

Fernando Martín Jaime
Doctor en Ciencias Políticas, FLACSO

Prepared for delivery at the 2001 meeting of the Latin American Studies Association

LASA 2001

XXIII International Congress

Washington, D.C.

Septiembre 2001

El Banco Mundial y la negociación política del Gasto Público,
Argentina, 1989-1998

Work:

Unidad de Financiamiento Internacional
Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente
9 de Julio 1925 Piso 13
Tel: 4379-3614 / 15/ 16
Fax: 4383-4439
CP: 1332
Ciudad Autónoma de Buenos Aires
República Argentina

Home:

Armenia 2380 2do. A
Tel.: 4831-8642
CP:1425
fmjaime@vianetworks.net.ar

Ciudad Autónoma de Buenos Aires
República Argentina

El Banco Mundial y la negociación política del Gasto Público, Argentina, 1989-1998

I. Introducción

Durante la década de los noventa muchas de las reformas implementadas por el gobierno argentino estuvieron ligadas a criterios de condicionalidad impuestos por las agencias internacionales. La creciente dependencia del estado argentino del financiamiento internacional implicó que los lineamientos generales que guiaban las políticas de préstamos de los organismos internacionales generaran un fuerte impacto sobre distintas áreas de la estructura estatal. En este trabajo discutiremos, en relación a la matriz estatal argentina, cuáles fueron las causas de la adopción de un nuevo modelo de política social durante los noventa y en qué medida la acción del estado se transformó de acuerdo con los nuevos lineamientos impulsados por las agencias internacionales de crédito y, particularmente, el Banco Mundial.

Dentro de este contexto, las reformas implementadas dentro del sector social estuvieron sujetas a distintos criterios de *condicionalidad indirecta*¹. En este sentido, el primer objetivo de las agencias internacionales estuvo dirigido a modificar el comportamiento del gasto público en general y del gasto social en particular. La preponderancia de mecanismos de focalización y de descentralización de las políticas sociales, junto con la reasignación sectorial del gasto público, fueron las principales variables consideradas en este proceso de reforma.

Pero, ¿cuáles fueron los límites que los reformadores encontraron para la aplicación de las políticas condicionales? En primer lugar, argumentaremos que el Gasto Público Social (GPS) se constituyó en el principal obstáculo que encontraron los reformadores al intentar satisfacer los requerimientos de las agencias internacionales. Para esto, analizaremos la política de préstamos de los organismos de financiamiento, en particular del Banco Mundial, tratando de establecer el impacto desigual entre los distintos sectores de la política social del estado argentino. Posteriormente, analizaremos las nuevas modalidades operativas de la

¹ Entendemos por *condicionalidad indirecta* la imposición de criterios de reformas sectoriales en acuerdos vinculados con reformas económicas estructurales.

política social resultantes del proceso de negociación entre estado y organismos internacionales de crédito.

II. Las determinantes de la reforma de la política social: Dirección macroeconómica en tiempos difíciles: volatilidad e inestabilidad.

Durante las últimas décadas, el modelo de prestación de servicios sociales argentino se caracterizó por desplegar un esquema universalista estratificado (Filgueira 1997: 83), en el sentido de que presentaba importantes desigualdades en el tipo de protección social que ofrecía, pero cubría prácticamente a toda la población en materia de educación, salud y seguro de desempleo. Este modelo se correspondía con una economía que, durante el periodo de 1965 a 1974, mostró un continuo proceso de expansión. Por el contrario, el periodo que va de 1975 a 1989 se caracterizó por la sucesión de diversos intentos de liberalización de la economía, la crisis de la deuda externa y la volatilidad de las variables macroeconómicas.

Dentro de este contexto económico fuertemente inestable, el sistema de protección social enfrentaba severas dificultades financieras de largo plazo y era objeto de numerosos y reiterados embates.

La orientación de la provisión de servicios sociales, de la seguridad social y la legislación del trabajo habían sido compatibles con los requerimientos de un modelo de crecimiento económico orientado hacia el mercado interno (Cortés y Marshall 1993: 405; Barbeito y Lo Vuolo 1993: 97). Desde distintos sectores se comenzó a exigir cambios en los enfoques de las políticas sociales.

Así, las agencias internacionales de crédito demandaron una drástica transformación de la política social en la dirección que había iniciado Chile en la década de los ochenta (Mesa-Lago 1994: 36). El modelo de reforma de la política social incluía directivas para todas las áreas sociales. Calificaba de ineficientes a los servicios estatales de educación y salud, adjudicándole además un sesgo a favor de la clase media que perjudicaba a los sectores de bajos ingresos. Para mejorar la eficiencia del gasto público social, las agencias internacionales proponían reformas tendientes a la focalización y la descentralización de los servicios. En relación con la política laboral, afirmaban que la débil competencia del mercado de trabajo imponía altísimos costos laborales, desempleo y baja competitividad externa. El énfasis estaba puesto en dismantelar los sistemas de protección, limitar el poder sindical y descentralizar los

mecanismos de negociación colectiva. En cuanto a la seguridad social, el eje lo constituía la privatización del sistema, que permitiría controlar el gasto público y reforzar el mercado de capitales (Mesa-Lago 1996: 84).

El otro factor que impulsó la reforma del sector social fue el crecimiento expansivo de la pobreza y del desempleo. Una de las consecuencias de las medidas de estabilización aplicadas durante la década de los ochenta es que las mismas condujeron a recesiones temporales. Las economías tendieron a avanzar a tientas por caminos que supuestamente conducían a equilibrios a largo plazo (Przeworski 1995: 238). Pero en el corto plazo, los efectos de la recesión afectaron a los más pobres. La rigidez de los precios y los salarios fue la razón por la cual se dio una recesión transitoria en el ajuste de la inflación: cuando los gobiernos reducen la demanda mediante una política de contracción del gasto, como ocurre generalmente en un programa típico de reducción inflacionaria, los efectos se desplazan sobre la producción. La inflación se detuvo a costa de que la economía entró en recesión. Cuanto más inflexibles fueron los precios y salarios, más profunda y prolongada fué la recesión transitoria (Morley 1997: 15, 16).

Los altibajos en la productividad de la economía argentina, las políticas de restricción fiscal y control de los déficit públicos, junto con los evidentes retrocesos de los niveles de vida y el aumento del desempleo y la pobreza, facilitaron la aceptación por parte del gobierno de algunas recomendaciones del modelo de reforma social e impulsaron la implementación de nuevos programas focalizados en la pobreza para evitar el descontento y la pérdida de la popularidad.

Sin embargo ¿en qué medida se aceptaron esas recomendaciones? ¿Cuáles fueron las principales reformas a las políticas sociales? ¿Cuáles fueron los obstáculos que enfrentaron los procesos de implementación de las reformas? Para responder estos interrogantes analizaremos cuál fue la política de financiamiento del Banco Mundial en el periodo que nos ocupa respecto de Argentina y cuál fue el comportamiento del Gasto Público Social en ese mismo periodo. Esto nos permitirá explicar cuáles fueron las posibles influencias entre uno y otro.

III. El financiamiento internacional.

La ruptura del modelo de desarrollo por sustitución de importaciones trajo aparejados desequilibrios en las finanzas externas. Entre 1975 y 1985 se produjo una explosión de la

deuda externa. La misma llegó a su punto más álgido en 1982, cuando varios países reconocieron no poder afrontar el pago de los servicios de la deuda.

