

Universidad Nacional de Mar del Plata
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales

Tesis de Grado
Gasto Social en el Municipio de Gral. Pueyrredon
Una mirada de la última década

Autor: Pablo Barreneche

**Lic. en Economía
Mar del Plata
Abril 2006**

Gasto Social en el Municipio de Gral. Pueyrredon

Una mirada de la última década

Autor: Pablo Barreneche

Director de Tesis: Lic. Abel Valderrey

Integrante del Comité Evaluador:

Lic. Abel Valderrey

Lic. José Luis Stella

CPN. Mariano Pérez Rojas

Agradecimientos

Agradezco la colaboración de todos aquellos, quienes de alguna forma u otra, me ayudaron en la concreción de este objetivo, mi tesis de graduación.

A mi tutor el Lic. Abel Valderrey, como así también, a la Mg. Ana Rearte y al Lic. Miguel Mastroscello, por sus interesantes aportes y orientación.

Quiero también agradecer a la Lic. Patricia Alegre, al CPN German Blanco, a la CPN Laura Marraschini, a la CPN Noemí Salvaggio y al CPN Luis Queral, por el tiempo brindado en la recolección de los datos analizados.

A los integrantes del Centro de Documentación y del Centro de Investigaciones Económicas, quienes de alguna u otra manera contribuyeron a que pudiera alcanzar esta meta.

Finalmente, quiero manifestar mi inmenso agradecimiento a mi madre, la Lic. María Teresa López, quien me instó a ahondar en este tema y a mi tía, que desde la distancia tuvo una importante colaboración.

No hay nadie tan fuerte que pueda hacerlo solo, ni nadie tan débil, que no pueda ayudar.

Almafuerte

Resumen

Se entiende como Gasto Público Social (GPS) a las erogaciones que se efectúan desde los distintos niveles de gobierno y organismos públicos para la atención de las necesidades de aquellos grupos poblacionales que no pueden acceder a su satisfacción a través de los mecanismos de mercado.

En la Argentina de los últimos años se ha experimentado un fuerte crecimiento en todos los índices que denotan pobreza. Este empeoramiento social no fue acompañado por un mismo nivel de crecimiento en las partidas de gasto social destinadas a atenuarlo; contrariamente a como debería suceder en la teoría, el GPS se comportó de manera pro-cíclica con respecto a los vaivenes de la economía, no cumpliendo con sus objetivos de alivio y disminución de la pobreza.

En el caso particular del Municipio de General Pueyrredon el gobierno local se hace cargo de la provisión de una gran parte de los servicios públicos que son considerados como integrantes del GPS. Es por ello que amerita realizar un estudio de las cuentas públicas en la última década, indagando el gasto municipal ejecutado a través de la administración central o de sus organismos descentralizados, en los sectores sociales o servicios públicos. La información se analiza tanto desde un punto de vista agregado, sin distinción de los beneficiarios de los servicios prestados, como también focalizando la atención en los sectores más carenciados.

Sin embargo, como se ve a lo largo de este trabajo, la mayor proporción del GPS está orientada a sectores que no son realmente redistributivos de la riqueza; a la vez que, la proporción que se destina a los sectores de menores recursos está atendiendo básicamente necesidades de corto plazo, generando una inestable situación a futuro.

Palabras Claves: Política Social; Gasto Público Social; Focalización; Tipos de Erogaciones; Sectores Sociales; Pobreza; Exclusión Social; Niveles de Bienestar.

Abstract

Public Social Expenditure (GPS, for its acronym in Spanish) refers to spending done by different levels of government and public institutions in order to address the needs of those population groups unable to satisfy them through the interplay of market forces.

Over the last few years, Argentina has experienced solid growth in all poverty indicators. The worsening in social conditions has not been accompanied by an equivalent growth of social expenditure amounts allotted to reduce it. Contrary to the theory, GPS behaved in a pro-cyclic way regarding the swings in the economy, by not complying with its goals for poverty relief and reduction.

Particularly when referring to the General Pueyrredon Municipality, the local government takes charge of providing a great part of those public services considered as GPS components. That is why it is worth conducting a study of Public Accounts in the last decade, researching municipal expenditure carried out by the central administration or its decentralized agencies, within social sectors or public services. Information is analyzed from an added point of view, without drawing distinction among beneficiaries of the services rendered, as well as focusing attention on the most deprived sectors.

However, as it will be seen throughout the present study, its larger proportion has been oriented to those sectors which are not really redistributive of richness. At the same time, the proportion devoted to low income groups is basically dealing with short-term needs and generating an unstable situation in the future.

Key Words: Social Policy; Public Social Expenditure (GPS, acronym in Spanish); Targeting; Expenditure Types; Social Sectors; Poverty; Social Exclusion; Welfare levels.

Índice

Resumen	4
1. Introducción	7
1.1 Objetivos	9
1.2 Hipótesis:	9
2. Metodología del trabajo.....	10
3. Parte I: Marco Teórico.....	11
3.1 Gasto Social	11
3.1.1 Fundamentos de la Política Social.....	12
3.1.1.1 Tipología de políticas sociales antipobreza	13
3.2 Diferentes clasificaciones del GPS	14
3.2.1 Clasificación según Población Objetivo	16
3.2.1.1 Gasto Público Social sin discriminación de beneficiarios (Enfoque Universalista)	16
3.2.1.2 GPS por medio de programas sociales Focalizados	17
3.2.1.2.1 Programas alimentarios	18
3.2.1.2.2 Programas de empleo, capacitación, becas estudiantiles e inclusión social.....	18
3.2.2 Clasificación por finalidades	19
3.2.2.1 Sectores Sociales	19
3.2.2.2 Seguros Sociales Compulsivos	24
3.2.2.2.1 El Sistema Previsional Argentino	25
3.3 Origen de los recursos que financian	26
3.4 Distintos niveles de gobierno intervinientes.....	27
3.4.1 Los Gobiernos Municipales.....	28
3.5 Comportamientos del GPS ante crisis socio-económicas	29
4. Problemas metodológicos en la medición del GPS	31
5. Parte II: Desarrollo del caso de estudio	33
5.1 Contexto macroeconómico y social en la Argentina durante los años bajo análisis	33
5.2 Indicadores económicos de pobreza, indigencia y desigualdad	37
5.3 Estructura municipal.....	39
5.3.1 Funciones principales de los Entes y Secretarías municipales:	40
5.4 Gasto Público Social en el Partido de General Pueyrredon en el período 1996-2005.....	43
5.4.1 Evolución del GPT y del GPS, participaciones absolutas y relativas	45
5.4.1.1 GPT y GPS per capita	51
5.4.2 Evolución del GPS discriminado por funciones	55
5.4.2.1 GPS por funciones, sin distinción de beneficiarios	55
5.4.2.2 GPS por funciones, GPS con focalización en los estratos de menores ingresos	59
5.4.3 Evolución del GPS discriminado por tipo de gasto	63
5.4.3.1 Evolución del GPS, con focalización en los estratos de menores ingresos, discriminado por tipo de gasto	64
5.4.3.2 Evolución del GPS, sin distinción de beneficiarios, discriminado por tipo de gasto	66
6. Conclusiones.....	69
Bibliografía consultada.....	74
Anexo 1	79
Anexo 2	80

1. Introducción

En los últimos años, la inequidad en los niveles de bienestar entre los distintos grupos sociales así como la profundización de la tendencia regresiva en la distribución del ingreso, fueron tema de agenda política. La desigualdad en la Argentina se sitúa en la actualidad en un nivel bajo si se lo compara con el resto de los países de América Latina, pero en un nivel alto si se lo compara con los propios registros históricos y lo mismo sucede si se amplía la comparación al resto del mundo.

Las distintas crisis ocurridas en el país en el último tiempo significaron un importante deterioro de la situación social, el mismo se ve expresado en un fuerte incremento de la pobreza, del desempleo, en la precarización laboral y en la desigualdad en la distribución del ingreso. La creciente merma de empleo formal, y del derecho a acceder a un sistema de protección social, de una gran parte de la población, genera la pérdida del “*sentido de realización personal*” del trabajador, a la vez que figura entre las principales causas disruptoras en las relaciones sociales y familiares.

A raíz de estos crecientes índices de pobreza, altas tasas de desempleo y concentración de la riqueza, se han vigorizado los esfuerzos públicos hacia la búsqueda de una mayor equidad. Es así como a través de diferentes políticas y programas sociales que mejoren la distribución del bienestar en la población, se contribuye a corregir las oportunidades de los individuos carenciados, de modo de establecer condiciones más favorables que les permitan por sus propios medios generar su corriente de ingresos futuros.

De esta manera, el Estado se constituiría en una especie de “*puntapié inicial*” para dar impulso al desarrollo de las capacidades individuales. Así, a medida que los individuos logran alcanzar un mayor grado de satisfacción de sus necesidades básicas, tales como un buen estado de salud, una buena alimentación, acceso a la educación y una vivienda digna, son capaces de comenzar a *desandar el camino* de la pérdida paulatina de sus capacidades y pérdida cualitativa de ciudadanía producida por la exclusión social¹.

¹ Tal como define el sociólogo francés Robert Castel, la forma que adoptó el proceso de exclusión social en Argentina puede tomarse como un ejemplo extremo de “desafiliación”.

Es por ello que la intervención del Estado en los sectores sociales a través del Gasto Público Social² se constituye en una herramienta fundamental para la generación de mayores estándares de eficiencia en la economía, acompañado de mayores niveles de equidad que contribuyan a disminuir los niveles actuales de exclusión social. Históricamente las políticas de gasto social han estado orientadas a garantizar que los grupos mas vulnerables de la sociedad tengan acceso al consumo de determinados bienes y servicios de modo tal de alcanzar determinados grados de bienestar o calidad de vida.

Por todo esto, la importancia de un estudio actualizado sobre el mismo. Conocer mejor las características del Gasto Publico Social (GPS) en la Argentina, focalizando el ámbito de análisis en el Partido de General Pueyrredon, con sus distintas partes componentes, y la evolución que ha seguido durante los últimos diez años, puede ser de gran utilidad para poder valorar los niveles actuales del mismo y poder visualizar donde es necesaria una mayor atención por parte del gobierno municipal.

Las preguntas que motivaron la realización de este trabajo de investigación son:

¿Cuál es la magnitud de los recursos que el Partido de General Pueyrredon destina a los Sectores Sociales y cómo evolucionó entre 1996 y 2005?

¿Cómo es la estructura del gasto social en MDP? ¿Se otorgó mayor prioridad a los gastos destinados a mejorar el capital humano en el municipio?

¿Se correspondieron los ciclos de crecimiento económico con las partidas destinadas a los diferentes Sectores Sociales y de seguridad social, en el periodo de análisis? ¿El GPS tuvo un comportamiento pro-cíclico o anti-cíclico?

¿Se vio afectado el nivel de Gasto Público Social (GPS) por los periodos de crisis que atravesó el país durante la década bajo análisis?

Para contestar las preguntas de investigación planteadas precedentemente se plantea el siguiente esquema de objetivos e hipótesis con los cuales se trabajara a lo largo del presente trabajo.

² Entendiendo como tal a la parte integrante del gasto público total, que manifiesta la participación directa del estado en la asignación de recursos para la atención de las cuestiones sociales más apremiantes (salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda).

1.1 Objetivos

Analizar las ejecuciones presupuestarias del municipio de General Pueyrredon y de los entes autárquicos que proveen distintos servicios a la comunidad, evaluando la evolución que siguieron las partidas definidas como GSP durante el periodo 1996-2005.

Conocer la composición del GSP del Municipio, definiendo sus distintas partes componentes y su importancia en el total del gasto público.

Establecer si los gastos sociales del municipio son para satisfacer necesidades de corto plazo o si tienen una implicancia de largo plazo, conociendo la proporción de gasto correspondiente a erogaciones corrientes y cual es la proporción destinada a erogaciones de capital.

Analizar si la evolución del Gasto Público Social se corresponde con el camino de los índices de pobreza del municipio y con la tendencia de la economía.

1.2 Hipótesis:

Durante el periodo bajo análisis la participación del Gasto Público Social presenta un comportamiento pro-cíclico, frente a las crisis y a los eventuales crecimientos del Producto Bruto Geográfico, en función al presupuesto público total.

Los niveles de Gasto Público Social siguen la misma evolución que los índices de pobreza del Municipio.

La composición del GPS en el área local tiene la misma estructura participativa que en otros niveles de gobierno, prestándose mayor atención a la satisfacción de necesidades educacionales y de salud.

El Gasto Público Social en el Partido de General Pueyrredon se compone mayoritariamente por erogaciones corrientes, no generando una capitalización en recursos sociales para la satisfacción de necesidades futuras.

2. Metodología del trabajo

Para poder abordar los objetivos de la presente tesis de graduación y tratar de corroborar las hipótesis planteadas precedentemente, se utiliza un esquema de investigación de tipo Descriptivo que comprende el periodo 1996-2005, sustentado principalmente por el análisis de las ejecuciones presupuestarias municipales correspondientes a dicho lapso temporal.

En la primera parte del trabajo se hace una descripción de que se entiende por Gasto Público Social y cuales son sus partes componentes así como cuales son las diferentes maneras para abordar su caracterización. Se utilizan fuentes de información secundaria, tomando en consideración la lectura de documentos en versión papel y documentos de trabajo publicados en Internet relacionados con el tema elegido para la presente Tesis.

En la segunda parte, luego de realizar una breve reseña del contexto macroeconómico en el país durante el periodo abarcado, se realiza un análisis de las diferentes partidas de gasto contenidas en las ejecuciones presupuestarias municipales y las brindadas por los distintos entes descentralizados prestadores de servicios públicos. Se tomara en cuenta trabajos realizados precedentemente sobre esta temática que fueron publicados en páginas de Internet, principalmente los auspiciados por la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) así como los informes realizados por organismos de gobierno nacionales.

Las variables cuantitativas a medir son tomadas de las ejecuciones presupuestarias municipales, de las ejecuciones de los Entes descentralizados, de datos brindados por el INDEC, por el Ministerio de Economía y por el Centro de Investigaciones Económicas de la UNMDP. Los datos cualitativos utilizados son tomados de trabajos realizados precedentemente por Organismos públicos y que se relacionan con esta temática.

3. Parte I: Marco Teórico

3.1 Gasto Social

A partir de la crisis de los años 30, queda en evidencia la incapacidad del mercado para autoregularse y garantizar una distribución eficiente de bienes y servicios. Es aquí donde entran a jugar un papel preponderante los postulados del economista J.M. Keynes, que abogaban por una participación activa del Estado en la economía, que permitiera una asignación eficiente de recursos, una adecuada distribución del ingreso y facilitara el desarrollo económico³.

Un objetivo central de las políticas públicas es contribuir a mejorar la distribución de los recursos económicos, haciéndola más equitativa. Es así como, a través de la política fiscal, con intermediación de las estructuras de gastos e impuestos, el Estado logra modificar el nivel de bienestar de la población, contribuyendo a *su objetivo de mayor equidad social*, ya que la distribución del ingreso finalmente se transforma, dado que los beneficios del gasto así como la carga impositiva no suelen estar igualmente distribuidos.

Es sabido que entre los objetivos de la política social del gobierno están los de asegurar la igualdad de oportunidades, el poder satisfacer las necesidades básicas de su población y el garantizar la cobertura ante riesgos vinculados con la salud, la vejez y las contingencias laborales.

El gasto social, como parte integrante del gasto público total, manifiesta la participación directa del estado en la asignación de recursos para la atención de las cuestiones sociales más apremiantes, caracterizando la importancia que le asigna el gobierno a la lucha directa e indirecta contra la pobreza, la inequidad y sus secuelas de exclusión. Se constituiría así, en la herramienta fundamental a través de la cual el Gobierno incide sobre la distribución del ingreso y sobre los niveles de bienestar en la población.

³ La teoría Keynesiana indica que el Gasto Público que tiene **mayor** efecto multiplicador es aquel realizado en los sectores con mayor propensión a consumir (sectores más carenciados), los cuales, al recibir sus ingresos, lo gastan acrecentando el nivel de demanda agregada de la economía, y por ende haciendo crecer la renta total del país.

A su vez, si se lo considera como Inversión en Capital Humano a largo plazo, también esta incidiendo de manera secundaria en la distribución del ingreso, afectando sus determinantes estructurales. Por ejemplo, una importante asignación de recursos a la Educación, que genera crecientes mejoras en el capital humano, contribuye a una futura mejor distribución de ingresos, siendo esta razón fundamental a la hora de justificar la intervención estatal en la economía.

Paralelamente, existen variados argumentos donde el aspecto de la equidad esta presente. La educación pública yace sobre la base de la “igualdad de oportunidades”, los hospitales estatales en razón del derecho a la salud que tienen todos los ciudadanos, así como los programas focalizados sobre sectores sociales carenciados se justifican en criterios de justicia social y equidad.

En síntesis, a lo largo del presente trabajo entenderemos, de acuerdo a **Diéguez H., Llach JJ., Petrecolla A. (1990)**, al Gasto Público Social como el *“conjunto de las erogaciones que efectúa un gobierno con el objetivo de solucionar las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programadas tanto en funcionamiento como en inversión”*.

Estas erogaciones, en cada sector social, se componen de la suma de recursos financieros brutos insumidos en la retribución al personal ocupado, en la compra de bienes y servicios, y en las inversiones de capital realizadas en todos los organismos estatales y cuasi públicos.

3.1.1 Fundamentos de la Política Social

Dentro de los lineamientos necesarios a tener en cuenta en el diseño e implementación de la política social se deben enumerar:

a) un macrodiseño de las políticas sociales, o lo que es lo mismo, un enfoque integral de las problemáticas sociales ya que sus causas son múltiples e interrelacionadas, para ello es necesario establecer prioridades para optimizar el uso de los recursos.

b) una gestión descentralizada para así optimizar el uso de los recursos y programas locales y propiciar la participación de los actores sociales, esta se realizara a través de los Gobiernos provinciales y municipales.

c) un permanente reajuste de su diseño original ya que la adaptabilidad y flexibilidad son indispensables en el desarrollo de las políticas sociales. La evaluación permanente y continua de los mismos y la adaptación de sus lineamientos estratégicos serán fundamentales para garantizar su sustentabilidad y eficacia.

d) Tener en consideración el concepto de Desarrollo Humano, esto es indispensable ya que implica el despliegue de las oportunidades y capacidades de las personas, familias y comunidades, mejora las condiciones de vida, protege el medio ambiente y respeta las particularidades de cada población objetivo.

3.1.1.1 Tipología de políticas sociales antipobreza

Según Pardo M. (2003), se puede hacer una clasificación, en base a diferentes categorías, donde se pueden incluir las distintas líneas de acción para combatir la pobreza.

Gestión de riesgos sociales y vulnerabilidad:

- Prestaciones de desempleo
- Programas de empleo de emergencia
- Protección social y crisis
- Asistencia social directa
- Asistencia social por emergencia

Beneficios Sociales

- Transferencias directas de ingresos no condicionadas
- Transferencias directas de ingresos condicionadas
- Transferencias de alimentos
- Transferencias de otras especies

Programas públicos con orientación productiva y empleo

- Programas públicos de empleo
- Habilitación laboral
- Proyectos productivos

- Acceso al crédito y microcrédito, y/o promoción al autoempleo

Fondos de inversión social

- Autoconstrucción de infraestructura social básica
- Vivienda
- Fortalecimiento de las organizaciones comunitarias

Programas orientados a grupos específicos

- Niños
- Jóvenes
- Mujeres jefas de hogar
- Grupos con discapacidad
- Adulto mayor
- Grupos étnicos
- Sectores productivos deprimidos

3.2 Diferentes clasificaciones del GPS

El análisis y caracterización del Gasto Público Social, puede ser abordado de diferentes maneras, una de ellas es desde el punto de vista “operativo”, examinando a que sectores se destinan los recursos. También puede ser analizando los gastos por finalidad y funciones y/o programas; por niveles de gobierno ó por el alcance de los gastos o población objetivo (universales vs. focalizados).

Cuando se habla de GPS en términos operativos, generalmente se lo separa en dos grandes grupos: *sectores sociales* y *seguros sociales compulsivos*. En el caso de los primeros, a cargo de cualquiera de los tres niveles de gobierno, se incluye los gastos en agua potable y alcantarillado, cultura y recreación, deportes, ciencia y técnica, educación, nutrición, promoción y asistencia social pública, salud (atención médica pública), trabajo (programas de empleo), turismo social, vivienda y urbanismo, y otros servicios urbanos.

Por otra parte, están las prestaciones de los seguros sociales⁴, que pueden estar provistas por los distintos niveles de gobiernos pero, que generalmente son provistas por organismos cuasi-

⁴ Sus beneficios están generalmente vinculados a la vida laboral actual o pasada de las personas, y se condiciona su percepción a la existencia de cotizaciones previas.

públicos; este grupo incluye la seguridad social, las asignaciones familiares, los seguros de desempleo y las obras sociales.

