LC/L.1400-P), Número de venta S.00.II.G.38 (US\$ 10.00), julio de 2000. [www](#)
39. Ana Sojo, Reformas de gestión en salud en América Latina: los cuasimercados de Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica (LC/L.1403-P), Número de venta S.00.II.G.69 (US\$10.00), julio de 2000. [www](#)
40. Domingo M. Rivarola, La reforma educativa en el Paraguay (LC/L.1423-P), Número de venta S.00.II.G.96 (US\$ 10.00), septiembre de 2000. [www](#)
41. Irma Arriagada y Martín Hopenhayn, Producción, tráfico y consumo de drogas en América Latina (LC/L.1431-P), Número de venta S.00.II.G.105 (US\$10.00), octubre de 2000. [www](#)
42. ¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos, 4 volúmenes: Volumen I: Ernesto Cohen y otros, La búsqueda de la eficiencia (LC/L.1432-P), Número de venta S.00.II.106 (US\$10.00), octubre de 2000. [www](#)  
Volumen II: Sergio Martinic y otros, Reformas sectoriales y grupos de interés (LC/L.1432/Add.1-P), Número de venta S.00.II.G.110 (US\$10.00), noviembre de 2000. [www](#)  
Volumen III: Antonio Sancho y otros, Una mirada comparativa (LC/L.1432/Add.2-P), Número de venta S.01.II.G.4 (US\$10.00), febrero de 2001. [www](#)  
Volumen IV: Silvia Montoya y otros, Una mirada comparativa: Argentina y Brasil (LC/L.1432/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.25 (US\$10.00), marzo de 2001. [www](#)
43. Lucía Dammert, Violencia criminal y seguridad pública en América Latina: la situación en Argentina (LC/L.1439-P), Número de venta S.00.II.G-125 (US\$10.00), noviembre de 2000. [www](#)
44. Eduardo López Regonesi, Reflexiones acerca de la seguridad ciudadana en Chile: visiones y propuestas para el diseño de una política (LC/L.1451-P), Número de venta S.00.II.G.126 (US\$10.00), noviembre 2000. [www](#)
45. Ernesto Cohen y otros, Los desafíos de la reforma del Estado en los programas sociales: tres estudios de caso (LC/L.1469-P), Número de venta S.01.II.G.26 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
46. Ernesto Cohen y otros, Gestión de programas sociales en América Latina: análisis de casos, 5 volúmenes:  
Volumen I: Proyecto Joven de Argentina (LC/L.1470-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)  
Volumen II: El Programa Nacional de Enfermedades Sexualmente Transmisibles (DST) y Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA) de Brasil (LC/L.1470/Add.1-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)  
Volumen III: El Programa de Restaurantes Escolares Comunitarios de Medellín, Colombia (LC/L.1470/Add.2-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)  
Volumen IV: El Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa de Chile (LC/L.1470/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)  
Volumen V: El Programa de Inversión Social en Paraguay (LC/L.1470/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
47. Martín Hopenhayn y Alvaro Bello, Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe.(LC/L.1546), Número de venta S.01.II.G.87 (US\$10.00), mayo de 2001. [www](#)
48. Francisco Pilotti, Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño: el contexto del texto (LC/L.1522-P), Número de venta S.01.II.G.65 (US\$ 10.00), marzo de 2001. [www](#)
49. John Durston, Capacitación microempresarial de jóvenes rurales indígenas en Chile (LC/L. 1566-P), Número de venta S.01.II.G.112 (US\$ 10.00), julio de 2001. [www](#)

50. Agustín Escobar Latapí, Nuevos modelos económicos: ¿nuevos sistemas de movilidad social? (LC/L.1574-P), Número de venta S.01.II.G.117 (US\$ 10.00), julio de 2001. [www](#)
51. Carlos Filgueira, La actualidad de viejas temáticas: sobre los estudios de clase, estratificación y movilidad social en América Latina (LC/L 1582-P), Número de venta S.01.II.G.125 (US\$ 10.00), julio de 2001. [www](#)
52. Arturo León, Javier Martínez B., La estratificación social chilena hacia fines del siglo XX (LC/L.1584-P), Número de venta S.01.II.G.127 (US\$ 10.00), agosto de 2001. [www](#)