El aumento de la deuda externa argentina no puede explicarse únicamente por el déficit de la balanza comercial. Por un lado, las empresas se vieron obligadas a endeudarse en el exterior debido a la poca solidez y lo caro del crédito interno, situación que se agravó a partir de la escasa competitividad de las mismas con el exterior y de las recurrentes crisis internas; las empresas estatales, por su parte, sufrieron las limitaciones del ajuste de las finanzas públicas. Por otro lado, el crecimiento de los servicios financieros, en un contexto de alza de las tasas internacionales de interés, se saldó con una deuda adicional de las empresas, dado que éstas no podían enfrentar el pago de los vencimientos. La tasa anual de crecimiento promedio de la deuda externa argentina durante el periodo 1980-1989 fue de 10.2%, la cual tendió a descender levemente a partir de la década de los noventa (Gráfico 1).

El manejo de la crisis de la deuda volvió a colocar en el centro del panorama a las organizaciones internacionales, en contraste con la situación de los años setenta, cuando los gobiernos de los países industriales y las instituciones internacionales habían abandonado casi por completo el campo de los préstamos internacionales a los bancos privados (Griffith-Jones 1988: 11). Las organizaciones internacionales de crédito jugaron un papel fundamental tanto en la reestructuración de los vencimientos de los crecientes desembolsos y servicios de la deuda, como en la obtención de nuevos apoyos crediticios para hacer frente a los diferentes déficit de la balanza de pagos. Dentro de este contexto, la participación de la deuda pública multilateral en el total de la deuda externa mostró un crecimiento vertiginoso (Gráfico 1). Los “paquetes de rescate” desempeñaron un papel decisivo en los procesos de reestructuración, lo que incrementó la influencia de los organismos internacionales respecto de las políticas a aplicar. El financiamiento se condicionaba al seguimiento de los “consejos” sobre las reformas a implementarse en distintas áreas de la matriz sociopolítica argentina.

El ámbito de las políticas sociales no escapó a estas reformas. Una de las características del modelo emergente de organización de las políticas sociales fue el paulatino cambio de los mecanismos de financiamiento de las mismas.

Durante la fase de sustitución de importaciones, el financiamiento de las políticas sociales provenía básicamente de fuentes fiscales. El financiamiento del GPS argentino está constituido por fondos provenientes del sistema tributario y no tributario, del endeudamiento

externo e interno y de donaciones de diversas fuentes (entre ellas, las provenientes de organismos internacionales de crédito). Estos recursos pueden estar asignados a cualquier sector o estar destinados a algún tipo de prestación específica.

Existe un amplio acuerdo entre distintos analistas (Marshall 1988; Lumi 1991; Barbeito y Lo Vuolo 1994) en señalar que el patrón de financiamiento del sistema de políticas sociales tiene un carácter fuertemente regresivo, básicamente porque sus recursos se basan en gran medida en impuestos al salario y a algunos consumos específicos y en que las rentas generales del fisco se obtienen principalmente de impuestos indirectos.

Durante la década de los noventa, comienza a formarse el consenso respecto de que el estado no es el único actor de la política social y que ésta debía estar basada en diferentes mecanismos de cofinanciamiento. Dentro de este contexto, los recursos surgidos de préstamos externos para financiar el GPS aumentaron considerablemente en los últimos años.

El discurso predominante de las agencias internacionales de crédito estuvo dirigido a limitar el peso de las transferencias monetarias, favoreciendo un incremento relativo del gasto social en temas tales como salud, educación y políticas asistenciales integrales para sectores de pobreza extrema.

Pero ¿en qué medida la política de préstamos internacionales reorientó el Gasto Público Social para el cumplimiento de estos objetivos? Con el fin de dar respuesta a este interrogante, analizaremos cuál fue la política de préstamos del Banco Mundial para Argentina durante el periodo de 1988 a 1998.

Antes de la década de los ochenta, el Banco Mundial había mantenido una política de préstamos de bajo perfil hacia la República Argentina. La principal fuente de financiamiento público externo la constituía el Banco Interamericano de Desarrollo, cuya cartera estaba dirigida, prioritariamente, a obras de infraestructura pública. Recién con la crisis de la deuda, en la década de los ochenta, el Banco Mundial incrementó sus compromisos con Argentina. El monto de los préstamos otorgados por este organismo llegó incluso, a fines de la década de los noventa, a duplicar los compromisos asumidos con el BID (Gráfico 2).

Durante el periodo de 1989 a 1998, Argentina y el Banco Mundial firmaron 58 préstamos por un total de 21.286 millones de dólares, de los cuales el Banco Mundial se comprometió a aportar 13.113 millones de dólares, o sea, el 62% del total del financiamiento (Tabla 1).

El gobierno argentino, como contrapartida, dispuso de 8.173 millones de dólares adicionales (lo que equivale al 38% del total de financiamiento), los cuales fueron aportados por la nación, las provincias, los municipios o por el sector privado. Las contrapartidas que complementaron el financiamiento del Banco tuvieron diferentes fuentes de recursos. La Tabla 2 muestra valores absolutos y porcentajes de las contrapartidas.

Los financiamientos adicionales a los préstamos otorgados por el Banco Mundial fueron de 751 millones de dólares. Estos recursos significaron sólo el 9 % del total de las contrapartidas. Los recursos restantes fueron de origen local (7422 millones de dólares) y fueron aportados por la nación (73.3%), las provincias (21%), los municipios (1.2%) o el sector privado (4.5%) (Tabla 2).

IV. Evolución de los préstamos durante el período de estudio.

La relación entre el Banco Mundial y el gobierno argentino tuvo, durante el período que nos ocupa, diferentes picos en cuanto a los compromisos firmados, siendo 1993, 1995 y 1998 los años de mayor actividad. En estos años, la suma prestada fue de 8.173 millones de dólares.

En 1993, de los 2081 millones aportados por el Banco, el 55% fueron para Programas de Ajuste estructural. El acuerdo entre el Banco Mundial y el gobierno nacional fue que dichos fondos se requerían para la compra de bonos del tesoro norteamericano, como garantía de capital de la consolidación de la deuda externa a partir de la firma del denominado Plan Brady. A este período corresponderían el 17 % de los préstamos relevados.

En 1994, varios factores contribuyeron para que la situación económica sufriera un cambio drástico. Es por esto que, durante 1995, los recursos obtenidos por financiamiento internacional estuvieron destinados a distintos frentes. El gobierno nacional se apoyó en los créditos internacionales para romper los desequilibrios de la economía provocados por la salida de capitales derivadas del “efecto Tequila”. Durante este año se gestionaron créditos por 2382 millones de dólares, aumentando la cartera en casi un 50% respecto de 1993.

La debilidad de las cuentas externas e internas argentinas requirió que los organismos internacionales de créditos establecieran estrategias de salvamento. Durante abril de 1995, el paquete de rescate de los organismos financieros internacionales fue de 10.000 millones de

dólares (Tussie, Mendiburu y Vázquez 1997: 66). La tendencia recesiva continuó, aunque se logró mantener cierta estabilidad en algunos indicadores macroeconómicos (tipo de cambio, política de precios y un mayor equilibrio en lo que respecta a las cuentas públicas).

Las repercusiones de la crisis financiera de México, en 1994, provocaron un replanteo en las estrategias de las instituciones internacionales de crédito, especialmente en el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Aunque la situación de emergencia económica fue superada, persistió cierta fragilidad financiera. Esto llevó a los Bancos a privilegiar nuevas áreas de inversiones públicas.