Otra alternativa es considerar que el GPS está conformado por *gastos corrientes o de funcionamiento* y *gastos de capital o de inversión*. Así, el pago del salario a un médico que presta servicios en un hospital público, es considerado un *gasto de funcionamiento* en tanto este profesional está prestando un servicio de salud y la salud es parte del Gasto Público Social. Ahora bien, existen erogaciones que no constituyen gastos corrientes, como ser la adquisición de máquinas o equipos para la prestación del servicio de salud, pero que son consideradas como un GSP ya que están actuando como inversión para la futura prestación de servicios sociales, estos son los *gastos de inversión*. Dentro del esquema productivo estatal, los rubros “gastos en personal” y “transferencias corrientes” son los más importantes en cuanto al volumen de gasto destinado a ellos, debido a la actividad propia de los sectores sociales.

Como ya se mencionó anteriormente, también se puede caracterizar al Gasto Público Social, en función de que niveles de gobierno se hacen cargo de los distintos programas asistenciales. En general, la mayor proporción de los recursos destinados a los mismos se puede visualizar en los presupuestos nacionales, aunque también se observa una creciente participación de las provincias en los erogaciones destinadas a tal fin, ya que a partir de la década del 90, se produjo un fuerte proceso de descentralización de los programas sociales en el país, obteniendo las provincias una fuerte participación en la gestión de los mismos, sobre todo en las áreas de educación y salud. En este caso correspondería hablar de Gasto Social Nacional y Gasto Social Total o Consolidado.

De acuerdo con **Diéguez H, Llach JJ, Petrecolla A, (1990)** el GPS puede clasificarse según *programas universales y/o específicos* en función de la población objetivo. Los primeros son aquéllos en que la simple condición de ciudadanos los hacen meritorios, por ende cualquier persona que quisiera hacer uso de ese bien o servicio estaría en condiciones de hacerlo. Los segundos, específicos o focalizados, están orientados generalmente a población con escasos recursos o con carencias especiales y generalmente son temporarios.

Existen numerosos programas componentes del GPS que consisten en transferencias de dinero que modifican directamente el nivel de ingresos de sus beneficiarios, aunque cabe

aclarar que una gran parte del GPS no modifica el ingreso monetario de las personas, sino que pone a disposición de la población en su conjunto determinados bienes y servicios para los cuales no existe un mercado (bienes públicos). Es en este caso donde no habría una discriminación de beneficiarios y constituiría un programa de carácter universal. Por otro lado también puede poner determinados bienes y servicios a precios inferiores a los vigentes en el mercado, solo a determinados grupos poblacionales, esto sería parte de un programa focalizado de GPS.

3.2.1 Clasificación según Población Objetivo

3.2.1.1 Gasto Público Social sin discriminación de beneficiarios (Enfoque Universalista)

Como ya se especificó precedentemente, el GSP a través de los programas de asistencia universal, es el gasto público que no discrimina beneficiarios, sino que por el simple hecho de ser ciudadano ya se está en condiciones de acceder a este bien o servicio provisto públicamente. Tal es el caso, por ejemplo, de la educación pública o de los hospitales. Es coincidente en este tipo de prestaciones el hecho de que su financiamiento parte generalmente de los niveles de gobierno más altos, en este caso Nación.

Argentina tiene un perfil de gasto social universalista. Es decir que, mayoritariamente, los programas o políticas están orientados a atender a toda la población, sin importar sus características económicas, personales y sociales, teniendo por objeto garantizar la igualdad de oportunidades. Sin embargo, en la década de los noventa, fueron ganando importancia relativa los programas de asistencia focalizada, en respuesta a las crecientes situaciones de pobreza y desigualdad. Se buscaban atender estos desajustes distributivos enfocando sus prestaciones en los sectores de mayor vulnerabilidad social.

Por eso, se puede caracterizar a la política social de los noventa como orientada a la *focalización* y primando los *componentes asistenciales* de las políticas. Pero también se verificó un proceso de descentralización en la administración de recursos desde la nación hacia las provincias y los municipios, donde la legitimidad de este proceso se basó en la transferencia de la toma de decisiones y de los beneficios de las políticas a los ciudadanos y sus representantes más directos. De esta forma, en este periodo se fueron transfiriendo los

servicios educativos (primaria y media), de salud, programas alimentarios (comedores escolares) desde el gobierno federal a las provincias, y en algunos casos a los municipios.

3.2.1.2 GPS por medio de programas sociales Focalizados

El Gasto Social Focalizado es aquel gasto que, por medio de programas especiales con beneficiarios bien establecidos según sus necesidades, busca atender los problemas más apremiantes de pobreza e indigencia, además de asistir y aliviar las situaciones extremas que la acompañan. **Por eso ante situaciones de crisis y de aumento en los niveles de pobreza, se espera que exista un crecimiento del gasto público destinado a estos programas sociales.**

Este tipo de gasto está constituido fundamentalmente por, planes de emergencia laboral y de transferencias a los hogares, transferencias en especies (particularmente alimentos, medicamentos e insumos sanitarios), planes de asistencia educativa, planes de urbanización y agua corriente, y programas de capacitación y promoción comunitaria. Lo que se intenta con estos es garantizar que los grupos mas vulnerables tengan acceso al consumo de determinados bienes y servicios de modo tal de alcanzar determinados estándares de calidad de vida.

Los programas focalizados implementados en los noventa se destacaron por dos características, la primera es que todos fueron “programas de emergencia” implementados para solucionar o contener los efectos de las distintas crisis sociales, en grupos específicos de población, y la segunda es que si bien todos surgieron en fases recesivas de los ciclos socio-económicos y fueron clasificados como “temporarios” o “de emergencia”, terminaron perdurando en el tiempo.

Sin lugar a duda, históricamente, los programas de mayor importancia nacional para la ayuda de los sectores carenciados se basaron en planes alimentarios, servicios de salud y, programas de empleo y capacitación laboral. Todos ellos están basados en las fuertes expectativas que comparte la sociedad en su conjunto con respecto a la alimentación y a la posesión de una fuente digna de trabajo, es así como en los últimos años el GSF se concentra en programas de Promoción Social, Trabajo y Previsión Social.

3.2.1.2.1 Programas alimentarios

A lo largo de la década de la convertibilidad, y como respuesta a la grave situación social, fueron surgiendo espontáneamente comedores comunitarios y vecinales en las áreas más carenciadas. Estos servicios de alimentación destinados a niños, madres y ancianos en su mayoría, fueron el resultado de la iniciativa popular, aunque pasados los momentos iniciales recibieron el apoyo financiero y organizativo de los Estados provinciales y/o municipales.

Es así como, a partir de 1995 el Estado Nacional comenzó a ensayar un reordenamiento de las políticas sociales para enfrentar la pobreza con un plan de integración de los comedores populares cuyo eje básico era el monitoreo y evolución de los mismos, la capacitación de su personal, el mejoramiento de las dietas proporcionadas y la entrega de cajas con alimentos para los hogares de los beneficiarios. A la vez se fue otorgando mayor participación en estas políticas sociales a los gobiernos provinciales, municipales y organismos sin fines de lucro.

Los programas más sobresalientes de este periodo fueron: El “**Programa de Políticas Sociales Comunitarias**” (POSOCO), el “**Programa Social Nutricional**” (PROSONU), el “**Programa Alimentario Nutricional Infantil**” (PRANI), el “**Apoyo Solidario a Mayores**” (ASOMA), el “**Proyecto Integrado Promoción de la Autoproducción de Alimentos**” (PROHUERTA), el “**Programa de Emergencia Alimentaria**” (PEA), el “**Programa Nacional de Nutrición y Alimentación**” y el “**Fondo Participativo de Inversión Social**” (FOPAR).

3.2.1.2.2 Programas de empleo, capacitación, becas estudiantiles e inclusión social

Este grupo de programas que surgieron para hacer frente a la cada vez más apremiante situación social, consistió en la transferencia directa de ingresos a las personas beneficiarias, seleccionadas según la condición en la que se encontraban (desempleados en el sector informal, desempleados en el sector formal, hogares carenciados con nulos o escasos ingresos, deserción escolar). Estos planes, que difieren en su forma de aplicación y en sus objetivos, son los de emergencia laboral –**planes trabajar, plan jefes y jefas de hogar desocupados, seguros de desempleo-**, el **plan de becas estudiantiles** y el “**Programa Familias por la inclusión Social**”. Muchos de estos programas concentraron una variada cantidad de planes focalizados y asistenciales que estaban vigentes con anterioridad.

3.2.2 Clasificación por finalidades

3.2.2.1 Sectores Sociales

Los diferentes sectores sociales a los que se destinan recursos por medio del presupuesto nacional, provincial o municipal, son los de Salud, Educación y Cultura, Promoción y Asistencia Social, Seguridad Social, Deportes y Recreación, Ciencia y Tecnología, Trabajo, Vivienda y Urbanismo, Agua Potable y otros Servicios Urbanos. Los recursos son destinados a la implementación de determinados programas de carácter social o a cumplir determinadas finalidades de carácter desarrollista.

Todos estos servicios públicos confluyen en la generación de mayores estándares de bienestar para la población, logrando crecientes niveles de eficiencia y equidad. La mayoría de estos servicios constituyen derechos básicos de todas las personas, reconocidos universalmente, además de ser factores importantes para el desarrollo social y económico en el largo plazo. Conforme a estas motivaciones, los gobiernos deben cumplir un rol primordial en su financiamiento y prestación, privilegiando cubrir las necesidades de quienes no están en condiciones de sufragar por sus propios medios, la prestación de los mismos.

Estos *Sectores Sociales* presentan cada uno características particulares en su forma de gestión y administración, en los objetivos que persiguen así como en las herramientas que utilizan para alcanzarlos; siendo el financiamiento de estos a través de recursos provenientes de rentas generales, algunas afectaciones específicas y fondos externos.

El denominado *gasto público en salud* involucra todos aquellos gastos comprometidos de forma directa o indirecta, con la consecución de objetivos relacionados con la salud, en la búsqueda del óptimo estado sanitario de la comunidad. Estas erogaciones están compuestas de las realizadas por los gobiernos tanto en funciones preventivas, curativas y programas específicos, como en administración e infraestructura. También se consideran los gastos de la Seguridad Social – Obras Sociales, Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados-, tanto sea nacional como provincial y de otras jurisdicciones (ejército, gendarmería, etc.), en prestaciones médico asistenciales.

Las partidas más importantes destinadas a la salud pública corresponden a: la atención de la salud Materno-Infantil, a la lucha contra el SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual, a la rehabilitación de la infraestructura del sector salud, entre otras.

Es menester considerar al ***gasto público en educación*** como una inversión y no como gasto, ya que reporta múltiples beneficios a las personas a lo largo de toda su vida. Este gasto está constituido por las erogaciones que realizan el gobierno nacional, las provincias y los municipios, tanto en funcionamiento como en infraestructura edilicia. Al ser la educación un derecho humano fundamental, la misma debe ser provista públicamente, debe ser gratuita y de calidad, para así equiparar las igualdades de oportunidades entre la población, debiendo este derecho ser públicamente financiado y ser responsabilidad del Estado.

La Educación básica consiste en la prestación de servicios educativos en los niveles inicial, primario y medio, y en acciones vinculadas a la atención de problemas de infraestructura. Por su parte, la Educación superior y universitaria son prestaciones de servicios educativos en los niveles superiores de formación e incluye la capacitación del personal de Estado y de las Fuerzas Armadas. También se incluye la enseñanza brindada en unidades carcelarias y en establecimientos asistenciales y/o especiales.

Dentro de este gasto también se incluyen partidas referentes a la formación y al perfeccionamiento docente, a la infraestructura y equipamiento escolar, a la innovación y desarrollo de la enseñanza técnica, así como importantes erogaciones para el desarrollo de la educación superior (fundamentalmente aportes a las Universidades Nacionales).

El ***Gasto Público en Cultura*** comprende la realización de aquellas acciones vinculadas con las manifestaciones intelectuales y artísticas de la comunidad –bibliotecas, teatros, cinematografía, entre otras- fomentando el desarrollo de capacidades individuales y la recreación.

La ***Seguridad Social*** como instrumento de justicia social se basa en la universalidad, solidaridad, igualdad, suficiencia, participación y transparencia. De acuerdo al Art. 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se reconoce que "Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de

cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad".

En suma, se reconoce que la seguridad social debe proteger a las personas tanto de los riesgos a los que está expuesto durante su vida así como a los que se expone durante el trabajo. Debe brindar los medios de subsistencia a las personas que por incapacidad, vejez, desocupación u otro motivo ajeno a si mismo, estén imposibilitadas de obtener los recursos necesarios para llevar una vida "digna y decorosa".

Por eso, en Argentina comprende las acciones inherentes al sistema que brinda cobertura financiera a la población que ha dejado de contribuir al proceso productivo, a través de medios tales como pensiones, retiros y jubilaciones. Incluye los gastos administrativos del Sistema integrado de Jubilaciones y Pensiones y de las cajas no integradas, entre ellas las del personal de las Fuerzas Armadas, las cajas provinciales, etc.

Se constituyen en las principales prestaciones argentinas las de: atención a beneficiarios de jubilaciones, pensiones, retiros, pensiones de vejez, invalidez, ex-combatientes, seguros de desempleo, asignaciones familiares y pensiones no contributivas.

Otro sector fuerte de la política social, el *del trabajo*, comprende las acciones relativas a la conciliación, promoción de las relaciones laborales, higiene y seguridad en el trabajo. Tiene a su cargo los programas relativos a políticas de empleo y capacitación laboral, a la inserción laboral de los jóvenes y el apoyo a la productividad. Los programas de seguros de desempleo y las Asignaciones Familiares también son de su competencia.

La Argentina de las últimas décadas se ha enfrentado a índices crecientes de desempleo, agravándose esta situación en el periodo comprendido por este estudio. Por eso resultan de primal importancia todos los planes y programas que son desarrollados desde las diferentes secretarías y subsecretarías abocadas a esta temática así como desde el Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social.

A mediados de la década del noventa se implementa el "Plan Trabajar", que se orienta al fomento del empleo y a la formación profesional de los trabajadores. Los programas de

trabajo fueron luego complementados con otro tipo de programas, como el del Seguro de Desempleo.

A fines de 2001 se implementa uno de los programas sociales más importantes de los últimos tiempos desde la perspectiva del número de beneficiarios y del presupuesto asignado. El **Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJHD)** surge de la decisión del gobierno nacional de dar respuesta a la emergencia ocupacional existente en todo el país y con el fin de concentrar los diversos programas de empleo transitorios que existían al momento en el Ministerio de Trabajo.

El sector de *Promoción y Asistencia Social*⁵ lleva a cabo distintos tipos de programas sociales focalizando su campo de acción en aquellos grupos poblacionales de alta vulnerabilidad social que se encuentran “excluidos” de la sociedad y que no pueden satisfacer por sus propios medios sus necesidades básicas de subsistencia ni la de sus hijos. Incluye los gastos en esta materia realizados tanto desde el gobierno como los que realizan las Obras Sociales y el INSSJyP.

Así, planes de acción como el “**Programa Familias por la Inclusión Social**” o el “**Seguro de Inclusión Infantil**”, tienen como objetivo promover el desarrollo, la salud, la permanencia en el sistema educativo de los niños y evitar la exclusión de las familias que se encuentran por debajo o sobre la línea de pobreza (con NBI, Necesidades Básicas Insatisfechas). El primero de estos planes, consiste en la entrega de una suma de dinero a las familias con el propósito de ampliar las oportunidades y capacidades de mujeres, jóvenes y niños en situación de pobreza extrema; estos quedan sujetos a contraprestaciones en salud y educación.

Al igual que los sectores **Salud** y **Educación**, el de **Promoción y Asistencia Social** tiene un sesgo muy pro pobre (el beneficio por habitante crece a medida que disminuye el nivel de ingresos), y al ser estos los sectores con mayor participación en el Gasto Público Social, se le infunde a este la misma característica. Históricamente, la Argentina se caracteriza por la prestación de estos servicios a nivel universal, no excluyendo de su potencial disfrute a ningún ciudadano del territorio.

⁵ Uno de los principales componentes del gasto público en Promoción y Asistencia Social (PyAS) es el de los programas nutricionales

Los restantes sectores sociales tienen un comportamiento más pro rico, cumpliendo en menor medida con el objetivo redistribucionista. Así los sectores **Ciencia y Tecnología** (también se podría incluir a la Educación Terciaria y Universitaria), **Vivienda y Urbanismo**⁶, y **Agua Potable y otros Servicios Urbanos**⁷ brindan, mayoritariamente, servicios a grupos poblacionales que no se encuentran en la parte carenciada de la estructura social. Esto no quita que desde estas áreas no se efectúen políticas ni erogaciones con destino principal a los sectores más pobres, ya que en la realidad son frecuentes los programas de subsidio a las viviendas o planes de saneamiento ambiental, haciendo llegar el agua potable o los servicios de alcantarillado a las zonas más desprotegidas del territorio.

Particularmente, el sector **Ciencia y Tecnología**, envuelve las acciones inherentes a la generación de nuevos conocimientos o a la investigación de sus aplicaciones. Incluye las actividades de investigación y desarrollo, la transferencia de tecnología, la educación de postgrado para formación de investigadores y el fomento y la promoción de las investigaciones científicas y de desarrollo tecnológico. Con intermediación de la Secretaría de CyT, se llevan a cabo programas a través del CONICET, INTI, INTA, CNEA, CNAE.

El sector de **Agua Potable y Alcantarillado**, comprende particularmente las acciones referidas a la ingeniería sanitaria, la provisión de agua potable y sistemas de eliminación de excretas. Con las mismas se busca controlar el medio físico, biológico y social del hombre para preservar la salud y el equilibrio ecológico.

Como se mencionó precedentemente, el sector **Vivienda y Urbanismo**, busca la promoción del desarrollo habitacional con el fin de posibilitar el acceso a unidades de vivienda a aquellos grupos de la población que no pueden hacerlo por sus propios medios.

Esta a cargo del sector **Otros Servicios Urbanos**, la prestación de servicios relacionados con la satisfacción de necesidades comunitarias a nivel local en ciudades y pueblos, tales como alumbrado, limpieza y conservación de la vía pública y parques, recolección y tratamiento de residuos domiciliarios, cementerios, etc.

⁶ Particularmente los programas de fomento a la vivienda del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) son orientados a los sectores pobres o con menores recursos, pero englobados con las erogaciones efectuadas en el rubro **Urbanismo**, se considera que este gasto tiene un sesgo pro-rico.

⁷ Son comunes los préstamos nacionales para zonas desprotegidas del país y obras de infraestructura para agua potable, saneamiento y alcantarillado.

3.2.2.2 Seguros Sociales Compulsivos

Los Seguros Sociales Compulsivos, o seguridad social, comprenden la previsión social, las obras sociales, las asignaciones familiares y el seguro de desempleo. Este grupo de subsectores se financian mayoritariamente con aportes y contribuciones obligatorias de los empleados y empleadores que están incluidos en el sector formal de la economía. Su característica principal es que compensan la situación de incertidumbre con respecto a los ingresos, las enfermedades y otras contingencias a las que esta expuesta la persona⁸.

En forma inversa a lo que ocurre con los sectores sociales en su conjunto, los Seguros Sociales, en forma agregada, tienen un comportamiento pro rico⁹. Aunque si consideramos solamente la cuestión en términos del ingreso disponible, se verifica que seguros sociales y sectores sociales, tienen ambos el mismo comportamiento, los estratos inferiores reciben una proporción mayor con respecto a su ingreso que los estratos superiores.

Cuando se quiere hacer un análisis referente al Gasto Público Social y como mediante su manejo, el Estado puede influir en la distribución del ingreso, por lo general se deja fuera de “cuestión” a la Previsión Social, debido a las características especiales que posee, consistentes en que el Estado tiene poco margen de acción para afectar la distribución del ingreso porque la distribución de beneficiarios esta en función de la distribución de asalariados en el pasado.

Si se quiere hacer una evaluación de los resultados de la política social, estos se verían afectados si se incluye en el análisis al gasto en la Previsión Social, debido al importante peso relativo que tiene esta partida dentro del Gasto Público Social y por la tendencia pro rico que presenta, esto lleva a que generalmente se excluya del análisis la consideración del monto de erogaciones en este concepto.

Debido a estas características particulares de la Previsión Social, es necesario hacer una breve reseña del Sistema Previsional Argentino.

⁸ El gasto en Salud comprendido dentro de los Seguros Sociales incluye las prestaciones médicas y los gastos administrativos de las Obras Sociales y el INSSJyP. Por su parte, dentro de Promoción y Asistencia Social, se incluyen prestaciones relacionadas con turismo, nutrición y otras actividades de carácter social que desarrollan las Obras Sociales y el INSSJyP.