53. Ibán de Rementería, Prevenir en drogas: paradigmas, conceptos y criterios de intervención (LC/L. 1596-P), Número de venta S.01.II.G.137 (US\$ 10.00), septiembre de 2001. [www](#)
54. Carmen Artigas, El aporte de las Naciones Unidas a la globalización de la ética. Revisión de algunas oportunidades. (LC/L. 1597-P), Número de venta: S.01.II.G.138 (US\$ 10.00), septiembre de 2001. [www](#)
55. John Durston, Capital social y políticas públicas en Chile. Investigaciones recientes. Volumen I, (LC/L. 1606-P), Número de venta: S.01.II.G.147 (US\$ 10.00), octubre de 2001 y Volumen II, (LC/L.1606/Add.1-P), Número de venta: S.01.II.G.148 (US\$ 10.00), octubre de 2001. [www](#)
56. Manuel Antonio Garretón, Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina. (LC/L. 1608-P), Número de venta: S.01.II.G.150 (US\$ 10.00), octubre de 2001. [www](#)
57. Irma Arriagada, Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo. (LC/L. 1652-P), Número de venta: S.01.II.G.189 (US\$ 10.00), diciembre de 2001. [www](#)
58. John Durston y Francisca Miranda, Experiencias y metodología de la investigación participativa. (LC/L.1715-P), Número de venta: S.02.II.G.26 (US\$ 10.00), marzo de 2002. [www](#)
59. Manuel Mora y Araujo, La estructura social argentina. Evidencias y conjeturas acerca de la estratificación social, (LC/L 1772-P), Número de venta: S.02.II.G.85 (US\$ 10.00), septiembre de 2002. [www](#)
60. Lena Lavinas y Francisco León, Empleo femenino no Brasil: mudanças institucionais e novas inserções no mercado de trabalho, Volumen I (LC/L.1776-P), Número de venta S.02.II.G.90 (US\$ 10.00), agosto de 2002 y Volumen II, (LC/L.1776/Add.1-P) Número de venta S.02.II.G.91 (US\$ 10.00), septiembre de 2002. [www](#)
61. Martín Hopenhayn, Prevenir en drogas: enfoques integrales y contextos culturales para alimentar buenas prácticas, (LC/L.1789-P), Número de venta: S.02.II.G.103 (US\$ 10.00), octubre de 2002. [www](#)
62. Fabián Repetto, Autoridad Social en Argentina. Aspectos político-institucionales que dificultan su construcción. (LC/L.1853-P), Número de venta: S.03.II.G.21, (US\$ 10.00), febrero de 2003. [www](#)
63. Daniel Duhart y John Durston, Formación y pérdida de capital social comunitario mapuche. Cultura, clientelismo y empoderamiento en dos comunidades, 1999–2002. (LC/1858-P), Número de venta: S.03.II.G.30, (US\$ 10.00), febrero de 2003. [www](#)
64. Vilmar E. Farias, Reformas institucionales y coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil, (LC/L.1869-P), Número de venta: S.03.II.G.38, (US\$ 10.00), marzo de 2003. [www](#)
65. Ernesto Aranibar Quiroga, Creación, desempeño y eliminación del Ministerio de Desarrollo Humano en Bolivia, (LC/L.1894-P), Número de venta: S.03.II.G.54, (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
66. Gabriel Kessler y Vicente Espinoza, Movilidad social y trayectorias ocupacionales en Argentina: rupturas y algunas paradojas del caso de Buenos Aires, LC/L. 1895-P), Número de venta: S.03.II.G.55, (US\$ 10.00), mayo de 2003. . [www](#)
67. Francisca Miranda y Evelyn Mozó, Capital social, estrategias individuales y colectivas: el impacto de programas públicos en tres comunidades campesinas de Chile, (LC/L.1896-P), Número de venta: S.03.II.G.53, (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
68. Alejandro Portes y Kelly Hoffman, Las estructuras de clase en América Latina: composición y cambios durante la época neoliberal, (LC/L.1902-P), Número de venta: S.03.II.G.61, (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
69. José Bengoa, Relaciones y arreglos políticos y jurídicos entre los estados y los pueblos indígenas en América Latina en la última década, (LC/L.1925-P), Número de venta: S.03.II.G.82, (US\$ 10.00), agosto de 2003. [www](#)
70. Sara Gordon R., Ciudadanía y derechos sociales. ¿Criterios distributivos?, (LC/L.1932-P), Número de venta: S.03.II.G.91, (US\$ 10.00), julio de 2003. [www](#)