Para el período 1995-1999, el Banco Mundial proyectó, para Argentina, préstamos por 5.100 millones de dólares (World Bank 1995a). La tendencia de este período, tal como veremos en el punto siguiente, parece confirmar la inclinación del Banco a financiar proyectos de inversión pública, lo que implicaría una modificación en las políticas que la institución desplegó durante el primer lustro de la década. Dentro de este contexto, las observaciones que el propio Banco viene haciendo en torno a las magnitudes de sus programas de préstamos apuntan a priorizar políticas de inversión dirigidas a reformas en las políticas del sector social.

IV.1. Contenido y composición de los préstamos.

Durante el periodo que nos ocupa, la mayor parte de los préstamos del Banco Mundial tuvieron como objetivo financiar programas de ajuste estructural, los cuales estuvieron destinados a apoyar los desequilibrios de la balanza de pagos y al pago de los servicios de la deuda externa. Sin embargo, durante la década de los noventa, el Banco Mundial comenzó a replantear sus estrategias de préstamo para el país.

Entre 1988 y 1998, Argentina obtuvo del Banco Mundial un financiamiento promedio del 61.6% en los programas que se implementaron. Sin embargo, el cofinanciamiento fue desigual: mientras que el Banco financió el 92% de los recursos de los programas de ajuste estructural, sólo respaldó el 43% de los correspondientes a inversión pública (Tabla 3).

El análisis de la cartera de préstamos indica que, si bien existe una estrategia de cambio en la política del Banco Mundial respecto de Argentina, la misma se presenta aún de manera imprecisa y sin el énfasis que, al menos discursivamente, la institución predica. En

contraste, otras organizaciones internacionales han modificado su política de préstamos a lo largo de la década con una mayor flexibilidad y rapidez institucional².

Pero vayamos por partes. Durante el periodo, los préstamos para Programas de Ajuste Estructural siguieron siendo los dominantes, involucrando el 57% (7.457 millones de dólares) de los recursos financieros aportados por el Banco Mundial. El restante 43% (5656 millones de dólares) se aplicó a distintos programas de inversión pública (Tabla 3).

El gobierno utilizó líneas crediticias de préstamos de ajuste estructural para encarar una serie de reformas sustantivas, tanto a nivel nacional como provincial. Entre ambas jurisdicciones canalizaron el 95% de los recursos generados por este tipo de crédito. Solamente el 5% de los préstamos de ajuste estructural fueron créditos aplicados a reformas sectoriales, básicamente en los sectores de salud y agrícola, y estuvieron relacionados con la reforma a las obras sociales y con la refinanciación de pasivos agropecuarios a través del Banco Nación. Es importante destacar, además, que el financiamiento del Banco a este tipo de préstamos se mantuvo constante durante todo el periodo, aportando la casi totalidad de los recursos comprometidos en el contrato de préstamo.

Los préstamos a la Nación estuvieron relacionados básicamente con el sector financiero (garantía de depósitos, ayuda a los bancos privados y crédito contingente al Banco Central de la República Argentina), la refinanciación de la deuda (garantías Brady), reformas del sector público (reforma de empresas públicas y obras sociales) y déficit fiscal.

A su vez, los préstamos provinciales están vinculados a reformas y ajustes de los sectores públicos, privatización de los bancos provinciales y traspaso de las cajas previsionales al ámbito provincial.

Tal como analizamos más arriba, los préstamos de ajuste estructural estuvieron asociados con los constantes desajustes de la economía argentina. En tal sentido, podría argumentarse que, si bien puede observarse un aumento significativo de recursos que el Banco Mundial ha destinado al país, los mismos han estado prioritariamente enfocados a compensar estos desequilibrios. Solo durante periodos de estabilidad relativa de los indicadores macroeconómicos, los préstamos de ajuste estructural dieron paso al financiamiento de otras áreas consideradas prioritarias. Sin embargo, entendemos que esto no fue necesariamente así.

² Tussie, Mendiburu y Vázquez (1997: 68) analizan estos cambios para el caso del Banco Interamericano de Desarrollo.

Los recursos asignados a áreas de inversión pública fueron aumentando paulatinamente a lo largo de todo el periodo analizado, aunque la lógica de coparticipación entre el Banco y el gobierno nacional cambió significativamente.

Por esto analizaremos, en primer lugar, cuáles fueron esas áreas y cuál fue el comportamiento de la cartera de préstamos del Banco respecto de las mismas.

Durante el periodo de 1988 a 1998 se financiaron 43 programas de inversión pública por un monto de 13208 millones de dólares, de los cuales el Banco aportó en términos de contrapartida 5656 millones de dólares. (Tabla 4).

A fines analíticos hemos agrupado los préstamos de inversión pública en tres grandes grupos. El primer grupo incluye préstamos dirigidos a apoyar la infraestructura pública del país en términos de desarrollo económico. El segundo grupo está conformado por los préstamos dirigidos a implementar distintos programas sociales, en términos de asistencia social, educación, salud o medio ambiente. Por último, el grupo más pequeño fue el de los préstamos dirigidos a financiar distintas instancias de los gobiernos nacionales, provinciales o municipales.

La cartera del Banco se distribuyó de la siguiente manera: el 43% fue destinado a los programas del primer grupo (infraestructura económica), el 42% a programas de política social y el 15% restante a programas de funcionamiento del estado.

Si analizamos la participación del Banco en el total del financiamiento, vemos que su participación en los programas correspondientes a infraestructura económica fue, durante el periodo 1988-1998, de 38% y en los correspondientes a política social del 42%, para el mismo periodo. Sin embargo, es interesante observar las variaciones que en este sentido se han dado a lo largo de la década. En el área de infraestructura económica, la participación del Banco en 1998 fue del 47%, mientras que en 1988 había contribuido con el 69% de los recursos. En el caso de los préstamos de política social se observa el mismo comportamiento. Su participación descendió del 53 % en 1988 al 29% en 1998. Un patrón similar, pero menos significativo, puede observarse en los programas correspondientes a funcionamiento del estado (Tabla 4).

Hubo una tendencia a participar en menor proporción en el financiamiento de los programas en todas las áreas, a pesar de que los montos absolutos se incrementaron significativamente. El descenso de la contrapartida aportada por el Banco Mundial implicaría

entonces que el gobierno argentino debió incrementar proporcionalmente los compromisos asumidos en este campo.

Ahora bien, ¿en qué medida esta política de préstamos afectó el comportamiento del Gasto Público Social? ¿Cuáles fueron las condicionalidades que de ésta se derivaron?

V. Comportamiento del Gasto Público Social.

Una puerta de entrada para el estudio de las políticas sociales ha sido el análisis del gasto público. Estudios realizados durante la década de los ochenta afirmaban que, en países en desarrollo, los gastos sociales estuvieron protegidos durante la mayor parte de los procesos de ajuste respecto de otras formas de gasto público (Grosh 1990). El argumento que expone esta autora para explicar la protección del gasto es que, independientemente del régimen político, los gobiernos preferían recortar los gastos en inversión (fundamentalmente en infraestructura y producción) antes que los gastos sociales, aún cuando estas medidas involucraran mayores costos futuros en términos de desarrollo.

Otros autores llegan a conclusiones opuestas (Cominetti 1994, Cominetti y Di Gropello 1994). De acuerdo con estas investigaciones, durante la década de los ochenta, las políticas sociales estuvieron menos protegidas que otro tipo de gastos, lo que sugiere un cambio de prioridades de los gobiernos, en lo que se refiere al sector social. Para estos autores, el Gasto Social se utilizó prioritariamente como instrumento de ajuste de los desequilibrios financieros más que como instrumento de compensación de ingresos³.