⁹ El gasto en Promoción y Asistencia Social (Obras Sociales e INSSJyP) es pro-pobre, y es fuertemente pro-rico en Salud (Obras Sociales e INSSJyP) y Trabajo (Seguro de Desempleo y asignaciones Familiares).

3.2.2.2.1 El Sistema Previsional Argentino

Un sistema previsional actúa en base a su objetivo de protección de la población acerca del riesgo de la vejez, riesgo de fallecimiento y de invalidez. La cobertura del sistema se refiere al alcance del mismo sobre determinada población objetivo. De esta manera si cubre al 100% de la población, se dice que tiene cobertura universal, y esto constituye una meta a cumplir por la mayoría de las políticas previsionales. Así, la protección o cobertura puede brindarse en un esquema *contributivo*¹⁰, con financiación específica propia, o en uno *no contributivo*, donde el sistema es financiado con rentas generales.

En las últimas décadas, el Sistema Previsional Argentino debió recurrir a diferentes estrategias de emergencia -el incremento de alícuotas sobre los salarios, el financiamiento mediante otras fuentes, la modificación de la tasa de sostenimiento mediante el cambio en la edad de jubilación, o el no cumplimiento de la legislación, entre otras-, a raíz de la deteriorada tasa de sostenimiento que no permitía hacer corresponder el nivel de prestaciones vigentes con los ingresos que generaba el sistema para financiarlos. La baja tasa de sostenimiento se puede explicar por la creciente cobertura pasiva (proporción de adultos mayores de cierta edad con beneficios previsionales) junto a un deterioro de la cobertura activa (proporción de ocupados que realizan sus aportes previsionales).

En 1993, por medio de la sanción de la ley 24241 se modificó estructuralmente el sistema previsional, que ya había sufrido modificaciones secundarias precedentemente. Se introdujo un sistema mixto que combinaba prestaciones de capitalización y de reparto que podían ser brindadas tanto por entes públicos como por entes privados.

De esta manera quedó configurado, e inaugurado en 1994, el nuevo Sistema Previsional Argentino, a través de la creación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), con carácter de obligatoriedad y mixto. Su financiamiento es similar al del antiguo sistema, con aportes de los empleados y contribuciones a cargo del empleador. La tendencia que se verificó a partir de la reforma es hacia la centralización de las prestaciones de la previsión social en el nivel nacional.

¹⁰ Un esquema contributivo se aleja del principio de universalidad y equidad, ya que de esta manera solo tendrían acceso a la cobertura las personas que pueden o están en condiciones de ser contribuyentes durante determinado periodo.

3.3 Origen de los recursos que financian

Como se ha mencionado, el GPS esta conformado, por un lado, por los sectores sociales tradicionales (educación, salud, vivienda, bienestar social, agua potable y alcantarillados, etc) y por el otro, por los seguros sociales compulsivos, integrado por la previsión social, las obras sociales, asignaciones familiares y los seguros de desempleo. Cada subsector presenta características y forma de gestión diferentes así como su financiamiento es distinto.

En general los recursos que financian el GPS provienen del sistema tributario y no tributario, del endeudamiento externo e interno¹¹ y de donaciones de diversas fuentes. Los recursos pueden estar destinados a cualquier sector o pueden estar “atados” a determinada prestación o programa. Siguiendo el criterio de J.J. Santiere (1989), solo se consideran como fuente de financiación del GPS a los recursos generales originados exclusivamente en el sistema tributario¹², es decir que no se toman en cuenta los recursos de capital, los no tributarios, y el endeudamiento.

Entonces, se puede distinguir dos clases de recursos; los fondos que no tiene ninguna asignación específica a ningún sector social y financian la mayoría de los gastos –*recursos generales*-, y los que financian algún gasto en particular, o sea que están atados a un tipo de prestación- *recursos específicos*-.

Los recursos generales provienen de los diferentes niveles de gobiernos, de rentas generales nacionales, provinciales y municipales, que a su vez financian distintos gastos. Por ejemplo, gran parte de la educación universitaria se financia con fuentes nacionales, la educación primaria lo hace con recursos provinciales mientras que los servicios urbanos cuentan con financiamiento municipal. Cabe aclarar que las principales fuentes de ingresos de los municipios provienen de las transferencias que realizan las provincias a través de los regimenes de coparticipación municipal y de los ingresos por tasa, derechos y contribuciones de usuarios de servicios públicos.

¹¹ En los últimos años ha crecido la importancia de los créditos externos, como por ejemplo, los préstamos concedidos por el Banco interamericano de Desarrollo, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Banco Mundial.

¹² Al ser el fundamento del GSP la mayor equidad social a través de la redistribución del ingreso, llevado a cabo a través de sus diferentes maneras redistributivas, se considera en esta tesis que la redistribución de los ingresos se da mediante la estructura de impuestos y de gastos públicos

Los recursos tributarios, y los no tributarios, constituyen la fuente principal de financiamiento del Estado. A través de la estructura de gastos y de impuestos, el gobierno esta definiendo el carácter de su política pública. Las políticas poskeynesianas recomiendan el déficit presupuestario para periodos de depresión en la actividad económica, como medio para estimular el incremento del nivel de empleo e inversión. Este comportamiento contra-cíclico, en situaciones donde disminuyen las fuentes de financiamiento del gobierno, se corresponde con la idea de un GPS con la misma conducta, para actuar como superador de las distintas situaciones de recesión económica o empobrecimiento social.

3.4 Distintos niveles de gobierno intervinientes

Otra de las formas por medio de las cuales se puede abordar el análisis del Gasto Público Social parte del esquema federal de la República Argentina, pudiendo desagregarse el gasto social entre los diferentes niveles de gobierno que lo realizan, nacional, provincial o gobiernos municipales.

El gobierno nacional tiene bajo su mando la definición y coordinación de las políticas públicas, las universidades nacionales, los programas de Ciencia y Técnica, la prevención en salud, los programas de emergencia social y los sistemas de seguros sociales compulsivos. Conjuntamente financia junto con la participación de créditos de organismos internacionales una serie de programas que son ejecutados en las provincias y en los municipios, como el programa materno-infantil y programas de desarrollo urbano, desarrollo municipal, construcción hospitalaria, de provisión de agua potable, entre otros.

El gobierno nacional comparte con algunas provincias la ejecución de algunos programas en materia de salud, educación, saneamiento ambiental, cultura, bienestar social y vivienda, pero la mayor participación de La Nación en el GPS es en los Seguros Sociales Compulsivos, ya que esta bajo el mando de este nivel de gobierno la administración del sistema previsional¹³, con cobertura sobre la población de todo el país.

¹³ Solo algunas provincias conservan la administración de sus propios sistemas previsionales y sus sistemas de obras sociales para sus empleados públicos, ya que con la reforma de 1994, hubo un traspaso de las cajas previsionales desde las provincias hacia la nación.

Las distintas jurisdicciones de gobierno y organismos intervinientes en la administración de los gastos públicos se relacionan a través de flujos financieros, en forma de transferencias. Así, por ejemplo, desde Nación fluyen recursos monetarios hacia las provincias, municipios, sistema previsional y de asignaciones familiares

Las transferencias desde la Nación a las provincias se clasifican en:

- ❖ Las provenientes de recursos coparticipables y de asignación automática, que son considerados como recursos propios de la jurisdicción que las recibe.
- ❖ Las transferencias discrecionales del Tesoro –Aportes del Tesoro Nacional, ATN-. Estas se financian con recursos propios del Tesoro o con recursos de asignación específica y se transfieren por la vía presupuestaria.

Por su parte, las provincias ejecutan sus propios programas, concentrados especialmente en las áreas de educación y salud, los transferidos por la Nación en el marco de la tendencia descentralizadora que se vivió en los noventa, los financiados por un porcentaje del impuesto a las ganancias y los originados en transferencias de fondos para la realización de acciones específicas.

Esto denota el destacable aumento en la participación relativa de provincias y municipios durante la pasada década en la ejecución del Gasto Público Social, originada fundamentalmente en la transferencia de los servicios de educación y salud y del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI).

3.4.1 Los Gobiernos Municipales

Las municipalidades se financian con recursos coparticipables de sus propias provincias y con recursos propios, en menor proporción., estando su autonomía política, financiera y administrativa garantizada en todas las constituciones provinciales.

Una característica importante en los municipios argentinos, es que una alta proporción de sus erogaciones se destinan a la prestación de servicios urbanos y a la administración del propio municipio. Conocer la proporción destinada a gastos corrientes y a gastos de capital es importante para analizar la gestión del gobierno.

Como se menciona precedentemente, la mayor fuente de financiamiento con la que cuentan los municipios es la que proviene de las transferencias de los gobiernos provinciales, a través de los regímenes de coparticipación municipal. En Argentina son casi inexistentes las transferencias desde Nación a los municipios en forma directa, aunque en forma indirecta, la transferencia se da a través de los gobiernos provinciales, que coparticipan una porción de los recursos de coparticipación federal, y distribuyen una parte de los recursos tributarios propios y otros ingresos específicos.

Los cargos, tasas y derechos por cuenta de usuarios constituyen la fuente de recursos propios que mas contribuye a los presupuestos municipales. Su contrapartida son una variada gama de servicios públicos, como por ejemplo, servicios de Alumbrado, barrido y limpieza, de Inspección, seguridad e higiene, Conservación y mejoramiento de la red vial, Servicios sanitarios, entre otros.

Constituyen funciones básicas de los municipios las relativas a la Promoción Social, asociadas principalmente con acciones tendientes a mejorar el bienestar y la calidad de vida de los habitantes locales, mediante la provisión de servicios sociales y urbanos, como la atención primaria en salud, apoyo escolar, servicio de alumbrado y limpieza de calles, recolección de residuos, promoción de la economía local mediante regimenes especiales, etc.

3.5 Comportamientos del GPS ante crisis socio-económicas

En relación con el comportamiento de la economía, el Gasto Público Social puede estar acompañando los vaivenes de la misma, en cuanto a crecimiento y niveles de producto, o puede tener una tendencia contraria a los ciclos económicos. En el primero de los casos estaría presentando un comportamiento pro-cíclico, en cambio la segunda opción manifiesta una forma contra-cíclica.

La experiencia regional ha puesto de manifiesto la vulnerabilidad de las políticas públicas en materia social durante los periodos de crisis económicas, al margen de la insuficiencia de los recursos asignados a los sectores sociales. Por regla general, el gasto ha tendido a expandirse cuando han existido más recursos para financiarlo y a contraerse en los episodios de empeoramiento de las finanzas públicas, la mayoría de las veces como consecuencia de

recesiones económicas o interrupciones en el crecimiento económico. Este comportamiento pro-cíclico se contrapone a la situación donde los gastos públicos van en contra de los ciclos económicos y donde el GPS tiene mayor eficacia y es más necesario. Así, una actuación contra-cíclica permitiría un aumento del gasto social en años de contracción económica, protegiendo los recursos destinados a los sectores sociales que actúan impidiendo o contrarrestando el deterioro en el bienestar de las poblaciones más vulnerables.

Por ello, un objetivo prioritario de las políticas sociales es evitar o moderar el comportamiento pro-cíclico del GPS en las situaciones coyunturales adversas, sobre todo aquellas erogaciones que favorecen en mayor medida a los sectores más carenciados, fortaleciendo las acciones que permiten consolidarlo y darle estabilidad.

Como lo corrobora CEPAL (1998), en los últimos años ha pasado a ocupar un lugar prominente el objetivo de contrarrestar los severos efectos negativos de las crisis recesivas en los estratos más vulnerables mediante la protección de los recursos destinados a los sectores sociales así como el mejoramiento de las políticas sociales que llevan este gasto adelante.

4. Problemas metodológicos en la medición del GPS

Las discusiones metodológicas sobre la estimación del GPS se han concentrado sobre dos grandes controversias, la primera de ellas gira en torno al alcance del mismo, las categorías y definiciones para ser usadas y el marco teórico con que se opera. La segunda se refiere a los métodos utilizados para discriminar las estimaciones según ítems o categorías particulares de gasto. Es decir, el debate académico respecto a las formas adecuadas para medir el GPS gira en torno a cual es la forma correcta de hacerlo.

Los principales tópicos que integran este debate son:

a. **Limitaciones en la definición del gasto:** ¿Qué se entiende por GPS? Como ya se mencionó, entendemos como GPS al *“conjunto de las erogaciones que efectúa un gobierno con el objetivo de solucionar las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programadas tanto en funcionamiento como en inversión”*.

b. **Limitaciones en la comparabilidad:** se refiere a la homogeneidad que deben reunir los diferentes datos de gasto. Es decir si se quiere comparar para un mismo año (corte transversal) el gasto de diferentes países/ciudades, o si se quiere construir series de tiempo dentro de un mismo país/ciudad (corte longitudinal), ó si la comparación se hará por funciones, por subsectores, por grupos de población, zonas geográficas, etc., todo esto plantea el requisito de una definición conceptual precisa.

c. **Operacionalización del GPS:** el problema es como medir el gasto, una vez identificado qué debe ser incluido y qué no, el mayor riesgo es el de incurrir en el doble conteo, es decir duplicar la valoración de ciertas actividades/gastos. El criterio más utilizado para la cuantificación consiste en medirlo a través de su financiamiento, aunque cabe aclarar que existen otros criterios (especificación de los recursos empleados o tipo de servicios prestados, por ejemplo).

d. **Otras limitaciones:** se refiere por ejemplo a los deflatores utilizados, las dificultades en la construcción de proyecciones, entre otras.

En el presente estudio se analiza el GPS a nivel de gobierno local, en este caso el Municipio de General Pueyrredon, por ende quedan fuera de análisis las erogaciones efectuadas por los

gobiernos Nacional y Provincial. Estas son las relacionadas con la seguridad social, los programas de asistencia focalizada y aquellas erogaciones correspondientes por la co-administración de algunos sectores sociales (por ejemplo, el gasto en salud o en educación que realiza la provincia o la nación).

Se estudia el gasto municipal, ejecutado a través de la administración central o de sus organismos descentralizados, en los sectores sociales o servicios públicos. La información se analiza tanto desde un punto de vista agregado, sin distinción de los beneficiarios de los servicios prestados, como también focalizando la atención en los sectores más carenciados.

El nivel de desagregación de los datos determina el alcance en el grado de discriminación del GPS por población objetivo. Al ocuparse los municipios, principalmente, de la provisión de los servicios públicos básicos, y al ser la mayoría de estos de prestación universalista, es difícil la discriminación de beneficiarios. Por este motivo se hace el análisis primeramente incluyendo todos los servicios públicos que conforman la definición del GPS independientemente de quienes son sus beneficiarios, para luego discriminar en la medida de lo posible aquellas partidas que son aprovechadas por los estratos medios y altos de la población.

La consideración de que barrios son pobres y que partidas deben ser consideradas como GPS es de exclusiva decisión del autor, en base a características endógenas de la población que reside en las distintas áreas urbanas del municipio.

Se utiliza el año 1993 como año base para deflactar los datos y poder realizar una comparación de los años bajo estudio. De esta manera se puede conocer realmente si hubo un crecimiento del gasto público aplicado a cuestiones sociales, mas allá del mero incremento originado en la suba de precios.

5. Parte II: Desarrollo del caso de estudio

5. 1 Contexto macroeconómico y social en la Argentina durante los años bajo análisis

Según informes de CEPAL (1990) y del Banco Mundial (1990), durante la década del 80 en los países latinoamericanos, se observa una caída de los gastos sociales, con fuertes disminuciones de la inversión generalizada en todos los sectores y bajas en los niveles salariales. Todos los países manifestaron una tendencia pro cíclica de los gastos, debido a su fuerte componente salarial. Argentina por su parte, registra en la década de los ochenta una performance no muy distinta a la de los demás países de la región, pero con una tendencia al mantenimiento de los niveles más que a un marcado descenso.

En forma general, se ha verificado un incremento permanente en la demanda de servicios sociales, que no se ha visto reflejado en un aumento equivalente en los gastos. Ello, acompañado por un escaso nivel de eficiencia y la falta de focalización, ha producido cierto grado de insatisfacción en la población y un traslado de la población de mejores ingresos al sector privado (educación y salud).

Comenzando los años noventa, en Argentina, la nueva política económica se ve reflejada por el Plan de Convertibilidad, que viene a cortar con los picos hiperinflacionarios que se habían vivido en el país a finales de los años ochenta. El pilar fundamental de este programa monetario fue la introducción de un tipo de cambio fijo como ancla nominal de precios, atando la moneda nacional a la moneda estadounidense. A pesar que la estabilización de los precios de principios de los noventa fue particularmente exitosa, esta se dio básicamente sobre los bienes transables, experimentando los bienes no transables un sustancial aumento de sus precios relativos.

Conjuntamente con esta reforma cambiaria, una serie de aspectos fueron configurando un proceso de transformación estructural en la Argentina a lo largo de la década de la Convertibilidad. Entre ellos se destacan la desregulación progresiva de los mercados, la reforma Previsional, la consolidación y reestructuración de la deuda pública interna y externa, la búsqueda del equilibrio fiscal, las privatizaciones y la transformación de las relaciones del

Estado Nacional con las provincias y los municipios. Esto ocasiona un reordenamiento institucional y macroeconómico del país, permitiendo garantizar la solvencia fiscal y monetaria a través del equilibrio en las cuentas públicas, al tiempo que se reestructuraba la deuda. A su vez se produce un cambio sustantivo en las relaciones público- privadas donde las leyes de mercado comenzaron a prevalecer por sobre las del Estado y así, la Argentina comienza su apertura e integración al mundo.

Las elevadas tasas de crecimiento que experimentó la economía a principios de los noventa, contribuyeron a la creación de empleos en los sectores de bienes no transables, mientras que la apertura comercial y la apreciación cambiaria real jugaron en contra a la creación de empleos en los sectores industriales. Esta tendencia fue fortalecida por el abaratamiento de los bienes de capital en relación al factor trabajo, que favoreció la sustitución de este último.

Todo esto condujo a una fuerte contracción de la demanda de trabajo, generando altas tasas de desempleo abierto, a pesar de los índices de crecimiento favorables que manifestaba la economía. Luego de la crisis del “efecto tequila” a mitades de los noventa que dicta el comienzo de una segunda etapa para la convertibilidad, el pobre desempeño de la economía vino a reforzar el deterioro de las condiciones en el mercado de trabajo argentino.

Se puede dividir la década del noventa en cuatro periodos diferenciados por el comportamiento que manifestó el mercado laboral. El primer periodo puede delimitarse desde el comienzo del régimen de convertibilidad hasta 1994, caracterizado por elevadas tasas de crecimiento económico producto de la apertura de la economía pero donde la creación de empleo no tuvo el mismo comportamiento, evidenciándose un crecimiento sistemático de la desocupación.

El segundo período se identifica con lo vivido durante la crisis originada en el país mexicano, la llamada “crisis del tequila”. La misma implicó para el país un fuerte incremento en las tasas de desempleo acompañado por el empeoramiento de las condiciones en el mercado de trabajo. Este efecto recesivo sobre la economía que ocasionó la caída del PBI se tradujo en una disminución de los gastos públicos. Luego sobrevino el período de recuperación económica ocurrido entre 1996 y mediados de 1998, donde la creación de empleos acompañó al crecimiento del producto.

En el lapso comprendido entre mediados de 1998 hasta el colapso de 2001, la economía entra en una fase recesiva con un agravante crecimiento en los índices de desempleo. A eso hay que agregar que el poco empleo creado fue fundamentalmente precario, lo que dio lugar a una fuerte intermitencia laboral; el proceso de precarización de los puestos de trabajo contribuyó a exacerbar este fenómeno generando una “flexibilización de hecho”.

Previamente al “estallido” de las elevadas tasas de desempleo, se observaban proporciones cada vez menores de trabajo formal y estable durante los ochenta. Entonces, a las características estructurales del mercado de trabajo se debe sumar el impacto de una serie de medidas tendientes a la flexibilización laboral tomadas en los noventa, que como se expresa anteriormente, contribuyen al empeoramiento de las condiciones en el mercado laboral y por ende al panorama social. Así, la reducción de contribuciones patronales, la desregularización laboral, la introducción de modalidades promovidas de empleo y de períodos de prueba, derivaron en una mayor informalidad en el mercado de trabajo y en problemas de financiamiento de la seguridad social.

Otra manifestación de los cambios estructurales ocurridos sobre la economía argentina, y que se puede ubicar a lo largo de los cuatro sub-períodos descriptos anteriormente, es la aparición de actividades de pequeña escala y el cuentapropismo como estrategia de adaptación y supervivencia de los grupos que han quedado excluidos del proceso de reconversión, contribuyendo también a la mayor informalidad en el mercado de trabajo. Esto claramente conlleva mayores niveles de desigualdad social y genera empeoramientos en las condiciones de vida de la población.