71. Sergio Molina, Autoridad social en Chile: un aporte al debate (LC/L.1970-P), Número de venta: S.03.II.G.126, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)
72. Carmen Artigas, “La incorporación del concepto de derechos económicos sociales y culturales al trabajo de la CEPAL”, (LC/L.1964-P), Número de venta S.03.II.G.123, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)
73. José Luis Sáez, “Economía y democracia. Los casos de Chile y México”, (LC/L-1978-P), Número de venta: S.03.II.G.137, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)
74. Irma Arriagada y Francisca Miranda (compiladoras), “Capital social de los y las jóvenes. Propuestas para programas y proyectos”, Volúmen I. LC/L.1988-P), Número de venta: S.03.II.G.149, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#) Volúmen II. LC/L.1988/Add.1-P), Número de venta: S.03.II.G.150, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)
75. Luz Marina Quiroga, Pablo Villatoro, “Tecnologías de información y comunicaciones: su impacto en la política de drogas en Chile”. Extracto del informe final CEPAL, CONACE”, (LC/L.1989-P), Número de venta: S.03.II.G.151, (US\$ 10.00), noviembre de 2003. [www](#)

- 76 Rodrigo Valenzuela Fernández, Inequidad, ciudadanía y pueblos indígenas en Chile, (LC/L.2006-P), Número de venta: S.03.II.G.167, (US\$ 10.00), noviembre de 2003. [www](#)
- 77 Sary Montero y Manuel Barahona, “La estrategia de lucha contra la pobreza en Costa Rica. Institucionalidad – Financiamiento – Políticas – Programas, (LC/L.2009-P), Número de venta: S.03.II.G.170, (US\$ 10.00), noviembre de 2003. . [www](#)
- 78 Sandra Piszcz y Manuel Barahona, Aproximaciones y desencuentros en la configuración de una autoridad social en Costa Rica: relato e interpretación de una reforma inconclusa, (LC/L.2027-P), Número de venta: S.03.II.G.191, (US\$ 10.00), diciembre de 2003. [www](#)
- 79 Ernesto Cohen, Rodrigo Martínez, Pedro Donoso y Freddy Aguirre, “Localización de infraestructura educativa para localidades urbanas de la Provincia de Buenos Aires”, (LC/L.2032-P), Número de venta: S.03.II.G.194, (US\$ 10.00), diciembre de 2003. [www](#)
- 80 Juan Pablo Pérez Saíenz, Katherine Andrade-Eekhoff, Santiago Bustos y Michael Herradora, “El orden social ante la globalización: Procesos estratificadores en Centroamérica durante la década de los noventa”, (LC/L.2037-P), Número de venta: S.03.II.G.203, (US\$ 10.00), diciembre de 2003. [www](#)
- 81 Carmen Artigas, “La reducción de la oferta de drogas. Introducción a algunos instrumentos internacionales”, (LC/L.2044-P), Número de venta: S.03.II.G.207, (US\$ 10.00), diciembre de 2003. [www](#)
- 82 Roberto Borges Martins, “Desigualdades raciais et políticas de inclusão racial: um sumário da experiência brasileira recente”, (LC/L.2082-P), Número de venta: S.04.II.G.22, (US\$ 10.00), abril de 2004. [www](#)
- Roberto Borges Martins, “Desigualdades raciales y políticas de inclusión racial; resumen de la experiencia brasileña reciente”, (LC/L.2082-P), Número de venta: S.04.II.G.22, (US\$ 10.00), marzo de 2004.. [www](#)
- 83 Rodrigo Valenzuela Fernández, “Inequidad y pueblos indígenas en Bolivia. (LC/L. 2089-P), Número de venta: S.04.II.G.27, (US\$ 10.00), marzo de 2004. [www](#)
- 84 Laura Golbert, “¿Derecho a la inclusión o paz social ? El Programa para Jefes/as de Hogares Desocupados”. (LC/L. 2092-P), Número de venta: S.04.II.G.30, (US\$ 10.00), abril de 2004. . [www](#)
- 85 Pablo Vinocur y Leopoldo Halperini, “Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa” (LC/L.2107-P), Número de venta: S.04.II.G.59, (US\$ 10.00), abril de 2004. [www](#)

- 
- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@eclac.cl.

[www](#) Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre: .....
Actividad: .....
Dirección: .....
Código postal, ciudad, país:.....
Tel.:..... Fax: ..... E.mail:.....