Asumiendo que el gasto social varía respecto del gasto público dependiendo de diferentes contextos políticos institucionales ¿cuál fue el comportamiento del Gasto Público Social argentino respecto del Gasto Público total durante la década de los noventa?

La respuesta a este interrogante nos permitirá establecer algunas hipótesis respecto de en qué medida se siguieron las recomendaciones de los organismos internacionales de crédito. En efecto, el Banco Mundial insistió en que Argentina debía racionalizar el Gasto Público Social, y en este sentido, formuló recomendaciones explícitas sobre la revisión que el gobierno debía hacer de la estructura del GPS (World Bank 1995a: 10).

³ A esta misma conclusión llegan Barbeito y Lo Vuolo (1995: 129) tras analizar la dinámica del GPS respecto del GP en un periodo de tres décadas.

Cominetti (1994: 49) y Filgueira (1997: 83), estudiando los distintos comportamientos del Gasto Social en contexto de ajuste económico, entendieron que las recomendaciones, tanto del Fondo Monetario Internacional como del Banco Mundial, estipulaban que el Gasto Público Social (GPS) debía comportarse de acuerdo con las siguientes pautas: en contextos de ajuste económico el Gasto Público Social debería contraerse si se contraía el Gasto Público No Social (GPNS), mientras que en momentos de desajuste económico no debería contribuir a agravar dicha situación. En este sentido, para los organismos internacionales de crédito, el GPS está sujeto a la doble tarea de no afectar negativamente el desempeño económico y de ser un factor positivo respecto de las cuentas fiscales.

Así, el Banco Mundial, respecto de la relación con el gobierno argentino, establece: “la condicionalidad del gasto social debe ser simple, claramente monitoreable y debe incorporar un margen de flexibilidad para que los ajustes en años posteriores puedan ser acordados entre el gobierno y el Banco” (World Bank 1995b: 11).

Hasta la década de los ochenta, la mayoría de los países capitalistas mostraban como uno de sus rasgos sobresalientes la expansión del gasto público. Argentina no era una excepción⁴. El Gasto Público Consolidado, que en el período de 1961-1963 equivalía aproximadamente al 30% del PBI, en los últimos años de la década de los ochenta se ubica en torno al 33% (Barbeito y Lo Vuolo 1993: 53). A partir de la década de los ochenta, luego de alcanzar picos máximos de 36% y 35% del PBI durante el periodo 1981-1985, el Gasto Público comienza a descender, para ubicarse, durante la década de los noventa en un valor promedio del 28% del PBI (Tabla 5). La existencia de los nuevos mecanismos de restricción presupuestaria hacen que el estado argentino no tenga otro camino que evitar la ampliación de los déficit mediante el firme control del Gasto Público. Durante los procesos hiperinflacionarios de 1989 y 1990, el Gasto Público enfrentó profundas caídas en su nivel

⁴ Barbeito y Lo Vuolo (1993: 54) distinguen varias etapas: luego de una tendencia sostenida durante la década del sesenta, en 1971 tanto el GP como el GPS encontraron un freno. En 1973 se produce un crecimiento explosivo, durante los primeros años del gobierno peronista. En 1975 cae nuevamente hasta alcanzar un piso en 1976-77, los primeros años de la dictadura militar. A partir de 1977 hay una nueva aceleración ascendente hasta 1981 respondiendo a un comportamiento fiscal expansivo sustentado por las facilidades existentes para el acceso del financiamiento externo. El estallido de la crisis de la deuda externa implicó una constricción en 1982, pero a partir de 1983 tanto el GP como el GPS retoman su camino ascendente. La implementación del plan de estabilización por parte del gobierno radical en 1985 y su desarticulación en 1988 marcan nuevas caídas del GPS.

real, recuperándose levemente durante el periodo de 1991 a 1994. Estos desajustes abrieron las puertas para que los organismos internacionales de crédito reclamaran la aceleración de procesos de implementación y consolidación de las reformas estructurales (Haggard y Kaufman 1992; Edwards 1995).

El Gráfico 3 muestra que, durante la década de los ochenta y la década de los noventa, el crecimiento del Gasto Público estuvo atado a los avatares del comportamiento productivo de la economía argentina. El Gasto Público evolucionó en la misma dirección que el PBI. Sin embargo, la gráfica nos muestra dos comportamientos diferentes: entre 1980 y 1991, el gasto público cayó en mayor proporción que el PBI. A partir de 1991, el gasto público creció en mayor proporción que el PBI. Esto refleja una política de gasto público en LA que tiene prioridad el equilibrio fiscal (Cominetti 1994: 53).

Este comportamiento contrasta con la relación que se observa entre Gasto Público y Gasto Público Social. En efecto, durante el periodo de 1980-1997, el Gasto Público tiende a decrecer, mientras que el GPS aumenta en forma lenta pero constante (Gráfico 4). Sin embargo, el comportamiento no es igual durante todo el periodo. Entre 1980 y 1991, el GP muestra un comportamiento irregular, con fuertes altibajos. Por su parte, el GPS desciende en 1982 para comenzar un incremento paulatino hasta 1987, año en el que disminuye, para recuperarse en 1989. Entre 1992 y 1997, el comportamiento de ambos indicadores se estabiliza, con una diferencia para nosotros significativa: el GP se mantiene en un nivel inferior al de 1980 mientras que el GPS conserva, e incluso aumenta ligeramente el nivel alcanzado en 1980.

En cuanto a la proporción del GPS respecto del GP, en 1985-1990 el GPS representaba el 45.1% del total del Gasto Público del país; mientras que en 1991-1995 la relación era del 64% y en 1998 del 64.2%. En efecto, el GPS ha alcanzado valores crecientes en los últimos años. Durante los primeros años de la década de los ochenta fue de 33.190 millones de pesos (valores de 1997), creciendo posteriormente hasta llegar a 51630 millones de pesos en el periodo 1991-1995 y a 56.862 millones en 1997, equivalentes al 14.7%, 18.7% y 17.6% del PBI respectivamente⁵.

Para comprender mejor esta relación podemos analizar el Gasto Público de acuerdo a su finalidad (Tabla 5). Los rubros del Gasto Público no social que más decayeron son los

⁵ Los estimados para 1998 son de 59525 millones, alcanzando el 19.7% del PBI (Flood 1999).

vinculados con el funcionamiento del estado, particularmente los referidos a los gastos de infraestructura pública. También decrecieron los gastos en personal del estado, resultado tanto del ajuste salarial como de la caída del número de ocupados. Si bien el empleo provincial aumentó, ese incremento fue equivalente a la disminución registrada a nivel nacional por el traspaso de servicios públicos a niveles provinciales. Otro rubro que cae es el referido a los servicios económicos prestados por el estado, en donde se concentraba la mayoría de las empresas estatales que fueron privatizadas, junto con las subvenciones y subsidios a distintos sectores productivos. El rubro servicios de la deuda aumentó durante el periodo 1981-1985, de manera coincidente con la crisis de la deuda, y a partir de ese año disminuye, para mantenerse constante hasta fines de la década de los noventa.