Al tiempo de este crecimiento en el número de empleos sin cobertura social, se ha dado una concentración de esta clase de trabajos en determinadas ramas de actividad, tipos de empresas, grupos etarios, niveles de ingresos o de educación, lo cual permite identificar cuales han sido los sectores mas perjudicados. Como resulta evidente, los sectores con menor formación y/o situados en la parte inferior de la estructura de ingresos así como las ramas de actividad con mayor capacidad de evasión o elusión son los que han resultado más afectados por la disminución en la cobertura social.

A través del comportamiento del mercado de trabajo, se observa el empeoramiento en las condiciones de bienestar y calidad de vida a las que se enfrentó la sociedad. La falta de

empleo denotó un crecimiento en las condiciones de pobreza, de marginalidad y de exclusión social. Las transformaciones en el mercado de trabajo no solo se deben al contexto macroeconómico, sino también que se vieron facilitadas por el cambio en la legislación laboral¹⁴, que también contribuyó al empeoramiento en el panorama social.

En términos distributivos, el período mostró un proceso de fuerte concentración del ingreso orientado hacia aquellos sectores poblacionales con mayores niveles de educación y con mayor poder económico. De esta forma, a la par de los factores que operaron vía mercado laboral, otros aspectos han tenido un efecto desigualador en los noventa. Entre ellos, un aumento en la participación del capital, de los beneficios empresarios y rentas de algunos recursos naturales.

En suma, la década de los '90 deja como saldo niveles de exclusión y vulnerabilidad social que no resultan congruentes con una sociedad con demandas de equidad social e igualdad de oportunidades. El entorno macroeconómico poco favorable a la creación del empleo, la completa desatención respecto de las dificultades sociales existentes y las medidas de desregulación del mercado de trabajo fueron las causas más directas de este deterioro.

Niveles desconocidos de la desigualdad y de la pobreza coinciden con la más prolongada y profunda etapa recesiva de la economía argentina. En diciembre del año 2001 Argentina estaba sumida en un caos político, económico y social de tal magnitud, que el desenlace fue que el gobierno elegido dos años antes se vio obligado a renunciar ante la creciente movilización popular.

La fuerte crisis económica, social y política, entre otras consecuencias, precipitó el abandono de la convertibilidad. El default de la deuda, las modificaciones en los precios relativos, la ruptura de contratos, los cambios patrimoniales y las posteriores compensaciones a las partes involucradas, la pérdida de recaudación tributaria y el posterior rediseño de su estructura, son algunos de los rasgos de la crisis que afectó la situación fiscal de los diferentes niveles de gobierno.

14 Los cambios llevados a cabo en las regulaciones del trabajo tenían como objetivo flexibilizar el marco normativo, eliminar las distorsiones existentes y disminuir los costos no salariales.

Debe enfatizarse, además, que las condiciones de marginalidad social persistieron en niveles altos durante varios años, lo que hoy obliga a un esfuerzo sustancial del Gobierno y de la sociedad toda para su reversión plena.

En cuanto al GPS, pese a que durante los noventa – en forma agregada- se pudo expandir la economía y se lograron significativos aumentos en los niveles del gasto social, y pese a la constante y justificada preocupación por la distribución del ingreso, lo cierto es que no se ha conseguido en los últimos años avanzar en ese camino redistribucionista.

5.2 Indicadores económicos de pobreza, indigencia y desigualdad

La década analizada se desarrolla en el marco de una continua crisis socio-económica y recurrentes ciclos de recesión que han favorecido a progresivos empeoramientos de las condiciones sociales. Así, se experimentan incesantes crecimientos en los índices que reflejan los niveles de desempleo, de precarización laboral, de informalidad, de pobreza, de indigencia, de exclusión, todos confabulando hacia la profundización de la desigualdad en la distribución del ingreso y la mayor inequidad social. Esto produce un proceso de fragmentación social caracterizado por el resquebrajamiento de los lazos primarios de contención y las dificultades para desarrollar estrategias colectivas de superación de las restricciones y obstáculos surgidos en este contexto. Es razonable, que ante tales circunstancias, se produjera una redefinición en la política pública con miras a la solución de los problemas sociales.

La desigualdad y la pobreza no solo afectan de manera directa al bienestar agregado, sino que también pueden tener consecuencias directas sobre las tasas de crecimiento de una economía y sobre fenómenos sociales como la criminalidad y la inestabilidad política.

Todas estas condiciones justifican por amplio consenso la intervención estatal a través de sus políticas públicas, y más específicamente a través de la política social. Como se vio, la política enfocada a atender los problemas sociales ha ido mutando en sus objetivos, enfocando mayores porcentajes de los recursos disponibles para la atención de lo social hacia la

realización de programas y planes que atiendan las necesidades de los grupos de ciudadanos con mayores carencias¹⁵.

De esta manera, en la búsqueda de la satisfacción de sus necesidades, las políticas públicas se fueron configurando en la atención de los pobres estructurales – con NBI- como 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.

Así mismo, ante el contexto descrito precedentemente, el Estado debió extender su marco de acción a un nuevo grupo social, denominado “nuevos pobres”, que se caracterizan por enfrentar dificultades laborales, una alta precarización laboral e ingresos bajos e irregulares.

La nueva Política Social que se fue configurando en este ámbito, se articula en acciones llevadas a cabo en dos grandes líneas, por un lado, priorizando y dando respuesta inmediata a las demandas surgidas de la emergencia en la que se encuentra gran parte de la población con severas dificultades a la hora de satisfacer sus necesidades, y por el otro, instrumentando políticas tendientes a la promoción social, de mas largo plazo, que tengan por meta generar condiciones para el desarrollo social y productivo sustentable.

En síntesis, frente a los cada vez peores indicadores sociales, las intervenciones se orientan a mejorar la cantidad, calidad y cobertura de los servicios y bienes que reviertan o compensen las carencias estructurales y funcionales de la población apuntando a la remoción de las causas que las originan. En el caso de los gastos focalizados, se tendría que redefinir la forma de selección de las poblaciones objetivos en base a criterios de mayor equidad, borrando del accionar político los criterios de asignación dudosos o que no son explícitos y los vestigios

15 A diferencia de los enfoques asistencialistas, actualmente surge la idea de “construcción comunitaria” para mejorar la calidad de vida y aliviar la pobreza, que busca que los pobres superen sus sentimientos de dependencia y ganen confianza en si mismos, diseñando y ejecutando juntos sus propios proyectos basados en los activos disponibles en su comunidad. En este enfoque, basado en el concepto de “capital social”, se busca más que proporcionar simplemente recursos financieros o materiales a los barrios empobrecidos.

del clientelismo político¹⁶. Estos son temas de primal importancia para arribar a mayores niveles de bienestar y justicia social.

5.3 Estructura municipal

Haciendo una revisión de la literatura existente, de los trabajos publicados con anterioridad al presente informe así como de las ejecuciones presupuestarias, se puede constatar que el Gasto Público Social, en el Partido de General Pueyrredon como en la ejecución a nivel nacional, está conformado por transferencias de montos de dinero a determinados beneficiarios así como la prestación de determinados bienes y servicios a grupos poblacionales específicos o a la sociedad en su conjunto.

En el Partido de General Pueyrredon, el Gasto Público Social es administrado por las distintas secretarías o subsecretarías municipales según rubro de prestación y por Entes autárquicos que se encargan de la administración de los diferentes servicios sociales.

Durante el período bajo análisis, las diferentes administraciones de los servicios fueron cambiando de categorías, constituyéndose en subsecretarías, secretarías o Entes autárquicos (así, por ejemplo, el rubro Cultura estuvo en manos del EMCUL, posteriormente fue gestionado por el EMTUR y actualmente se encarga del mismo la Subsecretaría de Cultura).

Al momento de escribirse este trabajo, están en funcionamiento el Ente Municipal de Turismo (EMTUR), el Ente Municipal de Deportes y Recreación (Emder), el Ente Municipal de Vialidad, Servicios Urbanos y Gestión Ambiental (EMVISUR y GA), Obras Sanitarias Sociedad de Estado (OSSE), encargados todos ellos de brindar los principales servicios públicos a la población del municipio de General Pueyrredon. A su vez, dependientes directos del gobierno municipal, la Subsecretaría de Cultura, la Secretaría de Educación, la Secretaría de Salud y la Secretaría de Desarrollo Social, gestionan las diferentes partidas correspondientes asignadas mediante el presupuesto del municipio.

¹⁶ En la Argentina, al enfoque *asistencialista* – que perpetúa en el tiempo la dependencia de las familias carenciadas- y *fragmentario* – cada organismo o jurisdicción actúa en forma independiente y los problemas de pobreza nunca se abordan en forma integral- de las políticas sociales hay que sumarles las consecuencias que sufren por la corrupción, las ineficiencias administrativas y el clientelismo político. Por eso, para que la nueva política social se termine de configurar en un contexto de eficiencia, eficacia y calidad en las prestaciones sociales, es necesario un cambio estructural del sector público en sus tres niveles de gobierno.

Se analizarán las diferentes asignaciones de recursos públicos que forman parte de las ejecuciones presupuestarias de los Entes nombrados precedentemente así como las erogaciones que realizan las diferentes secretarías y subsecretarías del municipio – a través de las ejecuciones presupuestarias municipales-, y que son consideradas como Gasto Público Social.

5.3.1 Funciones principales de los Entes y Secretarías municipales:

El *Ente Municipal de Vialidad, Servicios Urbanos y Gestión Ambiental*, que funciona con carácter de organismo descentralizado, tiene como funciones principales, las de:

- a) Proyectar, ejecutar y mantener por sí o por terceros en el ámbito del Partido de General Pueyrredon, la red vial, la red de alumbrado público, la señalización vertical y horizontal, y el conjunto de plazas, paseos y espacios públicos.
- b) Administrar los cementerios públicos y llevar a cabo el control de los privados.
- c) Mantener los bienes inmuebles, muebles y parque automotor del municipio.

Los recursos con los que cuenta el Ente son los constituidos por transferencias directas municipales, provinciales o nacionales; los recursos que genere propiamente; los préstamos, donaciones, transferencias, subvenciones; entre otras.

Por su parte, el *Ente municipal de Deportes y Recreación*, tiene como funciones principales las de:

- a) Promover la práctica de actividades deportivas y recreativas, fomentando la integración del individuo a la comunidad.
- b) Establecer las políticas a seguir en materia deportiva y recreativa.
- c) Administrar y explotar los escenarios deportivos y recreativos existentes, toda la infraestructura o equipamiento de carácter duradero, construida en el Municipio, así como cualquier otra que en el futuro pudiese incorporarse por cualquier circunstancia.
- d) Llevar a cabo una administración diferenciada de las zonas consideradas como sitios de recreación en el municipio, a través de un presupuesto diferenciado, que posibilite la preservación, planificación y utilización de los mismos como espacios verdes y reservas ecológicas.

El EMDER cuenta para su gestión y financiación con los recursos provenientes de los diferentes niveles de gobierno, de los que genere mediante el manejo de los espacios e infraestructuras a su cargo, de los provenientes de donaciones recibidas, transferencias, préstamos, entre otras fuentes.

Por su parte, el *Ente Municipal de Turismo (EMTUR)*, encargado de la planificación y ejecución de las diferentes políticas municipales de promoción turística, tiene como tareas a desarrollar las de:

- a) Definir el rol de la actividad turística en el desarrollo del Partido, propendiendo a la formación de una conciencia turística, a través de la difusión de la actividad. Promover y facilitar la realización de acontecimientos artísticos, culturales, científicos, técnicos y/o deportivos con igual finalidad.
- b) Diseñar e implementar planes y programas de su competencia, generando una base de información actualizada sobre el patrimonio turístico que favorezca el desarrollo de políticas relacionadas. Evaluar las concesiones y la explotación de las instalaciones a su cargo.
- c) Propiciar el desarrollo de nuevas prestaciones y atractivos turísticos para un mejor desarrollo de la actividad en el partido, alentando a una mejor distribución temporal de los afluentes turísticos, y fomentando y apoyando programas que hagan al mejor desenvolvimiento de la actividad.
- d) Organizar, promover y divulgar las actividades relacionadas al turismo y la recreación, fomentando su aprovechamiento por la población estable y transitoria.
- e) Ser organismo de información y asesoramiento tanto para usuarios del servicio turístico como para potenciales prestadores de servicios relacionados con el sector.

Los recursos con los que cuenta este Ente también son los originados de las asignaciones de los gobiernos nacional, provincial y municipal, y los recursos generados en su propia administración.

Si bien los servicios que brindan los Entes son considerados como GPS, cabe decir que la prestación de los mismos en el caso particular del municipio de General Pueyrredon no genera un fuerte proceso redistribucionista, fundamento este del gasto social. No obstante, serán considerados en el presente análisis ya que incluyen determinadas partidas que si son de ayuda social. Al ser metodológicamente imposible la discriminación entre los diferentes beneficiarios de tales gastos, se incluirán las erogaciones totales por considerarse que las

mismas tienden a un aumento en el nivel general de bienestar social de la población del partido.

Es necesario dejar en claro que el análisis de las ejecuciones del EMTUR¹⁷ son incluidas en el presente trabajo por contener en varios de los años bajo estudio partidas correspondientes a servicios sociales en Cultura, Deporte y Recreación y Turismo Social.

Resumiendo, las erogaciones correspondientes a funciones que desarrollan los distintos entes autárquicos, si bien no están asistiendo a necesidades de los grupos más carenciados del partido, son consideradas como Gasto Público Social por tender a mejoras en el bienestar general.

Para estimar la magnitud del GPS, el procedimiento habitual consiste en identificar y cuantificar las erogaciones presupuestarias. Sin embargo, hay que tener presente, que existen muchos subsidios implícitos en las políticas sociales que no están incluidas en el presupuesto pero que revisten carácter de gasto social. Este es el caso de Obras Sanitarias.

La provisión de los servicios sanitarios, como el agua y redes cloacales, son provistos por esta empresa de capital mayoritariamente municipal pero de gestión privada, **OSSE**. Si bien en sus ejecuciones presupuestarias no cuenta con partidas representativas de subsidios directos, esta empresa realiza subsidios a través de la discriminación de tarifas entre los distintos barrios del municipio. También, son considerados como GPS todas las erogaciones que se realizan en la construcción, mejoramiento y adquisición de nuevas infraestructuras y maquinarias que cumplen función en la prestación de los servicios sanitarios, y que facilitan la provisión de agua potable y servicios de alcantarillado a los distintos barrios del municipio.

Dentro de la política social, la **Secretaría de Desarrollo Social** cumple un rol vital en las acciones tendientes a la superación de los niveles de pobreza y desigualdad¹⁸. Sus objetivos principales son la búsqueda de mayores niveles de equidad y participación en los grupos que

17 Las acciones de este Ente están relacionadas al fomento de actividades económicas en el municipio, fundamentalmente la turística.

18 El desarrollo humano implica el despliegue de oportunidades y capacidades de las personas, familias y comunidades, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, la protección del medio ambiente, y el respeto por las particularidades culturales, históricas y regionales.

presentan mayor vulnerabilidad social, a través de la focalización de los recursos públicos en el área de atención y promoción social.

La *Secretaría de Educación*, así como la *Secretaría de Salud*, son las encargadas del manejo de los fondos públicos destinados por medio del presupuesto municipal a la atención de los sectores sociales, Educación y Salud Pública. Como fruto del proceso de descentralización vivido en los últimos años, el municipio adquirió mayor participación en la gestión de diversos programas educacionales y sanitarios. Por eso, es también función de estas secretarías, la administración de los mismos.

Por su parte, la *Subsecretaría de Cultura*, ex EMCUL – Ente Municipal de Cultura-, es la encargada del desarrollo y fomento de actividades culturales y la administración de las actividades relacionadas a la Cultura en el municipio. Maneja fondos propios y fondos originados en la coparticipación provincial.

5.4 Gasto Público Social en el Partido de General Pueyrredon en el período 1996-2005

Como ya se ha dejado en claro precedentemente, el GPS es efectuado por los tres niveles de gobierno que existen en la Argentina, nacional, provincial y municipal. El Estado Nacional se encarga mayoritariamente de la ejecución de los programas focalizados de gasto social, como programas de empleo, seguros de desempleo, programas educacionales y de capacitación, planes de nutrición, entre otros, y de la administración de la Seguridad Social. Los gobiernos provinciales y en algunos casos, como el Municipio de General Pueyrredon, luego del proceso de descentralización vivido en los noventa, tienen a su cargo la provisión de gran parte de los servicios sociales, como educación básica, salud, agua y alcantarillado, promoción y asistencia social y los servicios especiales urbanos.

Se entiende como gasto municipal al gasto ejecutado por los municipios en los diferentes servicios públicos que están a su cargo para atender las demandas de toda la población.

Las erogaciones que efectúa en GPS un municipio, en general, benefician a toda la sociedad. Hay servicios que, si bien son considerados GPS, no están enfocados a la satisfacción de necesidades de los grupos más carenciados sino que son aprovechados en su gran mayoría por

los estratos de mayores ingresos (por ejemplo los servicios urbanos especiales). Otros servicios, en cambio, si están atendiendo necesidades de estos grupos mas vulnerables, como la salud y la educación básica. Cabe aclarar que solo en algunos casos es posible determinar el gasto social enfocado hacia los grupos con mayores carencias dentro de cada servicio.

La focalización de los gastos hacia los pobres es elevada cuando se trata de educación primaria y media, atención sanitaria y asistencia y promoción social. Por el contrario los gastos en seguridad social, obras viales, servicios especiales urbanos y la educación superior, turismo, y cultura, tienen generalmente una tendencia a ser aprovechados por los grupos sociales que no están en las peores condiciones socio-económicas¹⁹. Igualmente dentro de estos sectores hay partidas que están destinadas a los sectores pertenecientes a los niveles más bajos de la estructura de ingresos, por ejemplo, los recursos destinados a “Tierra, Vivienda y Promoción Social” a través de subsidios, préstamos o programas de ayuda o las obras de infraestructura realizadas en los barrios pobres.

La Municipalidad de General Pueyrredon es un caso bien diferenciado con respecto a otras municipalidades, en cuanto a capacidad de autofinanciamiento y autogestión, y nivel de responsabilidades delegadas por los gobiernos provincial y nacional acerca de la prestación y gestión de servicios públicos.

Es así como, el gobierno municipal a través de la provisión de determinados servicios públicos esta haciendo un gasto social enfocado a los sectores mas carenciados, sin embargo es cierto que las mayores partidas de gasto público son las destinadas a la provisión de servicios aprovechados por las partes mejor posicionadas en la distribución del ingreso, como los servicios urbanos especiales, las obras públicas en vialidad y en infraestructura.

Como el objeto de esta tesis es el análisis del gasto social realizado por el Municipio de General Pueyrredon, hay que dejar en claro que caen bajo la orbita del presente trabajo todas las erogaciones de los servicios por los que se responsabiliza el municipio, a través de sus

19 En estudios realizados por la CEPAL para los países latinoamericanos, se indica que, en términos absolutos, los sectores de mayores ingresos se benefician más del gasto social. Sin embargo, como proporción de los ingresos de cada estrato, los subsidios que se canalizan a través de dicho gasto son mayores para los sectores más pobres de la población. Este patrón global es el resultado de los impactos distributivos muy diferentes que tienen los distintos tipos de gastos en la estructura de ingresos de cada sector.

secretarías o por medio de los organismos públicos descentralizados, y no así los ejecutados por los restantes niveles de gobierno.

Gran parte de las erogaciones realizadas a este nivel de gobierno se enfocan mayoritariamente a la provisión de servicios públicos sin discriminación de beneficiarios, independientemente que sean aprovechados en mayor o en menor medida por cada uno de los distintos grupos sociales. Este comportamiento, de asistencialismo universal, es característico de las políticas sociales en Argentina a lo largo de la historia.

De esta manera, en la búsqueda de tratar de estimar cuáles son los gastos efectuados por el municipio para la satisfacción de las necesidades de los sectores con menores recursos, se discriminan aquellas partidas que son mayormente destinadas a los grupos poblacionales con mayor cantidad de carencias, *siempre y cuando* la disponibilidad de datos los permita. Esta metodología seleccionada se corresponde con el objetivo de intentar visualizar el GPS desde una perspectiva enfocada a la atención de las necesidades más apremiantes de ciertos sectores, en la búsqueda de una mayor equidad social, premisa esta de justificación del GPS.

Existen dentro de las ejecuciones municipales –así como de las organizaciones públicas descentralizadas- partidas que explícitamente, o que se sabe por convención, manifiestan un mayor aprovechamiento por parte de sectores poblacionales con menores recursos.

5.4.1 Evolución del GPT y del GPS, participaciones absolutas y relativas

Ajustando los datos a la definición estricta de Gasto Público Social, que considera al mismo como todo egreso efectuado en la provisión de servicios públicos, independientemente de quienes son los beneficiarios del mismo, obtenemos una distribución del gasto para el periodo bajo análisis como la que se muestra en el Cuadro 1.