En suma, el comportamiento del Gasto Público Social argentino parece haber resistido las recomendaciones establecidas como *razonables* por las agencias internacionales de crédito para situaciones de fragilidad económica. Un uso “responsable” del gasto implicaría que el mismo actúe flexiblemente en contextos de ajuste. A pesar de eso, es posible observar una serie de comportamientos del Gasto Público Social que no se ajustarían a estos criterios.

Esto parecería confirmar la hipótesis de que países con sectores sociales desarrollados y que cuentan con políticas sociales de universalismo estratificado defienden sus niveles de gasto social, a diferencia de los países con políticas sociales que implementan protecciones de tipo dual o excluyentes (Mesa-Lago 1996, Filgueira 1997). En estos últimos, los aumentos o descensos del GPS han jugado fundamentalmente un rol proajuste.

VI. Otros Impactos.

VI.1. Focalización.

Frente a la creciente escasez de recursos y ante la evidencia de las inequidades distributivas de los viejos modelos de prestación social, las estrategias de focalización del gasto social adquirieron creciente legitimidad y aceptación entre los reformadores de las políticas sociales.

Dentro de este contexto, las recomendaciones del Banco Mundial giraron en torno a la necesidad de que el GPS se focalice. Las razones que se esgrimían era que estas estrategias

presentaban costos fiscales notoriamente inferiores a aquellos en los que se incurría a través de políticas universales. Además, se argumentaba que estas políticas focalizadas permitían llegar de manera más eficiente a los sectores más pobres y necesitados de protección social. Por último, los modelos universalistas, decían, tienden a no cumplir con su cometido redistributivo y su mantenimiento es muy costoso.

Tradicionalmente, Argentina tuvo un perfil de gasto social con un fuerte contenido universalista. Es decir que, mayoritariamente, los programas o políticas estuvieron orientados a atender a toda la población, sin importar sus características económicas, personales y sociales, teniendo por objeto garantizar la igualdad de oportunidades. Existieron también, con menor peso relativo, programas focalizados, que tienen por finalidad compensar desajustes distributivos transitorios o que están dirigidos a beneficiarios específicos y que, en general, corresponden a los sectores más vulnerables de la población.

Las características universales del GPS se verifican en el peso de los programas focalizados a lo largo del período 1980-1997. Mientras que en el periodo que va de 1980 a 1989 la proporción del GPS destinada a gasto focalizado era, en promedio, del 19.16% y la del gasto universal era del 80.84%, en el periodo 1990-1997, la proporción varía: se destina al gasto focalizado el 16.08% mientras que el universal recibe el 84.02%. El descenso del gasto focalizado comienza en 1990, de manera gradual pero constante; alcanza su punto más bajo en 1995 (14.33%), para recuperarse paulatinamente, llegando a 16.93% en 1997 (Tabla 6).

Entre los programas universales, se distinguen los destinados a áreas de salud y educación, ejecutados fundamentalmente a nivel provincial. Por otra parte, las provincias no contaban prácticamente con programas focalizados financiados con recursos propios. De ahí que en el ámbito provincial el peso de los programas universales alcance su máxima expresión.

Estos datos no nos permiten detectar el carácter progresivo o regresivo de la estructura del Gasto Publico Social. Para ello es necesario observar la evolución del porcentaje de gasto por cada sector de ingresos. Si, al pasar de los tramos de ingresos inferiores a los superiores, el porcentaje de gasto decae (-1 índice de Gini, calculado sobre la base de distribución de gastos 0), se considera que el impacto del gasto social es progresivo. Si, por el contrario, el porcentaje de gastos crece (0 de índice de Gini 1), la distribución de gastos es regresiva.

La tabla 7 muestra que a principios de la década de los noventa, la estructura del gasto social fue levemente regresiva en Argentina debido, en gran parte, a la significativa participación de la seguridad social. El sector que muestra una estructura más progresiva de gasto es el sector vivienda, seguido por el de salud. La progresividad del gasto en educación se debe a la elevada participación del quintil más bajo en la educación pública primaria y de los dos quintiles más bajos en la educación pública secundaria.

La creciente visibilidad de la pobreza dio lugar a una multiplicidad de iniciativas en materia de políticas sociales. A principios de los noventa, las responsabilidades fueron difusas, con cambios frecuentes en materia de localización de las competencias, reorientaciones y cuestionamientos sociales a la falta de respuesta sistemática y eficaz por parte del estado. Los programas focalizados que surgieron durante este período fueron una reacción desordenada a problemas coyunturales, sin articulación entre sus fases de formulación, ejecución y evaluación y sin modelos de gestión adecuados. Recién a partir de 1994, la acción gubernamental respecto de los programas sociales focalizados se concentró en la Secretaría de Desarrollo Social en donde se implementaron políticas hacia distintos grupos: mujeres, infancia, jóvenes, pobres urbanos y rurales, personas de la tercera edad, indígenas y discapacitados.

VI.2. Descentralización.

El proceso de descentralización de las políticas sociales ha sido uno de los ejes vertebrales de las nuevas políticas públicas así como uno de los reclamos más insistentes de los organismos internacionales de crédito.

Los argumentos que se esgrimían a favor del proceso de descentralización destacaban que, con el traspaso de funciones sociales del estado central a los estados provinciales, se cumplirían objetivos diversos: el traslado de competencias a las áreas geográficas donde se generan las problemáticas sociales; el aumento de la eficacia de los programas sociales, al acercar los programas o los servicios a la población y facilitar los procesos de participación local (Raczynski 1995: 15); el crecimiento de la participación y cooperación de los beneficiarios en las distintas acciones encaradas por los organismos gubernamentales y no gubernamentales (García Delgado 1998: 74). Por su parte, los organismos internacionales

reclamaban que dicha descentralización disminuiría las distorsiones distributivas, adecuaría la oferta y la demanda, evitaría la burocracia estatal y disminuiría los costos de transferencia (Filgueira 1997: 81).

Entre 1980 y 1989 la proporción del GPS correspondiente a la Nación representaba un promedio de 60.56%, las provincias recibían el 34.14% y a los municipios les correspondía el 5.29%. En el periodo 1990-1997 esta proporción cambia: el gasto correspondiente a la Nación se redujo al 54.77%, mientras que el correspondiente a las provincias aumentó a un 38.31% y el de los municipios fue de un 6.9% (Tabla 7).

Es a partir de 1990 que comienza a observarse una disminución en el gasto público correspondiente a la Nación, el punto más bajo es en 1993, cuando éste representa sólo el 50.8% del total del gasto, mientras que a las provincias se les asigna el 41.4% . Esto coincide con el inicio del proceso de descentralización de la educación a nivel secundario.

En suma, la estructura del gasto social argentino experimentó una descentralización básicamente orientada hacia las provincias. Sin embargo, este proceso de cambio debió enfrentar numerosos problemas al momento de su ejecución, cuyo eje fueron las disputas fiscales entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales. A continuación analizaremos cuál fue el comportamiento de cada una de las áreas de las políticas sociales analizando las reformas sectoriales realizadas durante el periodo.

VII. A manera de conclusiones.

A lo largo de la década de los noventa, las agencias internacionales de crédito impulsaron reformas en distintas áreas económicas y políticas de los estados receptores a través del establecimiento de criterios de condicionalidad económica en cada uno de los créditos que otorgaba. El consenso parcial existente entre las distintas agencias internacionales en torno a la relación entre desempeño económico y políticas sociales se puede resumir en los siguientes puntos:

- Las políticas sociales no deben afectar negativamente el desempeño económico de los países. Ello supone priorizar una disciplina fiscal sobre las demandas sociales y no realizar el Gasto Público Social de manera que distorsione el costo del capital.