CUADRO 1

**GPT y GPS sin distinción de beneficiarios –a precios de 1993-
En miles de pesos**

Periodo	GASTO PUBLICO TOTAL	GASTO PUBLICO SOCIAL	PARTICIPACION GPS EN GPT
1996	158.247	94.822	59,9%
1997	178.815	107.855	60,3%
1998	186.543	141.976	76,1%
1999	196.585	129.151	65,7%
2000	163.557	112.808	68,9%
2001	156.546	108.226	69,1%
2002	110.915	73.554	66,3%
2003	125.029	82.367	65,9%
2004	147.692	103.637	70,2%
2005	172.581	122.022	70,7%

Fuente: Elaboración propia en base a ejecuciones presupuestarias municipales

Esta importante participación del GPS en el GPT se debe a que no se está discriminando que parte del presupuesto municipal es destinado efectivamente a los sectores más afectados por la pobreza y la desigualdad.

La información que nos brinda esta primera aproximación es que para el año 2005, un 70,7% del GPT estuvo destinado a la atención de cuestiones sociales, participación que para el año 1996 no llegaba a alcanzar el 60%. Puede observarse por otra parte, que a través de toda la década bajo análisis este porcentaje es inferior al 70% salvo en el año 1998 en el que aumenta a un significativo 76%, producto del aumento del gasto efectuado en obras de infraestructura vial, como pavimentación y ensanche de calles, realizados en varias zonas de la ciudad cabecera del municipio, Mar del Plata.

El nivel del GPT para el año 2005 con respecto a 1996 es un 9% superior, y el GPS un 29% mayor. En el **Cuadro A del Anexo 2** se puede observar el incremento de ambas partidas a valores corrientes.

Es trascendental en análisis que abarquen toda una década quitar a los valores el efecto que ejercen sobre estos los niveles de inflación de la economía, especialmente en el caso argentino, donde los niveles de evolución en los precios son significativos. Para deflactar los

datos se eligió el índice de precios al consumidor IPC²⁰ con base en el año 1993, por ser considerado este como un año de relativa estabilidad económica, política y social; de esta forma se puede apreciar el verdadero incremento de los gastos destinados a cuestiones sociales como consecuencia de un mayor compromiso político.

Tal como se observa, el año en que se alcanzó un mayor monto absoluto y relativo en Gasto Público Social es 1998, y acá yace la razón por la cual se intentará separar en la medida de lo posible, a las erogaciones que no se destinan mayoritariamente a un goce de los estratos mas pobres de las que si, optando por el análisis de las segundas, para determinar la verdadera evolución de los gastos destinados a los sectores carenciados.

La indagación acerca de lo sucedido en el año 1998 a través de las ejecuciones presupuestarias municipales y de los organismos que dependen del gobierno local, permite establecer que el mayor monto en GPS fue debido al aumento en la ejecución de gastos de la Secretaria de Vialidad, quien destinó para obras de infraestructura vial unos 22 millones de pesos corrientes, monto interesantemente superior al destinado año a año en el mismo rubro. Es evidente que esta mayor participación de gastos no modifica en nada la situación de los grupos más carenciados, ya que este servicio es mayormente aprovechado por estratos socio-económicos medios y altos (por ej., una remodelación de la Peatonal San Martín u obras de alumbrado en el paseo costanera no modifican en nada ni satisfacen ninguna necesidad de la población en situación de pobreza o de los que menos tienen).

Por esta razón, se excluye de las partidas consideradas como GPS (con focalización) para el presente análisis los Sectores: Obras de Infraestructura Vial, Servicios Urbanos Especiales y Obras Sanitarias, solo considerando las partidas que denotan trabajos públicos específicamente destinados a los barrios periféricos o con mayores carencias del municipio. No debe dejar de incluirse al rubro préstamos para la vivienda que se efectuaron desde la Secretaria de Desarrollo Social.

Desde esta nueva perspectiva de análisis, vemos que la proporción de gasto destinado a la atención de cuestiones sociales disminuye considerablemente. El no tener en cuenta las partidas anteriormente enumeradas, por no estar destinadas a la atención de necesidades de

²⁰ Elaborado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INDEC.

sectores con menos recursos²¹ y no cumplir con los objetivos de redistribución que tiene en su concepción la idea de Gasto Público Social, provoca que el mismo disminuya ampliamente tanto en participación absoluta como relativa.

De acuerdo al Cuadro 2, el porcentaje promedio de participación a lo largo de la década es ahora del 32%, valor notoriamente inferior al 67% que se alcanza con la visión anterior (Cuadro 1). En esta ocasión, el año con mayor importancia relativa de GPS con respecto a GPT es el 2000, donde podría argumentarse una correspondencia con los crecientes indicadores de desocupación, desempleo y desigualdad, resultado de la política y del modelo económico seguido en los noventa.

Pero es notorio a la vez que el GPS disminuye su participación en el GPT en los años siguientes, cuando el comportamiento tendría que haber sido el inverso, siguiendo una lógica de atención ante crecientes necesidades sociales y signos de desigualdad –en el marco de la crisis de 2001-. En relación a esto es importante destacar lo sucedido en el 2002, donde mediando plena crisis económica, política y social, el nivel de GPS inclusive a valores corrientes (al igual que el de GPT) era inferior al observado en 1996.

CUADRO 2

***GPS con focalización en los estratos de menores ingresos – a precios de 1993²² -
En miles de pesos***

Periodo	GASTO PUBLICO TOTAL	GASTO SOCIAL focalizado	PARTICIPACION GPS (focalizado) en GPT
1996	158.247	47.951	30,3%
1997	178.815	49.633	27,8%
1998	186.543	62.514	33,5%
1999	196.585	59.330	30,2%
2000	163.557	56.251	34,4%
2001	156.546	53.248	34,0%
2002	110.915	37.669	33,9%
2003	125.029	36.990	29,6%
2004	147.692	46.903	31,8%
2005	172.581	57.108	33,1%

Fuente: Elaboración propia en base a ejecuciones presupuestarias municipales

²¹ La cuestión conflictiva yace en que son partidas incluidas en la concepción clásica de lo que se considera GPS pero como el objeto de este trabajo es identificar mayormente el GPS destinado a los pobres, y en el municipio estos servicios justamente no están siendo utilizados por estos, se los excluye de la definición adoptada para la presente tesis.

²² Ver **Cuadro B del Anexo 2** para observar los valores corrientes del Cuadro 2.

Por otro lado, se observa que a partir de 1998, donde se alcanza el máximo GPS, es constante la disminución de los montos aplicados en cuestiones sociales, correspondiéndose esto con una merma también en el GPT. Luego de una variación negativa año a año del orden del 5%, en el 2002 el GPS sufre una fuerte baja del 29% con respecto al año anterior. Recién en el 2004 vuelve a recuperarse una tendencia positiva de crecimiento alcanzando los valores de 1996.

Mientras entre 2003 y 2002 el objetivo debería haber sido atender los crecientes niveles de necesidades, el GPS ejecutado a nivel municipal no cumplió con lo mismo, ya que alcanza el menor valor de la serie con una disminución del 2% en términos monetarios y una pérdida de participación del orden de los cuatros puntos porcentuales.

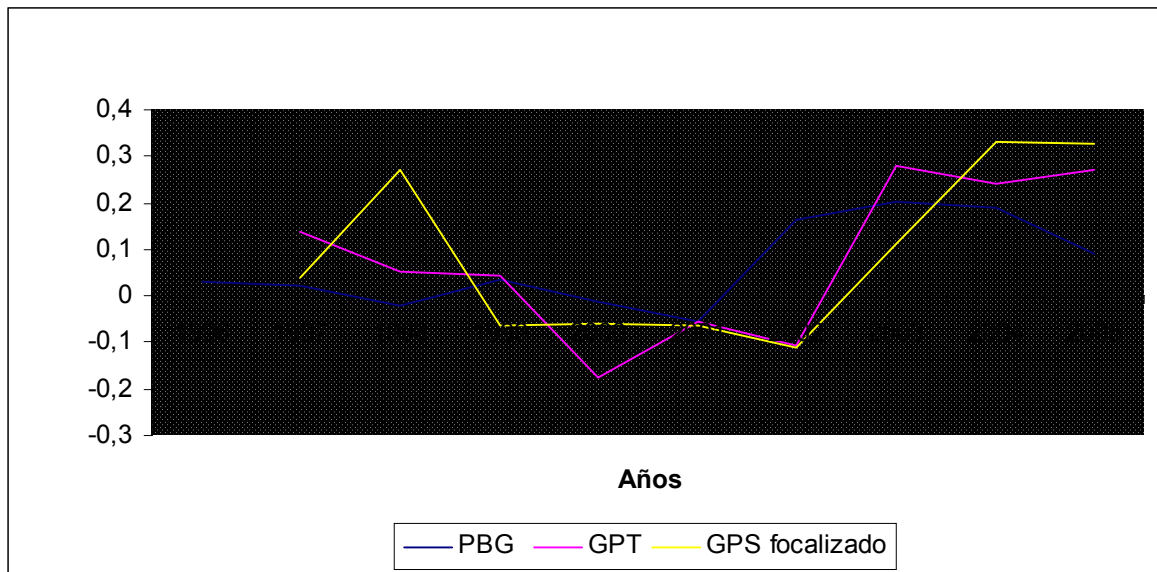
Esta merma tanto en el GPT como en el GPS se corresponde con una fuerte disminución en los Recursos totales de la Administración Central²³ (**Ver Cuadro C del Anexo 2**). Para el año 2002 el municipio se encuentra con una fuerte disminución en la recaudación tributaria motivada por la recesión económica en marco de la crisis de diciembre de 2001.

Siguiendo la misma evolución que presenta el Producto Bruto, el GPS tuvo un comportamiento pro-cíclico, contrariamente a lo que manifiesta su teoría, en donde ante empeoramientos de las condiciones sociales el nivel de GPS debe aumentar para hacer frente a esta situación. No obstante, siguió la lógica de las finanzas públicas, donde antes menores recursos disponibles, menores son los niveles de gasto público.

El comportamiento pro-cíclico del Gasto Público Social en el Municipio queda claro también en el **Cuadro D del Anexo 2**, que como se definió en la sección anterior, acompaña la tendencia que sigue el producto bruto, en este caso el Producto Bruto Geográfico. Se muestra este comportamiento de las series a través del gráfico 1 ***“Evolución del PBG, del GPS y del GPT”***.

²³ Se analiza, exclusivamente, la evolución de los recursos de la Adm. Central, ya que en promedio el 85% de los recursos de los organismos descentralizados están constituidos por remesas de la misma (a través de las Erogaciones Figurativas).

GRAFICO 1: Evolución del PBG, del GPS y del GPT



Fuente: Elaboración propia en base a ejecuciones presupuestarias municipales

Igualmente se observa que las tasas de cambio de los gastos públicos son mucho más pronunciadas que la del cambio del PBG. Los años 1999-2002 son los de la crisis económica que se observan en el gráfico por la depresión tanto del PBG como de los gastos públicos, GPT y GPS.

A partir del año 2002/3 se observa una recuperación tanto en las tasas de crecimiento de la economía como en el Gasto Público municipal, y dentro de este la porción destinada a la atención de las cuestiones sociales.

Un resumen de lo visto hasta ahora se presenta en el Cuadro 3. Es aquí donde se puede remarcar, las diferencias que acarrea considerar una visión amplia del GPS o una mas estrecha enfocada en la atención de la población menos favorecida.

CUADRO 3
Resumen, en miles de pesos

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
a precios corrientes										
GPT	170.688	193.893	204.143	212.622	175.238	165.938	147.980	189.243	235.003	299.053
GPS s/distinción	102.277	116.950	155.371	139.687	120.865	114.719	98.133	124.670	164.904	211.442
GPS c/focalización	51.721	53.819	68.413	64.171	60.268	56.443	50.257	55.987	74.631	98.957
a precios de 1993										
GPT	158.247	178.815	186.543	196.585	163.557	156.546	110.915	125.029	147.692	172.581
GPS s/distinción	94.822	107.855	141.976	129.151	112.808	108.226	73.554	82.367	103.637	122.022
GPS c/ focalización	47.951	49.633	62.514	59.330	56.251	53.248	37.669	36.990	46.903	57.108
estructura porcentual										
GPT	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
GPS s/distinción	59,9%	60,3%	76,1%	65,7%	69,0%	69,1%	66,3%	65,9%	70,2%	70,7%
GPS c/ focalización	30,3%	27,8%	33,5%	30,2%	34,4%	34,0%	34,0%	29,6%	31,8%	33,1%

Fuente: Elaboración propia en base a ejecuciones presupuestarias municipales

En cuanto al crecimiento de las partidas dedicadas a la atención de lo social, vemos que en el año 2005 se destina casi un 20% más de lo que se destinaba en 1996. Pese a que este incremento es superior al casi 10% del aumento que experimentó el GPT, esto es signo de que no se atendió, al menos a nivel local, ni los crecientes índices de pobreza ni la disminución general en el bienestar de la población que se fue generando a lo largo de este periodo. El crecimiento de estos índices fue mucho mas pronunciado que el del gasto que supuestamente viene a disminuir o a suavizar los efectos de los mismos.

Por último, en relación a este resumen, también es dable nombrar la estabilidad que presenta la participación del GPS en el GPT variando entre un 28% y un 34%. Se observa que a pesar de la disminución del GPT en los años de crisis (y por consiguiente del GPS), la participación relativa del gasto social en el total alcanzó los valores mas altos de la década en los años 2001/2002. El incremento, en 2005 con respecto a 1996, de la importancia relativa del GPS en el GPT fue solamente de 3 puntos porcentuales.

5.4.1.1 GPT y GPS per capita

En base a la población estimada para el Partido de General Pueyrredon por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos -INDEC-, y a la estimación del número de personas pobres correspondientes para cada año, se realizó el Cuadro 4. Este detalla los valores per capita de GPT y GPS, a precios de 1993²⁴, considerando por un lado la estimación de población total y por el otro a la población pobre.

CUADRO 4

GPT, GPS sin distinción de beneficiarios, GPS con focalización en los estratos de menores ingresos

Valores per capita a precios de 1993

	GPT pc	GPS²⁵ pc	GPS²⁶ pc	GPS²⁷ pc (población pobre)	Población Estimada	Personas Pobres Estimadas
1996	277	166	84	296	570.900	162.100
1997	308	186	85	373	581.400	133.100
1998	316	240	106	611	591.100	102.300
1999	327	215	99	468	601.150	126.900
2000	268	185	92	422	611.100	133.200
2001	252	174	86	280	621.300	190.100
2002	176	116	60	127	631.700	295.600
2003	196	129	58	167	637.950	222.000
2004	255	179	81	305	578.400	153.800
2005	293	207	97	414	589.750	138.000

Fuente: Elaboración propia en base a ejecuciones presupuestarias municipales

Como consecuencia de la fuerte crisis experimentada durante los años 2001/2, la cantidad de personas pobres creció raudamente alcanzando para el año 2002 un número estimado de 295.600 y para el 2003 la cantidad de 222.000 pobres. Estos años son los que experimentan los mayores niveles de pobreza en toda la serie, y justamente no se corresponden con los mayores niveles de gasto social per capita. En 2002 el gasto social per capita fue de 60\$ y en 2003 de 58\$, siendo estos valores inclusive inferiores a los de 1996 (30% menos). Recién en 2005 se alcanzan valores superiores (15% más) a los manifestados en 1996, año posterior a la Crisis del Tequila

²⁴ Ver **Cuadro E del Anexo 2** para observar los valores corrientes del Cuadro 4.

²⁵ Gasto Publico Social per capita -sin focalización de beneficiarios-.

²⁶ Gasto Publico Social per capita -con focalización de beneficiarios-.

²⁷ Gasto Publico Social per capita -con focalización de beneficiarios-. Calculada en función del total de personas pobres estimadas en el Partido de General Pueyrredon para cada año-.

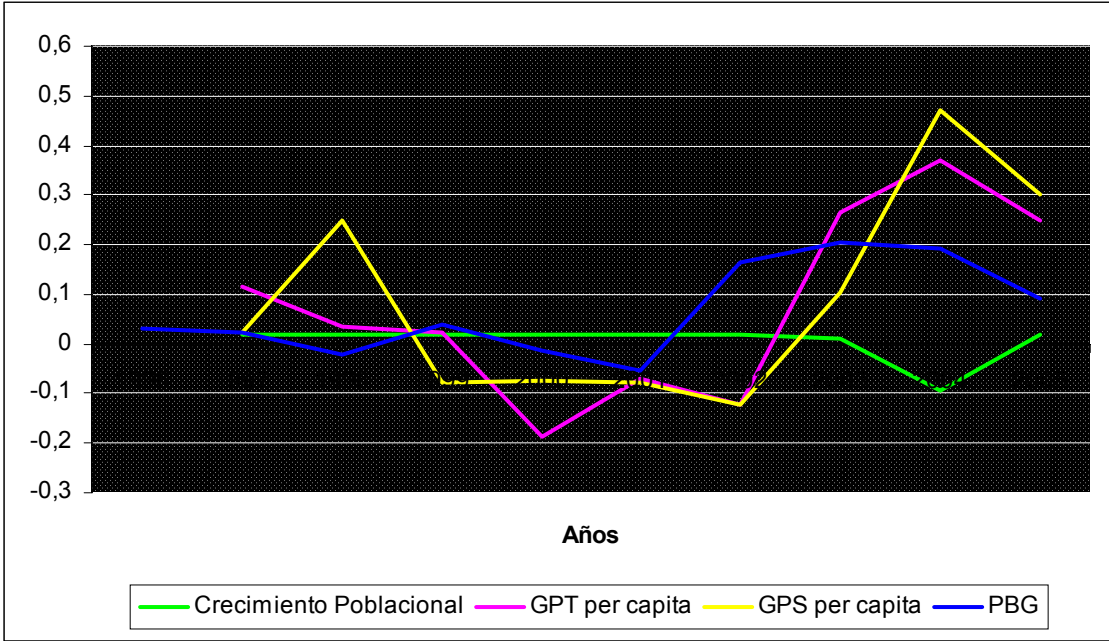
Ahora bien, si solo se considera la cantidad estimada de personas pobres para el cálculo del gasto per capita, este último evidentemente crece de forma considerable comparado a los valores que toman a la población total. Así para el 2002 el GPS es de 127\$ y para 2003 de 167\$, recuperando recién al año siguiente valores superiores a los evidenciados en 1996. De esta manera, el GPS ejecutado por cada persona pobre en 2005 se muestra un 40% superior al experimentado en 1996.

El año 1998 se presenta como el más favorable en cuanto a cantidad de pobres estimados y Gasto Público Social, relacionado esto con la recuperación en la economía argentina que se dio con posterioridad a la crisis mexicana y con anterioridad a que estallara la crisis de “La Convertibilidad”.

A lo largo de la serie, el comportamiento del GPS per capita (visión universalista) no ha tenido variaciones significativas. No ocurre lo mismo con el GPS que toma en cuenta solamente a los pobres, ya que este valor está influenciado tanto por el número de personas pobres estimadas así como por el monto de gasto público asignado a cuestiones sociales.

Por medio del gráfico “Evolución del PBG, del GPSpc, del GPTpc y crecimiento poblacional” queda en claro que la evolución de los valores per capita registran el mismo comportamiento que los valores agregados. (Ver valores en Anexo 2, Cuadro F).

GRAFICO 2: Evolución del PBG, del GPS pc, del GPT pc y crecimiento poblacional



Fuente: Elaboración propia en base a ejecuciones presupuestarias municipales

Al tener el crecimiento poblacional una conducta estable, evidentemente los cambios en el comportamiento del GPSpc y del GPTpc se atribuyen exclusivamente a cambios en los montos totales de los mismos

Luego de la crisis del 2001, el PBG recupera su crecimiento a tasas positivas en 2002, lo que contribuye a que en el año siguiente se incrementen tanto la recaudación de recursos corrientes (tributarios y no tributarios) como los de capital. La mejor situación fiscal en el municipio para el año 2002 se manifiesta en el incremento de las erogaciones en GPT y por ende en GPS.

Como ya se ha observado con anterioridad, el GPS en el municipio no cumplió con lo que manifiesta la teoría, esto es que ante situaciones de crisis socio-económicas el gasto destinado a cuestiones sociales debe aumentar para combatir y suavizar los efectos del deterioro social y de las crisis económicas. Por el contrario lo que sucedió fue un posterior aumento cuando se dio la recuperación económica, siguiendo la lógica de las finanzas públicas.

Con tasa negativa de crecimiento para el 2001, el nivel de actividad repercute sobre la capacidad de recaudación del municipio. Así, a precios de 1993, el monto total de lo recaudado por la Administración Central para el año 2002 es 34 millones inferior a lo que presentaba en 2001. Esta menor disponibilidad de recursos disponibles se observa también en la evolución negativa que siguieron el GPT y el GPS.

Con tasa negativa de crecimiento para el 2001, el nivel de actividad repercute sobre la capacidad de recaudación del municipio. Así, a precios de 1993, el monto total de lo recaudado por la Administración Central para el año 2002 es 34 millones inferior a lo que presentaba en 2001. Esta menor disponibilidad de recursos se observa también en la evolución negativa que siguieron el GPT y el GPS (**Cuadro C del Anexo 2**). Por último cabe aclarar que para el año 2003, donde el nivel de actividad evoluciona en forma positiva, la mayor capacidad de recaudación fiscal del municipio se manifiesta esta vez en un crecimiento del GPT y del GPS.

La evidencia empírica demuestra que ante periodos de fuertes recesiones económicas la manera en la que se manifiesta la ayuda social es generalmente en planes o programas consistentes en transferencias de especies o dinero.

Desde el punto de vista de la definición estricta del GPS es “razonable” que la evolución de las erogaciones del mismo acompañen los vaivenes de la economía, ya que en el municipio una parte importante del GPS no esta destinada a los sectores carenciados. Pero si se considera la visión mas acotada del GPS para el municipio, ya no es tan razonable justificar un comportamiento pro-cíclico del GPS, ya que no estaría asistiendo los mayores niveles de deterioro social.

Hasta aquí se hizo una revisión de lo sucedido a lo largo del período bajo estudio, con los montos totales y per capita del Gasto Público Social; y se lo relacionó con el comportamiento del Gasto Público Total y con el Producto Bruto Geográfico. A continuación se verán los mismos valores pero discriminados por función, otra forma de abordar el GPS.

5.4.2 Evolución del GPS discriminado por funciones

Como se hizo anteriormente, primero se realizara la desagregación del GPS en base a la definición estricta del GPS, incluyendo todos los servicios sociales, estén o no beneficiando algunos de ellos en mayor medida a sectores sociales con mayor poder adquisitivo.

5.4.2.1 GPS por funciones, sin distinción de beneficiarios

En el Cuadro 5 se organizan los datos por función, adecuándolos a la definición clásica de los rubros que se incluyen en el Gasto Público Social. Así, son considerados como tal, sin distinción de beneficiarios²⁸, los servicios en Salud, Educación Básica, Cultura, Deporte y Recreación, Asistencia y Promoción Social, Servicios Especiales Urbanos, Infraestructura Vial, y Servicios Sanitarios. Estos son los rubros en los cuales se estructuran los gastos con destinos sociales en el municipio, ya sea a través de las ejecuciones municipales o de los entes descentralizados así como de las empresas con capitales públicos -OSSE-.

Desde esta línea de análisis, queda de manifiesto que el rubro que tiene la mayor importancia en cuanto al conjunto de erogaciones efectuadas es el de *Servicios Urbanos Especiales*, que incluye fundamentalmente los servicios de Alumbrado, Control y Seguridad y Otros Servicios Urbanos Auxiliares. Este servicio es prestado por el **Ente Municipal de Vialidad, Servicios**

²⁸La NO distinción de beneficiarios refiere al hecho de que no se diferencie entre que clases sociales, con mayor o menor poder adquisitivo, hacen uso o se benefician del servicio provisto públicamente.

Urbanos y Gestión Ambiental. El mismo también esta encargado del sector *Infraestructura Vial*, que durante algunos de los años bajo análisis fue ejecutado por la Secretaria Municipal de Vialidad, y reviste particular importancia en la ciudad durante la mayoría de los años bajo análisis.

CUADRO 5

***Gasto Público Social por función, sin distinción de beneficiarios, a precios de 1993
En miles de pesos***

FUNCION	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
SALUD	7.261	8.108	8.478	8.931	9.117	8.277	6.254	6.238	7.521	9.469
SERV. ESP. URBANOS	40.821	49.516	56.082	55.409	47.630	43.006	32.073	35.550	44.295	53.762
ACCION/PROM. SOCIAL	10.489	10.605	10.720	12.087	11.156	10.630	7.758	7.315	9.455	12.464
DEPORTES Y RECREACION	2.287	3.151	3.929	3.620	3.591	3.267	2.250	2.391	3.184	3.840
CULTURA	6.103	5.609	6.037	6.127	5.721	5.674	3.485	3.367	3.722	4.531
EDUCACION	17.172	18.642	21.138	21.448	22.030	21.454	16.513	16.247	19.365	22.817
INFRAESTRUCTURA VIAL	6.629	6.826	26.157	8.433	8.193	1.621	3.192	8.831	9.416	9.889
SERVICIOS SANITARIOS	4.059	5.399	9.435	13.096	5.370	14.297	2.028	2.428	6.678	5.250
total	94.822	107.855	141.976	129.151	112.808	108.226	73.554	82.367	103.637	122.022

Fuente: Elaboración propia en base a ejecuciones presupuestarias municipales

En segundo lugar, esta el sector de *Educación Básica y Media*, provista a nivel municipal. Este servicio cobra importancia en los noventa con el nuevo modelo participativo que se fue desarrollando en el país, el cual consiste en transferir mayores responsabilidades en prestación de servicios a los gobiernos provinciales y locales. Hasta ese momento los municipios estaban a cargo principalmente de la prestación de servicios urbanos a la comunidad. Como ya se explicó, el Municipio de Gral. Pueyrredon constituye un caso especial en cuanto a cantidad de servicios públicos a su cargo y su capacidad de auto gestión.

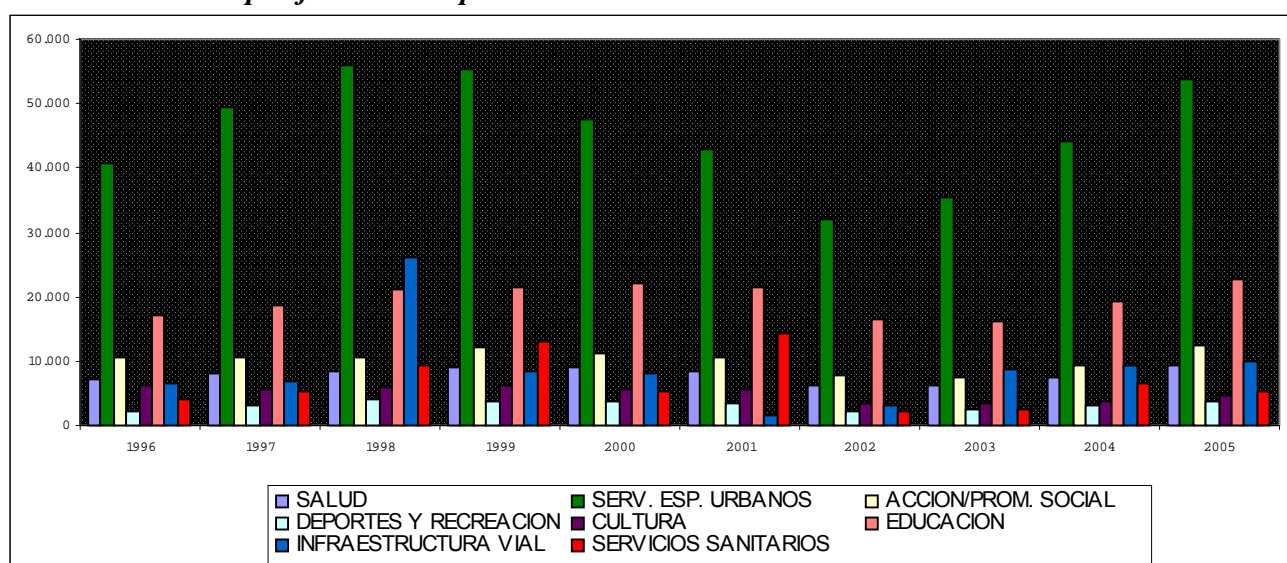
Los servicios de *Sanidad* provistos por los hospitales y centros de salud municipales, tienen también una importante participación dentro de las erogaciones totales del GPS, al igual que lo hacen los programas y las ayudas municipales comprendidas en las partidas incluidas en *Acción y Promoción Social*. Este último rubro comprende las transferencias que se efectúan hacia las organizaciones del sector privado, a comedores barriales, a hogares de niños, madres y ancianos, subsidios que se dan a los indigentes, planes de ayuda, entre otras acciones realizadas por la **Secretaria de Desarrollo Social**.

Las erogaciones efectuadas en *Cultura y Deportes y Recreación*, canalizadas a través del **Ente Municipal de Deportes y Recreación** y de la **Secretaría de Cultura**, ocupan los rubros a los cuales se les destina la menor proporción de gasto público. Cabe mencionar que el sector Cultura durante los primeros años analizados es gestionado por el **Ente Municipal de Turismo**, motivo por el cual se incluyen sus ejecuciones presupuestarias en el desarrollo del presente trabajo.

El caso de los *Servicios Sanitarios*, que comprenden la provisión de agua potable así como los servicios de alcantarillado –cloacales-, constituye un caso especial. Al haber sido transferido su gestión a manos privadas (**Obras Sanitarias Sociedad de Estado –OSSE-**), solo se considera en la presente tesis como gasto público social las erogaciones efectuadas en obras de infraestructura. Cabe aclarar que en el Cuadro 5 figuran todas las efectuadas independientemente de los barrios en los cuales se hayan realizado.

Este último servicio público no presenta a lo largo de la serie de tiempo un comportamiento uniforme o en armonía con el comportamiento que presentaron los restantes sectores. Tres motivos se consideran como causantes de esto, uno que solo son considerados como GPS las obras de capital en infraestructura, otro es que tiene gestión y administración privada, y por último que se trata de un servicio arancelado, por ende es claro que el monto destinado en concepto de GPS no se ve directamente afectado por los vaivenes del GPT ni del PBG. Esto es claramente visualizado en el grafico siguiente.

GRAFICO3: GPS por funciones a precios de 1993



Fuente: Elaboración propia en base a ejecuciones presupuestarias municipales

En los restantes rubros o Sectores Sociales, en cambio, se observa un mismo patrón de comportamiento en cuanto a los valores que tomaron a lo largo de la década. En general, todos han seguido una trayectoria de crecimiento que solo fue interrumpida como consecuencia de la crisis de 2001, como ya se ha dejado en claro en los comienzos de esta sección, pero que se recupera en el año 2003.

Algunos Sectores en 2001 disminuyeron sus erogaciones vertiginosamente, y en especial aquellos relativos a los gastos en capital e infraestructura. Como es sabido, en la administración pública, los gastos corrientes (personal, bienes y servicios) son mucho más inflexibles a la baja. Esto origina que ante necesarios ajustes en el GPT y por ende en el GPS, se recurra a la disminución de las erogaciones efectuadas en los sectores que mas gastan en concepto de capital, como ser Obras viales, Inversiones en Alumbrado, entre otros. Lo mismo ocurre en los otros sectores, configurándose principalmente los ajustes por recesión a través de las erogaciones correspondiente a inversiones de capital, como la compra de Bienes Muebles, Inmuebles o las inversiones en Trabajos Públicos.

Otros Sectores sufrieron una disminución significativa recién en el año 2002, y otros ya en este año empezaron a recuperar el crecimiento en el nivel de erogaciones efectuadas, por haber comenzado su contracción en las vísperas de la crisis de 2001. De este modo se observa que cada uno de los Sectores Sociales se manifestó de diferente manera ante la crisis de 2001, teniendo algunos una participación mayor en la disminución total del GPS.

Sin considerar el efecto de la suba de precios²⁹, se observa entre 2000/2003 que el sector Salud experimenta una contracción del orden del 32%, Bienestar Social se contrae un 34%, en el rubro Cultura la disminución es del orden del 45%, y en Educación la contracción fue del 26%. Por otra parte, si analizamos el periodo 1999/2002, Servicios Esp. Urbanos disminuye un 42%, Deportes y Recreación un 38%, y lo gastado en Infraestructura Vial entre 1999/2001 se contrae el 81%.

A lo largo de todo el periodo, el gasto en Salud crece el 30%, los Servicios Urbanos Especiales se incrementaron en un 32%, y los gastos en Acción y Promoción Social un 19%. El cuadro también muestra que Deportes y Recreación es quien tuvo el mayor incremento

²⁹ En el **Cuadro G del Anexo 2** se encuentran los valores de los rubros componentes del GPS a valores corrientes.

(68%). Educación, Infraestructura Vial y Servicios Sanitarios encuentran el 2005 con un nivel de gastos un 33%, un 49% y un 29% superior, respectivamente, al de 1996. Llama la atención la contracción acaecida en el Sector Cultura, que disminuye un 26% en el periodo.

Finalmente, como ya se manifestó con anterioridad, el Cuadro 5 muestra que el GPS crece un 29% a nivel agregado entre 1996 y 2005. Se puede concluir, en base a la información brindada por el mismo, que el sector con mayor participación es el de Servicios Urbanos, que para el caso del municipio, es aprovechado ampliamente por las clases medias y altas. De esta manera, no se puede realizar realmente un análisis de cuanto llega efectivamente a manos de la población carenciada, por eso se volverá a focalizar en la definición restringida, adoptada por este trabajo.

5.4.2.2 GPS por funciones, GPS con focalización en los estratos de menores ingresos

En el Cuadro 6 se realiza la nueva clasificación por funciones, que excluye a los *Servicios Especiales Urbanos* y los de *Infraestructura Vial*³⁰. En esta re-clasificación de lo que se consideran los rubros integrantes del GPS, se incluyen los gastos efectuados en los programas de apoyo y ayuda a la Vivienda. Estos se canalizaron a través de la Secretaria de Desarrollo Social.

Por su parte, los rubros *Salud, Educación, Deportes y Recreación, Cultura y Acción y Promoción Social* son considerados como mayormente aprovechados por los estratos sociales de menores recursos, al no ser posible su discriminación entre distintos beneficiarios.

Siendo los Servicios Urbanos una de los sectores donde más recursos se emplean a nivel municipal, no considerarlo como un Gasto Social, por las razones expuestas precedentemente, muestra que el monto total de GPS año a año disminuye cuantiosamente.

Las partidas que se incluyen en *Servicios Urbanos en barrios* consisten en inversiones o trabajos públicos realizados en alumbrado o servicios auxiliares en zonas pobres de la ciudad

³⁰ Solo se consideran las partidas de estos rubros destinadas a obras que se realizaron en el periodo en los barrios de la periferia de la ciudad y aquellos considerados por el autor como barrios pobres. La misma consideración cabe para los trabajos de infraestructura realizados por OSSE.

de Mar del Plata o en la localidad de Batán. Es dable observar, a través del Cuadro 6, la casi inexistente participación de este concepto en varios de los años tomados en cuenta, presentando una gran fluctuación año tras año, a la inversa de lo que sucedía cuando se consideraba el GPS sin distinción de población o zonas objetivo. Las obras realizadas por OSSE también muestran una gran fluctuación año a año, tanto las realizadas en barrios céntricos de la ciudad de Mar del Plata como en barrios más carenciados.

Otra cuestión a remarcar, es que durante el período de crisis, los gastos efectuados en los Sectores Sociales que mayor ayuda brindan a los grupos carenciados fluctúan menos de lo que se manifiesta en los rubros que se consideran como pro-ricos. De esta manera, se atribuye gran porcentaje de la variación del GPS a la disminución de las erogaciones ejecutadas en los sectores menos redistributivos.

En promedio, el GPS focalizado en poblaciones con menos recursos, a lo largo de los diez años analizados, representa un 47% del Gasto Público Social (donde se consideran todos los servicios públicos prestados independientemente de quienes se beneficien con su uso).

CUADRO 6

Gasto Público Social por función, GPS con focalización en los estratos de menores ingresos, en miles de pesos de 1993³¹

FUNCION	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
SALUD	7.261	8.108	8.478	8.931	9.117	8.277	6.254	6.238	7.521	9.469
ACCION/PROM. SOCIAL	10.489	10.605	10.720	12.087	11.156	10.630	7.758	7.315	9.455	12.464
DEPORTES Y RECREACION	2.287	3.151	3.929	3.620	3.591	3.267	2.250	2.391	3.184	3.840
CULTURA	6.103	5.609	6.037	6.127	5.721	5.674	3.485	3.367	3.722	4.531
EDUCACION	17.172	18.642	21.138	21.448	22.030	21.454	16.513	16.247	19.365	22.817
OSSE en barrios	1.649	2.226	3.679	4.871	1.852	3.620	1.273	1.037	3.404	2.812
SERV. URB. en Barrios	2.842	1.292	8.174	1.985	2.689	327	92	395	251	1.175
PRESTAMOS Vivienda	146	0	360	262	95	0	43	0	0	0
total	47.951	49.633	62.514	59.330	56.251	53.248	37.669	36.990	46.903	57.108

Fuente: Elaboración propia en base a ejecuciones presupuestarias municipales

En el Cuadro 7 se observa la evolución de la participación porcentual de cada función con relación al total de Gasto Público Social, con focalización en los sectores mas necesitados.

³¹ En el Cuadro H del Anexo 2 se presentan los valores correintes.

Así, el gasto en *Salud* tiene una participación promedio, a lo largo de la década, del 16% en comparación al 8% que reportaba según el otro enfoque³².

El rubro *Educación*, que tiene la mayor participación en el GPS, tiene en promedio una captación del 39% del total, a diferencia del 19% correspondiente a la otra visión de GPS.

Los Sectores de *Acción y Promoción Social*, de *Deportes y Recreación* y de *Cultura* aumentan al doble en su participación, llegando al 20%, 6% y el 10% respectivamente.

Por su parte los gastos en *Obras Sanitarias* caen de tener una participación relativa del 6% al 5%, los Servicios Urbanos del 43% al 3%. Cabe aclarar que los *Programas de Vivienda* tienen una pequeña participación en el GPS.

CUADRO 7

Estructura porcentual del GPS por función - GPS con focalización en los estratos de menores ingresos -.

FUNCION	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
SALUD	15,1%	16,3%	13,6%	15,1%	16,2%	15,5%	16,6%	16,9%	16,0%	16,6%
ACCION/PROM. SOCIAL	21,9%	21,4%	17,1%	20,4%	19,8%	20,0%	20,6%	19,8%	20,2%	21,8%
DEPORTES Y RECREACION	4,8%	6,3%	6,3%	6,1%	6,4%	6,1%	6,0%	6,5%	6,8%	6,7%
CULTURA	12,7%	11,3%	9,7%	10,3%	10,2%	10,7%	9,3%	9,1%	7,9%	7,9%
EDUCACION	35,8%	37,6%	33,8%	36,1%	39,2%	40,3%	43,8%	43,9%	41,3%	40,0%
OSSE en barrios	3,4%	4,5%	5,9%	8,2%	3,3%	6,8%	3,4%	2,8%	7,3%	4,9%
SERV. URB. en Barrios	5,9%	2,6%	13,1%	3,3%	4,8%	0,6%	0,2%	1,1%	0,5%	2,1%
PRESTAMOS Vivienda	0,3%	0%	0,6%	0,4%	0,2%	0%	0,1%	0%	0%	0%

Fuente: Elaboración propia en base a ejecuciones presupuestarias municipales

Lo mas importante que se infiere es el hecho que a lo largo de los 10 años bajo análisis, cada uno con sus particularidades, la importancia asignada dentro del Gasto Público a cada Sector Social se mantiene constante, cambiando apenas en pocos puntos porcentuales como consecuencia de reasignaciones o prioridades en la ejecución de algunos programas.

El gasto por persona que realiza el Municipio en cada servicio público que presta, ya sea gestionado desde la administración central o desde sus entes descentralizados puede verse en

³² En el **Cuadro I del Anexo 2** Estructura porcentual del GPS por función - sin focalización de beneficiarios -.

el Cuadro 8, por otro lado, también se analiza cuanto del GPS, discriminado por función, se asigna a cada persona pobre estimada para cada uno de los periodos considerados.

Para cada uno de los servicios públicos provistos por el municipio, se identifica una disminución entre ambos quinquenios del gasto asignado por persona.

Sucede lo mismo cuando se considera la estimación municipal del número de personas pobres, ya que la tasa de crecimiento de la población pobre fue superior a la tasa en la que creció el GPS. De esta manera, en el segundo quinquenio por cada persona pobre estimada por el municipio se gastaba en promedio un 41% menos en salud, un 36% menos en educación y un 43% menos en programas de asistencia y promoción social. Es notoria la fuerte reducción, también para el segundo periodo, de las erogaciones públicas en obras de infraestructura.

Esta disminución, en el final de la década analizada, con respecto a los valores ejecutados al principio de la misma, también se observa en valores a precios corrientes (**Cuadro J del Anexo 2**).