- El gasto sectorial de las políticas sociales debe girar hacia la inversión en salud y educación, alejándose de transferencias monetarias directas. Las políticas dirigidas a la pobreza deben otorgar a los beneficiarios instrumentos para su inserción en el mercado, antes que garantizarles beneficios que los incentiven a permanecer fuera del mismo.
- Las políticas sociales deben focalizarse. Los modelos universalistas tienden a no cumplir con su cometido redistributivo y son muy costosos de mantener.
- La descentralización de las políticas sociales es imperativa. Dicha tensión disminuye las distorsiones redistributivas, adecua la oferta y la demanda y disminuye los costos de transferencia.

Del análisis del comportamiento del GPS argentino durante el periodo de 1988 a 1998, podemos extraer algunas conclusiones. A partir de la década del ochenta, el Banco Mundial expandió su cartera de créditos para la República Argentina; la misma estuvo orientada hacia créditos de ajuste estructural (57% de la cartera del Banco Mundial) y, en menor medida, al desarrollo de políticas sociales (43% de la cartera). Sin embargo, a partir de 1994, la visibilidad de nuevos problemas, como la pobreza, indujo algunos cambios en los comportamientos de la cartera financiera del Banco Mundial respecto de sus políticas de apoyo a las inversiones públicas y, sobre todo, de las políticas sociales implementadas por el estado argentino. Con estos cambios, se introdujeron nuevos mecanismos de compromiso entre el gobierno y la institución financiera: mientras que el Banco financiaba la casi totalidad de los préstamos de ajuste estructural (92%), en las áreas de inversión pública su participación fue reduciéndose del 69% al 40%, durante todo el período, llegando incluso en 1997 a ser sólo del 27%.

Las reticencias del Banco a cofinanciar plenamente reformas sociales pueden ser explicadas por las resistencias del Gasto Público Social argentino a seguir los criterios impulsados por la organización internacional para un comportamiento “responsable” del gasto social: ni el Gasto Público Social se contrajo en la misma relación que el resto del gasto público, ni los procesos de focalización del gasto se dieron con la intensidad que las agencias internacionales hubiesen querido. Sin embargo, las asignaciones del gasto público social se descentralizaron hacia las provincias.

Respecto del comportamiento del gasto social en las distintas áreas y sectores de la política social, se observan dos tendencias. Por un lado, y a pesar de que el gobierno había suscripto los principales lineamientos respecto de las reformas en las políticas sociales, hubo áreas del gasto público en las que las transformaciones fueron limitadas. La reforma en el sector salud estuvo dominada por la preocupación de controlar el gasto, lo que explicaría lo limitado de sus iniciativas. Pero el creciente peso de los estratos más pobres en la demanda de salud pública y el incumplimiento de las obligaciones de pago por parte de las obras sociales obstaculizaron la posibilidad de mejorar la situación financiera del sector. En el área educativa, los principales impedimentos a la reforma radicaron en la no realización de los cambios organizativos requeridos. En este sentido, los intereses corporativos (como por ejemplo el *lobby* de colegios privados) hicieron sentir su influencia en la no restricción del gasto (Cortés y Marshall 1999: 211).

En contraste, en otras áreas, el proceso de transformación fue sensible. A pesar de las dilaciones e incluso de los retrocesos en los procesos de reformas provocadas por las dinámicas de negociación política, las políticas laborales y las políticas de lucha contra la pobreza, las reformas sufrieron transformaciones profundas tanto en su accionar como en el peso del impacto de las acciones por ellas implementadas. Sobre estas áreas volveremos en los próximos capítulos.

En síntesis, el proceso de transnacionalización de las políticas sociales se vio afectado por lógicas políticas propias del país. Las estructuras e instituciones políticas domésticas jugaron un papel importantísimo en la mediación de las influencias y presiones de la economía mundial. Particularmente, tuvieron un papel crucial en la determinación de las restricciones que impusieron las organizaciones internacionales sobre el funcionamiento de las economías nacionales. Además, las instituciones domésticas incidieron en la manera en la que los actores políticos locales percibieron los problemas propuestos por la agenda internacional, así como la determinación de costos y las alternativas de solución a dichos problemas.

REFERENCIAS

- Barbeito, Alberto y Rubén Lo Vuolo. 1993. *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado Populista al Neoconservador*. Buenos Aires: CIEPP / Miño y Dávila editores.
- Barbeito, Alberto y Rubén Lo Vuolo, 1995. La modernización excluyente. Transformación económica y Estado del Bienestar en Argentina. Buenos Aires: UNICEF / CIEPP / Losada.
- Cortes, Rosalía y Adriana Marshall. 1993. State social intervention and labor regulation: the case of the Argentine. *Cambridge Journal of Economics* (Academic Press) 17: 391-408.

- Cortés, Rosalía y Adriana Marshall. 1999. Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los noventa. *Desarrollo Económico* (Instituto de Desarrollo Económico y Social, Bs. As.) 39 (154): 195-211.
- Cominetti, Rosella. 1994. *Gasto social y ajuste fiscal en América Latina*. Cuadernos de la CEPAL. Serie Reforma de las Políticas Públicas, 20. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cominetti, Rosella y Emanuela Di Gropello. 1994. *El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo*. Cuadernos de la CEPAL. Serie Reforma de las Políticas Públicas, 71. Santiago de Chile: CEPAL.
- Edwards, Sebastián. 1995. *Crisis and Reform in Latin America. From Despair to Hope*. Oxford: Oxford University Press.
- Filgueira, Fernando. 1997. La nueva arena de las políticas sociales: vectores internacionales y mediación doméstica en la reforma del sector social en América Latina. En Andrés Pérez Baltodano (Ed.) *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Flood, María Cristina V. de. 1999. *Caracterización y evolución del gasto público social. Periodo 1999*. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaria de Programación Económica y Regional.
- Griffith-Jones, Sthephany. 1988. Introducción y marco de análisis. Los principales interrogantes. Sthephany Griffith-Jones (Comp.) *Deuda externa, renegociación y ajuste en la América Latina*. El trimestre Económico 61. México: Fondo de Cultura Económica
- Grosh, Margaret. 1994. *From platitudes to practice: Targeting Social Programs in Latin America*. Report 2, Latin American Caribbean Technical Department. Washington: World Bank.
- Haggard, Stephan y Robert Kaufman. 1992. Institutions and Economic Adjustment. En Stephan Haggard y Robert Kaufman (Eds.) *The Politics of Economic Adjustment. International Constraints, Distribution of Conflicts, and the State*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Lumi, Susana. 1991. Los mecanismos de financiación del Estado Argentino. En *Política social y pobreza en Argentina*. Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza RLA / 86 / 004. Bogotá: PNUD.
- Marshall, Adriana. 1988. *Políticas sociales: el modelo neoliberal*. Buenos Aires: FLACSO / Legasa
- Mesa-Lago, Carmelo. 1994. *Las reformas de la seguridad social y las pensiones en América Latina. Importancia y evaluaciones de las alternativas de privatización*. Cuadernos de la CEPAL. Serie de Reformas de Política Pública, 28. Santiago de Chile: CEPAL.
- Mesa-Lago, Carmelo. 1996. La reforma de las pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales. *Revista de la CEPAL* (Naciones Unidas) 60: 73-94.
- Morley, Samuel. 1997. Macrocondiciones y pobreza en América Latina. En Víctor Bulmer-Thomas (Comp.) *El Nuevo modelo económico en América Latina. Su efecto en la distribución del ingreso y en la pobreza*, El Trimestre Económico 84, México: Fondo de Cultura Económica.
- Przeworski, Adam,. 1995. *Democracia y mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tussie, Diana, Marcos Mendiburu y Patricia Vásquez. 1997. Los nuevos mandatos de los Bancos Multilaterales de Desarrollo: su aplicación en el caso de Argentina. En Diana Tussie (Comp.) *El BID, el Banco Mundial y la sociedad civil: nuevas formas de financiamiento internacional*. Buenos Aires: FLACSO / Universidad de Buenos Aires.
- World Bank. 1995a. *Memorandum of the President of IBRD on the Executive Directors on a Country Assistance Strategy on the World Bank Group for the Argentine Republic*. Country Operations Division, Report 14278-AR. Washington: World Bank.
- World Bank. 1995e. *Country Assistance Strategy for the Argentina*. Washington: World Bank