CUADRO 8
GPS por funciones³³, en periodos
En pesos del 1993

	1996- 2000			2000-2005		
	GPS ³⁴	GPS per capita	GPS pc (población pobre)	GPS	GPS per capita	GPS pc (población pobre)
SALUD	8.379	14	64	7.552	12	38
ACCION Y PROMOCION SOCIAL	11.012	19	84	9.524	16	48
DEPORTES Y RECREACION	3.316	6	25	2.986	5	15
CULTURA	5.919	10	45	4.156	7	21
EDUCACION	20.086	34	152	19.279	32	97
OSSE <i>en barrios</i>	2.856	5	22	2.429	4	12
SERVICIOS URBANOS <i>en Barrios</i>	3.396	6	26	448	0,73	2
PRESTAMOS <i>Vivienda</i>	173	0,29	1,31	9	0,01	0,04

Fuente: Elaboración propia en base a ejecuciones presupuestarias municipales

Las peores cuantías registradas en el segundo periodo considerado se deben básicamente a la denominada Crisis de 2001, donde los niveles de actividad así como la recaudación ejecutada

³³ GPS con distinción de beneficiarios

³⁴ En miles de pesos

por la Adm. Central son inferiores a los primeros años de la serie. A partir del año 1999 se observa un fuerte deterioro en las condiciones socio-económicas de la población, con incrementos en los índices de pobreza y deterioro en las condiciones de vida.

Acompañando a esto, la menor disponibilidad de recursos públicos para la ejecución de los niveles precedentes del GPS, justifican una baja en los niveles del gasto asignado a cada habitante estimado en el municipio, al igual que si se considera el gasto que le corresponde a cada persona pobre que se estima para el periodo.

5.4.3 Evolución del GPS discriminado por tipo de gasto

Otro punto importante en el estudio del GPS consiste en establecer y analizar la proporción del mismo que corresponden a erogaciones corrientes y cual a erogaciones de capital. Para ello resulta necesario realizar una breve reseña de las partes componentes de las ejecuciones municipales, tanto para la administración central como para sus organismos descentralizados.

La primera parte corresponde a las **Erogaciones Corrientes**, la cual incluye: los *Gastos de Funcionamiento* (gastos en personal y gastos en bienes de consumo y servicios), los *Intereses y Gastos de la Deuda*, las *Transferencias* para erogaciones tanto corrientes como de capital, y otras partidas *A Clasificar*.

La segunda sección esta dedicada a las **Erogaciones de Capital**, que incluyen: la *Inversión Física* (bienes muebles de capital, trabajos públicos, bienes inmuebles), la *Inversión Financiera* (con aportes de capital y préstamos).

Otra división es para las **Erogaciones Figurativas**, donde se detallan las *transferencias* a los distintos Entes descentralizados del municipio encargados de diferentes servicios públicos. Están conformadas por transferencias sin afectación pre-determinada o con afectación.

Y por último esta la sección de **Otras Erogaciones**, que incluyen los gastos del municipio con respecto a la *Responsabilidad Civil* (por ej. Siniestros ocasionados a terceros), las *Obligaciones Fiscales*, *Amortización de la Deuda*, o erogaciones correspondientes a *Devolución de Tributos*.

Para este trabajo se toma en consideración que las partidas componentes del GPS están conformadas por *erogaciones corrientes*, en cuanto a gastos en personal, gastos en bienes de consumo y servicios y transferencias para erogaciones. Esto siempre relacionado con los servicios públicos que presta el municipio y que son considerados como generadores de gasto social para la atención de los grupos poblacionales más desfavorecidos.

Para estos servicios públicos, también se toman en consideración las erogaciones de capital comprendidas por los gastos en bienes muebles, bienes inmuebles y trabajos públicos. Las partidas comprendidas en Erogaciones Figurativas se computan solamente desde los presupuestos de cada Ente³⁵, ya aplicadas en los mismos como gastos en personal, en bienes de consumo, en inversiones físicas, entre otras aplicaciones.

5.4.3.1 Evolución del GPS, con focalización en los estratos de menores ingresos, discriminado por tipo de gasto

En el Cuadro 9 se desglosa el gasto público asociado a cada función, entre los gastos realizados en funcionamiento (1) y los gastos realizados como inversión de capital (2). A manera de ejemplo, en el caso del sector Salud, gastos en funcionamiento serían los salarios pagados a los médicos que prestan sus servicios en hospitales municipales o salas de atención barriales. También incluirían el material descartable utilizado en las consultas. Por otro lado, las erogaciones efectuadas por la administración central en la refacción de la estructura edilicia de un centro de salud sería considerado como una erogación de capital.

Se quitan de consideración aquellas partidas que son aprovechadas en mayor medida por los estratos sociales con superior poder adquisitivo. Por eso solo son tomadas en cuenta las partidas de los Servicios Urbanos que consisten en obras de infraestructura llevadas a cabo en los barrios, al igual que con Obras Sanitarias.

Queda a la vista la mayor participación relativa que tienen las erogaciones corrientes sobre las erogaciones de capital. Esto denota un mayor compromiso desde la gestión pública hacia la

³⁵ Este procedimiento tiene como objetivo evitar incurrir en el doble conteo del gasto ejecutado en cuestiones sociales. Entre el 80% y el 90% de los recursos gestionados por los organismos descentralizados provienen de la Administración Central, donde la aplicación de estos fondos vía presupuesto es a través de las Erogaciones Figurativas.

satisfacción de las necesidades de corto plazo, sin estar demasiado involucrado con la inversión a largo plazo en los diferentes sectores prestadores de servicios públicos.

De esta forma, para el sector *Salud*, los gastos en capital a lo largo de los diez años bajo análisis, representan entre un 1% y un 6% de las erogaciones corrientes. Esta relación, para el sector *educativo*, se ubica entre el 0,1% y el 8,7% a lo largo del período. Esto denota claramente una falencia en cuanto al nivel de inversiones públicas llevadas a cabo por el municipio en estos sectores.

Para el sector de *Acción y Promoción Social*, los gastos en capital representan como máximo un 3% de las erogaciones corrientes. En este sector, quizá no llegado a niveles tan bajos como los presentados, no es tan fuerte la necesidad de inversiones como en los sectores de Salud y Educación. En el año 2005 se presenta un fuerte salto en las inversiones de capital para este rubro, debido a la construcción de un Centro de Recepción de Menores.

En cuanto al gasto de capital como proporción del gasto en funcionamiento, llevado a cabo por los sectores de *Cultura* y de *Deportes y Recreación*, se observa también una baja participación de las inversiones en el gasto total. Sobresalen del promedio los valores de 1996, y en el caso del EMDER, el año 2005, por motivo de realización de obras de infraestructura y compra de mobiliario para la prestación de sus respectivos servicios.

Son notorias las fluctuaciones en los recursos aplicados en obras de pavimentación, así como obras de alcantarillado o extensión de la provisión de agua potable. Cabe señalar que es necesaria la asignación de mayor importancia a las inversiones de estas características ya que tienen un alto poder de elevación en los niveles de bienestar social.

Otra partida que tiene importancia pero que ni reporta un alto porcentaje de participación en las erogaciones totales de GPS ni tiene una continuidad a lo largo del periodo analizado son los *Préstamos de Tierra, Vivienda y Promoción Social*.

Para el año 2005 las erogaciones corrientes totales con respecto al nivel que presentaron en 1996, son un 19%% superior, en el caso de las erogaciones en capital para el mismo periodo, se observa que son un 22% superior.

CUADRO 9
GPS por clase de gastos³⁶ –enfoque operativo–
En pesos de 1993³⁷

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
SALUD (1)	7.235	7.801	8.219	8.916	8.657	8.259	6.254	6.217	7.246	8.895
SALUD (2)	26	307	259	15	461	17	1	22	275	574
ACCION Y PROMOCION SOCIAL (1)	10.481	10.272	10.508	11.954	11.151	10.608	7.758	7.312	9.425	11.103
ACCION Y PROMOCION SOCIAL (2)	8	333	212	133	5	22	0	3	30	1.361
DEPORTES Y RECREACION (1)	2.070	3.137	3.909	3.607	3.462	3.236	2.249	2.313	3.098	3.653
DEPORTES Y RECREACION (2)	217	14	20	13	129	31	0	78	87	187
CULTURA (1)	5.670	5.258	5.938	6.077	5.678	5.602	3.480	3.359	3.700	4.474
CULTURA (2)	433	350	99	50	43	72	5	9	22	58
EDUCACION (1)	17.152	17.910	19.455	20.533	21.070	21.342	16.476	16.211	18.509	22.480
EDUCACION (2)	20	732	1.683	915	959	113	37	36	856	337
OSSE en barrios (2)	1.649	2.226	3.679	4.871	1.852	3.620	1.273	1.037	3.404	2.812
SERV. URB. en barrios (2)	2.842	1.292	8.174	1.985	2.689	327	92	395	251	1.175
Prestamos Vivienda	146	0	360	262	95	0	43	0	0	0
Total (1)	42.608	44.379	48.029	51.087	50.017	49.046	36.218	35.411	41.978	50.605
Total (2)	5.343	5.255	14.485	8.244	6.233	4.202	1.451	1.578	4.925	6.503

Fuente: Elaboración propia en base a ejecuciones presupuestarias municipales

5.4.3.2 Evolución del GPS, sin distinción de beneficiarios, discriminado por tipo de gasto

En el Cuadro se exponen los diferentes sectores, discriminados también en gastos corrientes y gastos de capital, según la definición amplia del GPS. A lo comentado con anterioridad se puede agregar algún comentario con respecto al rubro de *Infraestructura Vial* y al de *Servicios Especiales Urbanos*.

En cuanto a los Servicios Urbanos, las erogaciones de capital a lo largo de los 10 años bajo estudio representan entre un 1% y un 29% de los gastos en funcionamiento. Se observan picos en los años 1998 y 1999 debido a un mayor número de obras públicas llevadas a cabo en el municipio, como el mejoramiento de los espacios públicos o inversiones en control y seguridad, con motivo del plan *Mar Del Plata 2000*.

³⁶ (1) Gastos Corrientes; (2) Gastos de Capital

³⁷ El Cuadro K del Anexo 2 presenta los valores corrientes desde este enfoque.

No es tanta la diferencia entre los dos tipos de gastos para el sector de Infraestructura Vial ya que este servicio trata específicamente de inversiones en vía pública del Partido de Gral. Pueyrredon. Inclusive, años como 1996 y 1998, presentan mayor gastos de capital que gastos corrientes. Para el caso de Obras Sanitarias, solo se consideran en el presente informe como GPS las erogaciones efectuadas en obras de infraestructura cloacales y de provisión de agua potable.

Otra cuestión, a la que se ha referido con anterioridad, es la diferencia en el comportamiento durante el periodo de crisis (en el marco de la acaecida en el 2001) de los diferentes tipos gastos componentes del GPS. Como ya se ha mencionado, las erogaciones corrientes son mucho mas inflexibles a la baja que lo que son las erogaciones de capital. Por eso, ante situaciones de inestabilidad económica lo primero que se ataca para efectuar ajustes de gastos es a las erogaciones efectuadas en inversiones físicas.

Una realidad que se desprende del Cuadro 12, es que durante los años 2000/20002, en periodo de fuerte crisis socio-económica y política, mientras el ajuste en el GPS vía gastos corrientes oscilo entre un 22% y un 40% según el sector considerado, el ajuste vía gastos de capital, osciló entre el 90% y el 100%.

De esta manera, en el año 2005, las erogaciones corrientes en GPS fueron un 20% superior a las de 1996. Su contrapartida, las erogaciones de capital, crecieron en un 99% comparada al monto que presentaban en 1996 (Los valores son presentados a pecios corrientes en el **Cuadro L del Anexo 2**).

CUADRO 12
GPS por clase de gastos³⁸ –enfoque operativo–
En pesos de 1993

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
SALUD (1)	7.235	7.801	8.219	8.916	8.657	8.259	6.254	6.217	7.246	8.895
SALUD (2)	26	307	259	15	461	17	1	22	275	574
SERV. ESP. URBANOS (1)	39.031	45.001	44.099	43.073	42.647	39.694	31.887	34.548	41.321	45.833
SERV. ESP. URBANOS (2)	1.790	4.515	11.983	12.336	4.984	3.312	185	1.003	2.974	7.928
ACCION/PROM. SOCIAL(1)	10.481	10.272	10.508	11.954	11.151	10.608	7.758	7.312	9.425	11.103
ACCION/PROM. SOCIAL(2)	8	333	212	133	5	22	0	3	30	1.361
DEPORTES Y RECREACION (1)	2.070	3.137	3.909	3.607	3.462	3.236	2.249	2.313	3.098	3.653
DEPORTES Y RECREACION(2)	217	14	20	13	129	31	0	78	87	187
CULTURA (1)	5.670	5.258	5.938	6.077	5.678	5.602	3.480	3.359	3.700	4.474
CULTURA (2)	433	350	99	50	43	72	5	9	22	58
EDUCACION (1)	17.152	17.910	19.455	20.533	21.070	21.342	16.476	16.211	18.509	22.480
EDUCACION(2)	20	732	1.683	915	959	113	37	36	856	337
INFRAESTRUCTURA VIAL (1)	2.421	3.361	5.318	4.961	4.492	1.621	3.113	5.322	5.075	4.208
INFRAESTRUCTURA VIAL (2)	4.208	3.464	20.839	3.473	3.701	0	80	3.509	4.341	5.681
OBRAS SANITARIAS (2)	4.059	5.399	9.435	13.096	5.370	14.297	2.028	2.428	6.678	5.250
<i>Total (1)</i>	84.060	92.741	97.446	99.120	97.156	90.361	71.218	75.281	88.373	100.646
<i>Total (2)</i>	10.762	15.114	44.530	30.031	15.652	17.865	2.336	7.086	15.264	21.376

Fuente: Elaboración propia en base a ejecuciones presupuestarias municipales

³⁸ (1) Gastos Corrientes; (2) Gastos de Capital

6. Conclusiones

Gran parte de los trabajos realizados sobre la temática del Gasto Público Social lo analizan desde un punto de vista consolidado, examinando la forma en que los distintos niveles de gobierno llevan a cabo diferentes programas y prestan determinados servicios en la búsqueda de una sociedad más igualitaria.

En la presente Tesis, por el contrario, se pretendió analizar el gasto social a nivel municipal, aplicando las categorizaciones empleadas para los análisis agregados del GPS. El caso del Municipio de General Pueyrredon se diferencia de una gran parte de los restantes municipios argentinos en su papel de prestador de servicios públicos. La idea fue focalizar la atención, a través de los datos brindados por las ejecuciones presupuestarias públicas, en los diferentes servicios prestados, y que integran la concepción de lo que es GPS, examinando si el gasto aplicado en los mismos realmente cumplió con el objetivo de redistribución o si por el contrario siguió un comportamiento regresivo.

Así, para el periodo 1996-2005, se observó un patrón de evolución compartido entre las tasas de crecimiento del Producto Bruto Geográfico, del Gasto Público Total y la del Gasto Público Social (visión focalizada en los sectores carenciados). Cuando la economía presentó comportamientos recesivos, el gasto público, y dentro de este el gasto destinado a la atención de lo social, siguió el mismo comportamiento. El GPS siguió la lógica de las finanzas públicas, al disminuir las erogaciones ejecutadas por el municipio ante menor disponibilidad de recursos públicos.

A lo largo de los diez años bajo estudio, el año 1996 muestra una disminución en los efectos de la Crisis mexicana, para luego entrar en los años 1997 y 1998 a una recuperación en los índices de crecimiento. Ya para el año 1999 comienzan a manifestarse en las variables de la economía los primeros signos de lo que sería la Crisis de la Convertibilidad, que se extendió hasta los años 2002/2003. Es en estos años donde la economía entra nuevamente en una fase ascendente.

Entre 1999 y 2002, el Gasto Público Social al igual que el Gasto Público Total, entra en una fase continua de recesión que recién se revierte en 2003. También se observa que durante los

periodos donde el producto bruto manifestó niveles de crecimiento, los mismos fueron acompañados por el incremento en los gastos destinados a satisfacer las necesidades insatisfechas de la sociedad.

En base al comportamiento que reporta el GPS durante el periodo analizado, es claro que el mismo tuvo características pro-cíclicas, acompañando los niveles que iba tomando la economía y variando en el mismo sentido en que esta lo hacia. Esta es la primera conclusión que corrobora una de las hipótesis planteadas en la presente Tesis, que reviste particular importancia y que deberá ser tenida en cuenta para futuros diseños de política y de gasto social.

Motiva esto el hecho de no cumplir el Gasto Público Social realizado a nivel local con uno de los objetivos fundamentales del mismo, que es la atención y correspondencia con los crecientes niveles de pobreza y de desigualdad, que impiden la propia satisfacción de las necesidades de gran parte de la población.

En relación a los índices que denotan los niveles de pobreza en el municipio, vemos que tampoco el GPS tuvo un comportamiento relacionado a la evolución del número estimado de personas pobres en el periodo. Así, el mayor porcentaje de habitantes pobres en el municipio que presentó los años 1999/2002, fueron correspondidos por los mas bajos niveles del gasto social de la serie bajo estudio. Esto viene a complementar lo concluido precedentemente, confirmando que el GPS para el municipio de Gral. Pueyrredon no actuó de forma contra cíclica frente a los distintos periodos de crisis socio-económica vividos.

A lo largo de los años estudiados, el GPS ejecutado a nivel local tiene una participación promedio del 32% dentro del Gasto Público Total del municipio, siendo esta más elevada durante los periodos de crisis. Ello permite concluir que la contracción del GPT en periodos de crisis fue, en promedio, mayor que la del GPS.

Si se consideran los incrementos dejando de lado el efecto de la suba de precios, vemos que el aumento en el gasto social alcanza una variación positiva del 19% entre 1996-2005. Esto demuestra la poca importancia asignada a la solución de los crecientes problemas sociales desde el gobierno.

El análisis per capita muestra, que los porcentajes de crecimiento entre 1996/2005 son aún menores debido a que, naturalmente, la cantidad de personas estimadas comportó un ritmo creciente a lo largo de la década. Así, a valores constantes, en 2005 se destinaba por cada persona, en promedio, un 15% más de lo que se gastaba en 1996.

Por otro lado, si se considera cual fue el incremento del gasto destinado por cada persona pobre que habitaba en el municipio, el mismo fue del 40% entre 2005 y 1996. Este mayor porcentaje es consecuencia de la disminución en la cantidad de personas pobres estimadas para el año 2005 con respecto a lo que se estimaba para 1996.

Al intentar caracterizar al GPS, ejecutado por el municipio de Gral. Pueyrredon, desde las distintas funciones que lo integran, surgen algunas cuestiones que no se deben dejar de lado. De este modo, el servicio público al cual se le destina mayor cantidad de recursos es el de *Servicios Especiales Urbanos*.

Este hecho entra en contradicción con la menor importancia asignada por definición dentro del GPS, y motiva la identificación del GPS local con comportamientos regresivos en cuanto a redistribución de la riqueza y del bienestar. Por este motivo, durante el presente trabajo no se considera el gasto efectuado en los Servicios Urbanos, ya que la mayoría de sus acciones están destinadas a la satisfacción de necesidades de las clases medias y altas del municipio (comportamiento no redistribucionista del ingreso).

Quitando entonces la influencia de este último rubro, la función que mayor participación tiene en el GPS es la de *Educación* (básica y media), con un 39% en promedio a lo largo de la década. Seguidos en importancia están los gastos destinados a *Acción y Promoción Social* y los de la función *Salud*; cada uno obtiene, en promedio, el 20% y el 16% respectivamente.

En esta adaptación de lo que se considera Gasto Público Social en el Municipio de Gral. Pueyrredon, solo se tomaron en cuenta, en relación a las obras viales y de infraestructura, las erogaciones relativas a las inversiones efectuadas en los barrios considerados como de menores recursos (tanto dentro como fuera del sector urbanizado). Así, las participaciones promedio de estas finalidades dentro del GPS para el periodo son alarmantemente bajas, planteando la necesidad de una redefinición de la política pública en referencia a las inversiones de capital.

No ajeno a lo que sucede en otros territorios, siempre los barrios carenciados y de menores recursos son los que menos reciben en cuanto a inversiones de infraestructura. Es notoria la importante cantidad de recursos destinados hacia obras que no están modificando el nivel de bienestar de los sectores más vulnerables, en concreto las del plan **Mar del Plata 2000** y las obras de **La Cumbre**.

A valores constantes, en el 2005 el rubro *Salud* tiene un nivel de gasto del 30% superior a lo que registra el año 1996, el incremento de los gastos en *Educación* es del 33%, mientras que las erogaciones correspondientes a *Acción y Promoción Social* se incrementaron en un 19%. En cuanto a lo destinado a *Deportes y Recreación*, el porcentaje de crecimiento es del 68%. Importante es destacar lo sucedido con la finalidad *Cultura*, que evidencia una disminución del 26% en el mismo periodo, como también lo hacen las erogaciones efectuadas en obras de infraestructura en los barrios carenciados, que disminuyeron un 58%.