Gráfico 1

Productividad de la economía y financiamiento internacional
(Tasas de crecimiento anuales).
Argentina, 1980-1997.
¡Error! Vínculo no válido.

Gráfico 2

Evolución de los compromisos del Banco Mundial
y el Banco Interamericano de Desarrollo, Argentina, 1989-1998.

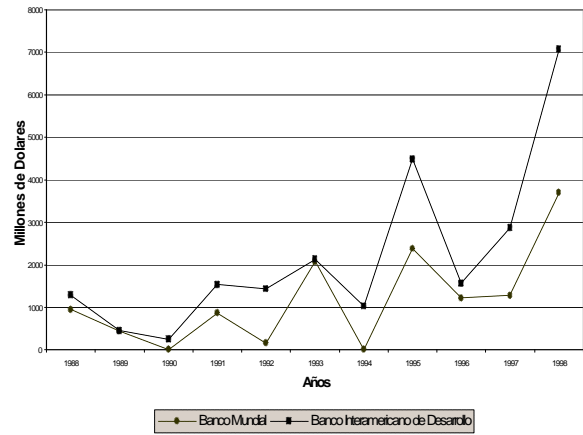


Gráfico 3

Evolución del PBI y Gasto Público (Tasas de Crecimiento
anuales)
Argentina, 1980-1997

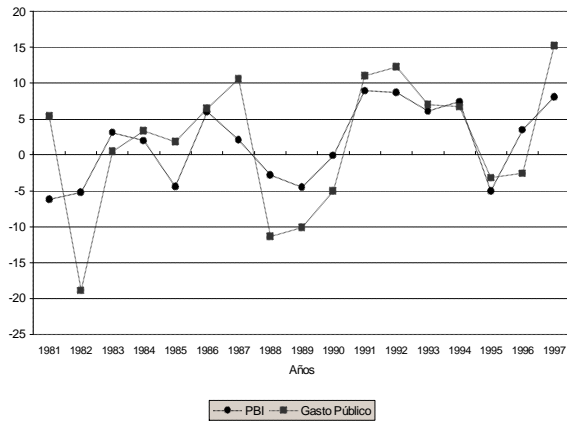


Gráfico 4

Comportamiento del Gasto Publico y Gasto Público Social (% PBI)
Argentina, 1980-1997

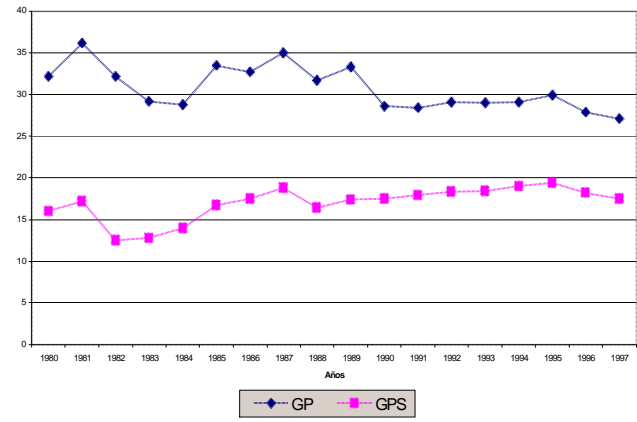


Tabla 1
Compromisos firmados entre Argentina y el BIRF, 1988-1998.

Años	Compromisos (en millones de dólares)	% Cartera BIRF
1988	945	7.2%
89/90	455	3.5%
1991	871	6.6%
1992	161	1.2%
93/94	2.090	15.9%
1995	2.382	18.2%
1996	1.221	9.3%
1997	1.287	9.8%
1998	3.701	28.3%
Total	13.113	100%

Fuente: Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito.

Tabla 2
Recursos de Contrapartida
Argentina, 1988-1998

	Importe (En millones de dólares)	%	Fuente de recursos Nacionales
Cofinanciamiento ^(a)	751	9.2%	
Contrapartida Local	7422	90.8%	100 %
Nación	5439		73.3 %
Provincia	1565		21 %
Municipios	90		1.2 %
Sector Privado	328		4.5 %
Contrapartida Total	8173	100%	

Fuente: Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito.

^(a) Recursos que surgen de donaciones complementarias a préstamos.

Tabla 3
Análisis de la política de préstamos
Argentina, 1988-1998

	Programas (millones de dólares)		Préstamos BM (millones de dólares)		Proporción en la Cartera BM		Financiamiento del BM a los programas	
	Ajuste Estructural	Inversión Pública	Ajuste Estructural	Inversión Pública	Ajuste Estructural	Inversión Pública	Ajuste Estructural	Inversión Pública
1988	628	782	407	538	43%	57%	65%	69%
1989	-	803	-	448	-	100%	-	56%
1990	-	17	-	7	-	100%	-	41%
1991	625	306	625	246	72%	28%	100%	80%
1992	-	365	-	161	-	100%	-	44%
1993	1150	2542	1150	931	55%	45%	100%	37%
1994	-	11	-	9	-	100%	-	82%
1995	1800	1027	1800	582	76%	24%	100%	57%
1996	1050	844	650	571	53%	47%	62%	67.6%
1997	300	3580	300	987	23%	77%	100%	27%
1998	2525	2931	2525	1176	68%	32%	100%	40%
Totales	8078	13208	7457	5656	57%	43%	92%	40%

Fuente: Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito.

Tabla 4
Programas de Inversión Pública (IP).
Argentina, 1988-1998

	N° Operac.	Infraestructura Económica ¹				Política Social ²				Funcionamiento del estado ³			
		Prog.*	Prest.*	Particip. BM	% Cartera BM	Prog.*	Prest.*	Particip. BM	% Cartera BM	Prog.*	Prest.*	Particip. BM	% Cartera BM
1988	2	782	538	69%	100%	-	-	-	-	-	-	-	-
1989	3	-	-	-	-	618	328	53%	73%	185	120	65%	27%
1990	1	-	-	-	-	-	-	-	-	17	7	41%	100%
1991	3	-	-	-	-	-	-	-	-	306	246	80%	100%
1992	3	115	61	53%	38%	250	100	40%	62%	-	-	-	-
1993	5	2080	640	31%	69%	431	271	63%	29%	31	20	64%	2%
1994	1	-	-	-	-	-	-	-	-	11	9	82%	100%
1995	4	40	30	75%	5%	687	342	49%	59%	300	210	70%	36%
1996	6	74	39	53%	7%	449	307	68%	54%	321	225	70%	39%
1997	9	1500	300	20%	30%	2015	651	32%	66%	65	36	55%	4%
1998	6	1794	850	47%	72%	1137	326	29%	28%	-	-	-	-
Totales	43	6385	2458	38%	43%	5587	2325	42%	42%	1236	873	70%	15%

¹Incluye Préstamos destinados a Transporte, Energía, Agricultura, Minería y Pymes

²Incluye los préstamos destinados a Asistencia Social, Educación, Salud, Medio Ambiente e Infraestructura Social y Ambiental.

³Incluye préstamos destinados a reforzar los gobiernos nacionales, provinciales y municipales.

* En Millones de dólares.

Fuente: Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito.

Tabla 5
Gasto Público Consolidado por finalidad .
Argentina 1981-1997.

Periodo	Funcionamiento del Estado		Gasto Público Social		Servicios Económicos		Servicios de la deuda Pública		Total	Porcentaje del PBI
	Índice ¹	% PBI	Índice ¹	% PBI	Índice ¹	% PBI	Índice ¹	% PBI		
1981	-4.65	6.0	0.25	17.2	-7.69	7.4	100.35	5.4	5.41	36.2
1982	-24.77	5.0	-33.78	12.5	-6.48	7.7	17.07	7.0	-18.95	32.2
1983	5.66	4.8	12.97	12.8	11.38	7.8	-43.30	3.7	-0.46	29.2
1984	-9.02	4.1	14.38	14.0	-2.67	7.2	-6.47	3.3	3.30	28.8
1985	0.94	4.8	4.12	16.7	-5.16	7.8	8.22	4.1	1.79	33.5
1986	17.67	5.2	14.53	17.5	-1.38	7.1	-2.35	2.8	6.57	32.7
1987	11.32	5.6	11.27	18.8	13.63	7.8	-1.62	2.7	10.65	35.0
1988	-9.82	5.1	-14.85	16.4	-1.10	7.8	-20.57	2.2	-11.44	31.7
1989	-18.41	4.9	-9.26	17.4	-13.5	7.9	13.77	2.9	-10.19	33.3
1990	4.01	4.6	10.83	17.5	-30.69	5.0	-44.77	1.4	5.06	28.6
1991	28.16	5.3	14.78	17.9	-25.6	3.3	37.74	1.8	11.08	28.4
1992	16.06	5.6	11.82	18.3	-5.61	2.8	39.35	2.3	12.34	29.1
1993	8.27	5.6	8.14	18.4	20.52	3.2	-21.57	1.7	7.02	29.0
1994	10.63	5.8	10.07	19.0	-16.19	2.5	1.32	1.6	6.76	29.1
1995	-5.65	5.9	-3.95	19.4	-7.21	2.5	20.79	2.0	-3.21	29.9
1996	-4.3	5.4	-1.84	18.2	-7.98	2.2	1.69	2.0	-2.65	27.1
1997	2.92	5.1	4.20	17.5	-2.54	1.9	29.81	2.4	5.33	27.1

Fuente: Dirección Nacional de Programación del Gasto Social. Secretaría de Programación Económica y Regional.

¹ En % respecto del año anterior.

Tabla 6
Gasto Público Social Universal y Focalizado.
Argentina, 1980-1997

Años	Universal		Focalizado	
	Índice 1980=100 ¹	Estructura Porcentual ¹	Índice 1980=100 ²	Estructura Porcentual ²
1980	100.00	79.64	100.00	20.36
1981	98.03	83.59	75.25	16.41
1982	64.87	82.28	54.64	17.72
1983	77.35	79.58	77.64	20.42
1984	94.75	81.60	83.58	18.40
1985	89.55	79.92	88.02	20.08
1986	106.12	80.58	100.07	19.42
1987	117.01	80.03	114.25	19.97
1988	102.30	81.65	89.36	18.25
1989	81.35	79.55	81.82	20.45
1990	89.42	81.71	78.29	18.29
1991	103.51	82.98	83.02	17.02
1992	121.73	84.87	84.91	15.13
1993	139.42	84.80	97.80	15.20
1994	149.60	84.16	110.30	15.84
1995	143.08	85.67	93.70	14.33
1996	140.70	84.62	100.05	15.38
1997	152.50	83.07	121.61	16.93

¹ Comprende Educación, Cultura y Ciencia y Técnica, Salud, Agua Potable y Alcantarillado y Otros Servicios Urbanos

² Comprende Vivienda y Urbanismo, Promoción y Asistencia Social y Trabajo

Fuente: Dirección Nacional de Programación del Gasto Social . Secretaría de Programación Económica y Regional

Tabla 7
Impacto distributivo y focalización del Gasto Social.
Argentina, 1990.

	Distribución del Gasto Social					Índice Gini
	Por quintil (%)					
	I	II	III	IV	V	
Educación	28	20	18	17	17	-0.10
<i>Primaria</i>	40	25	16	11	9	-0.30
<i>Secundaria</i>	26	21	21	18	14	-0.11
<i>Terciaria</i>	8	9	18	27	38	0.31
Salud	44	18	20	11	7	-0.32
Seg. Social	10	13	3	23	34	0.23
Vivienda	73	24	20	0	0	-0.68
Total	20	16	19	20	26	0.06

Fuente: Cominetti (1994).

Tabla 8
Gasto Público Social Consolidado por nivel de gobierno
Argentina, 1980-1997

Años	Nación			Provincias			Municipios		
	Estructura Porcentual	En % del PBI	Índice 1980=100 ¹	Estructura Porcentual	En % del PBI	Índice 1980=100 ¹	Estructura Porcentual	En % del PBI	Índice 1980=100 ¹
1980	62.70	10.09	100.00	31.69	5.10	100.00	5.61	0.90	100.00
1981	62.57	10.77	100.05	32.08	5.52	101.49	5.34	0.92	95.51
1982	63.53	7.96	67.25	31.81	3.99	66.63	4.66	0.58	55.22
1983	61.77	7.95	73.88	33.20	4.27	78.56	5.03	0.65	67.32
1984	57.38	8.08	78.50	33.28	5.39	103.61	4.34	0.61	66.43
1985	59.40	9.95	84.61	35.05	5.87	98.78	5.56	0.93	88.50
1986	56.96	10.00	92.92	37.36	6.56	120.61	5.58	1.00	103.68
1987	57.80	10.91	104.94	36.40	6.87	130.74	5.80	1.09	117.71
1988	57.45	9.46	88.81	36.92	6.08	112.92	5.62	0.93	97.20
1989	61.12	10.67	85.72	33.64	5.87	93.34	5.28	0.92	82.29
1990	59.72	10.47	92.84	34.29	6.01	105.47	5.99	1.05	104.06
1991	58.26	10.45	103.95	34.86	6.26	123.09	6.88	1.23	137.26
1992	53.18	9.74	106.11	39.66	7.26	156.59	7.16	1.31	159.87
1993	50.81	9.39	109.65	41.43	7.66	176.91	7.75	1.43	187.09
1994	53.04	10.11	125.99	39.64	7.56	186.29	7.32	1.40	194.42
1995	53.90	10.59	122.96	39.28	7.65	177.31	6.82	1.33	173.95
1996	55.54	10.16	124.38	37.72	6.90	167.14	6.73	1.23	168.60
1997	53.74	9.45	125.40	39.67	6.98	183.17	6.59	1.16	172.08

¹ Calculado en base a la serie en pesos de 1997.

Fuente: Dirección Nacional de Programación del Gasto Social. Secretaría de Programación Económica y Regional.