Otra cuestión importante a la hora de analizar la estructuración del Gasto Público es observar si las erogaciones ejecutadas en cuestiones sociales están satisfaciendo necesidades de corto o de largo plazo, ya que esta en estrecha relación con las posibilidades de desarrollo futuro de la sociedad y por ende de su economía. Desde esta óptica, se verifica que las erogaciones de capital representan el 12% del monto total de las erogaciones corrientes. Conjuntamente con esto, se evidencia que ante las distintas situaciones de crisis económicas, el ajuste del gasto público se da por el lado de las erogaciones ejecutadas en obras de infraestructura e inversiones de capital.

Esto permite concluir que el gasto social tiene un carácter de corto plazo, descuidando el nivel de inversiones que genera a futuro mayor capacidad de atención de las cuestiones sociales y por ende mayores niveles de bienestar. Ciertamente, este carácter cortoplacista, es justificado por las urgencias de vulnerabilidad social vividas a lo largo del periodo.

Esto necesita una clara redefinición del gasto si se quiere llevar a la población hacia una sociedad igualitaria, y no en lo referente a resultados, sino en relación a la Igualdad de oportunidades; es necesario hablar del *Gasto Social* como ***Inversión Social*** inmersa en un proceso de desarrollo socio-económico futuro.

Durante mucho tiempo se hablo del GPS desde un enfoque asistencialista, pero hoy surge una nueva concepción de lo que se considera gasto social y se fundamenta en la “construcción social”. El GPS debe servir para instaurar condiciones favorables, de igualdad de oportunidades, para permitir la reinserción de los excluidos y el desarrollo de sus propias capacidades para posibilitar y hacer más factible la futura generación de recursos propios, y no actuar simplemente como una herramienta de asistencia social.

En tal sentido, las erogaciones en educación, salud, nutrición, vivienda y cultura, deben ser consideradas como una inversión social, ya que están generando una re calificación del capital humano, el cual conlleva mayores grados de desarrollo futuro. Es necesario saber que la expansión de las capacidades y oportunidades de las personas es lo que permitirá romper el círculo del atraso, de la exclusión social y la fragmentación territorial. Es sabido que la mayor desigualdad, asociada con mayores niveles de pobreza y de conflictividad social, afecta negativamente a la productividad, a la inversión y al crecimiento.

A modo de conclusión cabe resaltar que, se adaptan perfectamente al presente caso de estudio los tres objetivos generales enunciados por la CEPAL en relación al Gasto Social para la región latinoamericana.

1) Acrecentar los esfuerzos por elevar el gasto social y consolidar su recuperación considerando su bajo nivel, a lo que se suman las pronunciadas oscilaciones que experimentó en décadas pasadas.

2) Estabilizar su financiamiento a fin de evitar los severos efectos adversos derivados de la disminución de los recursos destinados a la inversión social en las fases recesivas del ciclo económico.

3) Mejorar la focalización y el efecto positivo del gasto público destinado a los sectores sociales, particularmente de aquel orientado a poblaciones vulnerables o en situación de pobreza, reasignándolo a los componentes de gasto social de mayor impacto progresivo en la distribución del ingreso.

Bibliografía consultada

ADURIZ, I.; GIOVAGNOLI, P. I.; FISZBEIN, A. 2003. El impacto de la crisis argentina en el bienestar de los hogares. In: Revista de la CEPAL. (79), abr. 2003. Santiago de Chile: CEPAL[online]. Disponible bajo suscripción. ISSN: 0251-0257 www.undp-povertycentre.org/publications/vulnerability/Crisisy_bienestar_en_ARG-FISZBEIN.pdf[consulta feb. 2006]

AGUINIS, M. 2004. *¿Qué Hacer?: Bases para el renacimiento argentino*. Buenos Aires: Editorial Planeta.

AHUMADA, H.; CANAVESE, A.; GASPARINI, L.; PORTO, A; SANGUINETTI, P. 1994. *Impacto Distributivo del Presupuesto Público: Una Propuesta Metodológica*. VI Seminario Regional de Política Fiscal. Santiago de Chile: CEPAL.

BARBIERI, N.; DE LA PUENTE, C.; TARRAGONA, S. 2002. La equidad en el gasto Público en salud. In: Serie de estudios en Finanzas Publicas. (9), ene. 2002. La Plata: UNLP/Facultad de Cs. Económicas/Dpto. de Economía. [on line] http://www.sedici.unlp.edu.ar/search/request.php?id_document=ARG-UNLP-ART-0000000012&request [consulta mar. 2006]

BARRIOS KÜCK, M. E. 2002. Equidad en el Gasto Público en Salud en Paraguay. [on line]. Asunción: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC). <http://www.dgeec.gov.py/MECOVI/EQUIDAD%20EN%20SALUD.pdf> [consulta mar. 2006]

BELIZ, G., comp. 1995. *Política Social: La cuenta pendiente*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana. 329 p.

CARITAS ARGENTINA comp. 2001. Caracterización y Evolución del Gasto Público Social: Periodo 1980-1999. [on line] <http://www.caritas.org.ar/download/gasto-publico-social-1980-1999.doc> [consulta ene. 2006]

CEPAL. 1998. *El Pacto Fiscal*. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas.

CEPAL. 2001. Panorama social de América Latina. Santiago de Chile: CEPAL [on line]. <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/7924/P7924.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl> [consulta feb. 2006]

CEPAL. 2005. Panorama social de América Latina 2005: Documento informativo. Santiago de Chile: CEPAL [on line]. http://www.eclac.cl/publicaciones/Desarrollo_Social/8/LCG2288PE/PSE2005_Sintesis_Lanzamiento.pdf [consulta feb. 2006]

CETRANGOLO, O.; GRUSHKA, C. 2004. Sistema provisional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma. In: Serie Financiamiento del desarrollo. (151), dic. 2004. Santiago de Chile: CEPAL. [on line]. <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/21281/P21281.xml&xsl=/ues/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>[consulta ene 2006]
ISSN: 1680-8819

CORTEZ CONDE, R. 2003. “La Crisis Argentina de 2001 – 2002”.In: *Cuadernos de Economía*. 40(121): 762-767, dic. 2003. Chile: Scielo Chile. ISSN 0717-6821

DIEGUEZ, H.; LLACH, J. J.; PETRECOLLA, A. 1990. *El gasto Público Social*. Buenos Aires: ITDT.

DIRECCION DE GASTOS SOCIALES CONSOLIDADOS. 2002. El impacto distributivo de la política social en la Argentina: análisis basado en la encuesta nacional de gastos de los hogares. In: Serie Gasto Público. (GP 12), JUL. 2002. Buenos Aires. [on line]. www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/gastosocial [consulta ene. 2006]

FLOOD, C.; HARRIAGE, M. 1993. *El Gasto Público Social en Argentina*. Santiago de Chile: ILPES/PNUD/CEPAL/OEA.

FLOOD, C.; HARRIAGUE, M.; GASPARINI, L.; VELEZ, B. 1994. *El Gasto Público Social y su Impacto Distributivo*. Buenos Aires: Secretaria de Programación Económica, Ministerio de Economía y Servicios Públicos.

FUNDACION PARA EL CAMBIO. 2002. Gasto Público Social en la Argentina. In: Serie Documentos de trabajo. (6), dic. 2002. Buenos Aires: Fundación para el Cambio. [on line] <http://www.paraelcambio.org.ar/documentos/6-GastoSocial.pdf> [consulta ene. 2006]

GANUZA, E., comp.; LEON, E., comp.; SAUMA, P., comp.. 1999. Gasto Público en servicios sociales básicos en América latina y El Caribe: Análisis desde la perspectiva de la Iniciativa 20/20. [on line]. Santiago de Chile: CEPAL. <http://www.undp.org/rblac/documents/poverty/gastosoc/comp.pdf> [consulta feb. 2006]

GASPARINI, L.; MARCHIONNI, M.; SOSA ESCUDERO, W.. La distribución del ingreso en la Argentina. Evidencia, determinantes y políticas. 2000. [on line] <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas/pdfs/premioarcor.pdf> [consulta mar. 2006]

GOLBERT, L.. 2004. ¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefas y jefes de Hogar Desocupados. In: Serie: Políticas Sociales. (84), abr. 2004. Santiago de Chile: CEPAL. [on line] <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/14574/P14574.xml&xsl=dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>. Disponible bajo suscripción. ISSN: 1680-8983

HARRIAGUE, M. M.; GASPARINI, L.. El impacto redistributivo del Gasto Publico en los sectores sociales: resultados provisorios. [on line]. La Plata: UNLP/MEyOSP. www.aaep.org.ar/espa/anales/resumen_99/harriague_gasparini.htm [consulta ene. 2006]

INSTITUTO UNIVERSITARIO. 2000. El gasto en salud en Argentina y su método. [on line]. Bs.As: Instituto Universitario. www.who.int/nha/docs/es/Argentina_NHA_report_spanish.pdf [consulta mar. 2006]

KRMPOTIC, C. S.. 1999. *El concepto de Necesidad y Políticas de Bienestar: Una lectura comparada de Heller, Sen y el G.P.I.D.* Buenos Aires: Editorial Espacio. 135 p.

LACUNZA, H. 1999. Comentario al estudio “El impacto redistributivo del Gasto Publico en los Sectores Sociales- Resultados Provisorios”. In: AAEP. Reunión Anual, 34. Rosario, nov. 1999. [online] http://www.aaep.org.ar/espa/anales/comentarios-replicas-9/harriague_gasparini+comentario_lacunza.pdf [consulta mar. 2006]

LANGSAM, M.. 2000. Informe de diagnostico sobre indicadores sociales. [on line]. Buenos Aires: MECON. <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/diagnostico.pdf> [consulta ene. 2006]

LEONARDI, A. 2002. Ayuda social en una economía de mercado. Fundación ATLAS para una sociedad libre. [on line]. <http://www.atlas.org.ar/Archivos/pp09.pdf> [consulta ene. 2006]

McCONNELL, C. R.; BRUE, S. L. 1997. Economía laboral. España: McGRAW-Hill/Interamericana de España S.A. 564 p.

OCAMPO, J. A. 1998 Distribución del ingreso, pobreza y gasto social en América Latina. In: Revista de la CEPAL. (65), ago. 1998. Santiago de Chile: CEPAL. [on line] <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/4414/P4414.xml&xsl=/revista/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt> [consulta feb. 2006]. Disponible bajo suscripción. ISSN: 1682-0908

PARDO, M. 2003. Reseña de programas sociales para la superación de la pobreza en América Latina. In: Serie Estudios estadísticos y prospectivos. (20), oct. 2003. Santiago de Chile: CEPAL.

PETREI, A.H. 1987. *El Gasto Público Social y sus Efectos Distributivos: Un examen comparativo de cinco países de América Latina*. Río de Janeiro: Programa de Estudios Conjuntos sobre Integración Económica Latinoamericana. 271 p. (Serie Documentos Programa ECIEL)

PNUD ARGENTINA. 2005. Argentina después de la crisis, un tiempo de oportunidades: *INFORME DE DESARROLLO HUMANO 2005 sinopsis*. [on line] <http://www.desarrollohumano.org.ar/2005/idh2005sinopsis.pdf> [consulta feb. 2006]

PORTO, A. 2004. Finanzas Públicas Subnacionales: La Experiencia Argentina. In: Serie Documentos de Federalismo Fiscal. (12), sept. 2004. La Plata: UNLP/Facultad de Cs. Económicas/Dpto. de Economía. [on line] <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/default.html> [consulta mar. 2006]

SANGUINETTI, P.; PORTO, A. 1996. Las Transferencias Intergubernamentales y la equidad Distributiva: El caso argentino. In: Serie Política Fiscal. (88), ago. 1996. Santiago de Chile: CEPAL. [on line] <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/7824/P7824.xml&xsl=/de/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt> [consulta feb. 2006]

SANGUINETTI, P.; SANGUINETTI, J.; TOMMASI, M. 2000. La Conducta Fiscal de los Gobiernos Municipales en Argentina: Los determinantes Económicos, Institucionales y Políticos. [on line]. <http://www.utdt.edu/~sanguine/conductafiscal.pdf> [consulta ene 2006]

SANTIÈRE, J. 1989. *Distribución de la carga tributaria por niveles de ingreso*. In: Proyecto Banco Mundial 2712-AR. Componente "Política tributaria". Buenos Aires: Mimeo.

VINOCUR, P.; HALPERIN, L. 2004. Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa. In: *Revista de la CEPAL: Serie de Políticas Sociales*, CEPAL, (85), abr. 2004. ISSN: 1564-4162.

Anexo 1

Para poder determinar que individuos se constituirán como beneficiarios de los programas sociales focalizados que realizan los gobiernos, tradicionalmente, se utilizan distintos indicadores o criterios, según sea la carencia que se intenta evaluar para determinar si un individuo es pobre o no lo es. Los indicadores mas utilizados en Argentina son:

1. El índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

Este indicador permite determinar las carencias estructurales de los hogares, es decir, aquellas privaciones de carácter más permanente. Estas situaciones pueden estar referidas a condiciones sanitarias y de precariedad de la vivienda que habitan, al grado de dependencia de un trabajo, al nivel de instrucción del jefe de hogar o al nivel de hacinamiento.

2. El criterio de Línea de Pobreza (LP) o Indigencia (LI)

Estos criterios de pobreza medidos desde el nivel de ingresos, intentan determinar las carencias coyunturales de la población o de los hogares a través de la medición y análisis de los ingresos percibidos en el periodo corriente. Se entiende al mismo como el determinante más inmediato de la capacidad de consumo de las familias o por los individuos.

3. El Índice de Desarrollo Humano (IDH)

Este índice es el confeccionado por las Naciones Unidas en la búsqueda de definir el grado de desarrollo de un país. Este indicador combina características estructurales y coyunturales de las poblaciones bajo estudio.

Anexo 2

CUADRO A

*GPS sin distinción de beneficiarios -a precios corrientes-
En miles de pesos*

Periodo	GASTO PUBLICO TOTAL	GASTO PUBLICO SOCIAL	PARTICIPACION GPS EN GPT
1996	170.688	102.277	59,9%
1997	193.893	116.950	60,3%
1998	204.143	155.371	76,1%
1999	212.622	139.687	65,7%
2000	175.238	120.865	68,9%
2001	165.938	114.719	69,1%
2002	147.980	98.133	66,3%
2003	189.243	124.670	65,9%
2004	235.003	164.904	70,2%
2005	299.053	211.442	70,7%

Fuente: Elaboración propia en base a ejecuciones presupuestarias municipales

CUADRO B

*GPS con mayor focalización en los estratos de menores ingresos – a precios corrientes-
En miles de pesos*

Periodo	GASTO PUBLICO TOTAL	GASTO SOCIAL focalizado	PARTICIPACION GPS focalizado en GPT
1996	170.688	51.721	30,3%
1997	193.893	53.819	27,8%
1998	204.143	68.413	33,5%
1999	212.622	64.171	30,2%
2000	175.238	60.268	34,4%
2001	165.938	56.443	34,0%
2002	147.980	50.257	33,9%
2003	189.243	55.987	29,6%
2004	235.003	74.631	31,8%
2005	299.053	98.957	33,1%

Fuente: Elaboración propia en base a ejecuciones presupuestarias municipales

CUADRO C**Recursos totales de la administración Central**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
RECURSOS TOTALES a <i>valores corrientes</i>	164.596	184.132	198.304	187.423	161.073	140.576	131.919	193.618	224.913	288.113
RECURSOS TOTALES a <i>valores de 1993</i>	152.598	169.813	181.207	173.286	150.336	132.619	98.878	127.920	141.350	166.268

Fuente: Elaboración propia en base a ejecuciones presupuestarias municipales

CUADRO D**Tasas de crecimiento del PBI, GPT, y GPS con focalización.**

Periodo	GPT	GPS focalizado	tasa PBG
1996	--	--	1,030
1997	1,136	1,041	1,022
1998	1,053	1,271	0,980
1999	1,042	0,938	1,037
2000	0,824	0,939	0,987
2001*	0,947	0,937	0,945
2002*	0,892	0,890	1,163
2003*	1,279	1,114	1,203
2004*	1,242	1,333	1,191
2005*	1,273	1,326	1,092

Fuente: Elaboración propia en base a ejecuciones presupuestarias municipales

CUADRO E

GPT, GPS sin distinción de beneficiarios, GPS con focalización
Valores per capita a valores corrientes

Periodo	GPT <i>pc</i>	GPS ³⁹ <i>pc</i>	GPS ⁴⁰ <i>pc</i>	GPS ⁴¹ <i>pc</i> (población pobre)	Población Estimada	Personas Pobres Estimadas
1996	299	179	91	319	570.900	162.100
1997	333	201	93	404	581.400	133.100
1998	345	263	116	669	591.100	102.300
1999	354	232	107	506	601.150	126.900
2000	287	198	99	452	611.100	133.200
2001	267	185	91	297	621.300	190.100
2002	234	155	80	170	631.700	295.600
2003	297	195	88	252	637.950	222.000
2004	406	285	129	485	578.400	153.800
2005	507	359	168	717	589.750	138.000

Fuente: Elaboración propia en base a ejecuciones presupuestarias municipales

CUADRO F

Tasas de crecimiento del PBI, de la población, GPT *pc*, y GPS *pc* con distinción.

Periodo	Crecimiento Poblacional	GPT per capita	GPS per capita (focalizado)	tasa PBG
1996				1,030
1997	1,018	1,115	1,022	1,022
1998	1,017	1,036	1,250	0,980
1999	1,017	1,024	0,922	1,037
2000	1,017	0,811	0,924	0,987
2001	1,017	0,931	0,921	0,945
2002	1,017	0,877	0,876	1,163
2003	1,010	1,266	1,103	1,203
2004	0,907	1,370	1,470	1,191
2005	1,020	1,248	1,300	1,092

Fuente: Elaboración propia en base a ejecuciones presupuestarias municipales

³⁹ Gasto Publico Social per capita -sin focalización de beneficiarios-.

⁴⁰ Gasto Publico Social per capita -con focalización de beneficiarios-.

⁴¹ Gasto Publico Social per capita -con focalización de beneficiarios-. Calculada en función del total de personas pobres estimadas en el Partido de General Pueyrredon para cada año-.

CUADRO G

*Gasto Público Social por función, sin distinción en población objetivo, a precios corrientes
En miles de pesos*

FUNCION	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
SALUD	7.832	8.792	9.278	9.660	9.768	8.773	8.344	9.442	11.967	16.408
SERV. ESP. URBANOS	44.031	53.691	61.374	59.929	51.032	45.586	42.790	53.808	70.481	93.160
ACCION/PROM. SOCIAL	11.314	11.499	11.731	13.073	11.953	11.267	10.351	11.071	15.045	21.598
DEPORTES Y RECREACION	2.467	3.417	4.300	3.915	3.847	3.463	3.002	3.619	5.067	6.653
CULTURA	6.583	6.082	6.606	6.627	6.129	6.014	4.650	5.097	5.922	7.852
EDUCACION	18.522	20.214	23.133	23.197	23.603	22.742	22.032	24.591	30.814	39.538
INFRAESTRUCTURA VIAL	7.150	7.401	28.624	9.121	8.778	1.719	4.259	13.367	14.982	17.136
SERVICIOS SANITARIOS	4.378	5.854	10.325	14.164	5.754	15.155	2.706	3.675	10.626	9.098
total	102.277	116.950	155.371	139.687	120.865	114.719	98.133	124.670	164.904	211.442

Fuente: Elaboración propia en base a ejecuciones presupuestarias municipales

CUADRO H

*Gasto Público Social por función, con mayor focalización en los estratos de menores ingresos, a precios corrientes
En miles de pesos*

FUNCION	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
SALUD	7.832	8.792	9.278	9.660	9.768	8.773	8.344	9.442	11.967	16.408
ACCION/PROM. SOCIAL	11.314	11.499	11.731	13.073	11.953	11.267	10.351	11.071	15.045	21.598
DEPORTES Y RECREACION	2.467	3.417	4.300	3.915	3.847	3.463	3.002	3.619	5.067	6.653
CULTURA	6.583	6.082	6.606	6.627	6.129	6.014	4.650	5.097	5.922	7.852
EDUCACION	18.522	20.214	23.133	23.197	23.603	22.742	22.032	24.591	30.814	39.538
OSSE en barrios	1.779	2.414	4.026	5.269	1.985	3.837	1.699	1.569	5.417	4.873
SERV. URB. en Barrios	3.066	1.401	8.945	2.147	2.881	346	123	597	400	2.036
PRESTAMOS Vivienda	158	0	394	283	102	0	57	0	0	0
total	51.721	53.819	68.413	64.171	60.268	56.443	50.257	55.987	74.631	98.957

Fuente: Elaboración propia en base a ejecuciones presupuestarias municipales

CUADRO I**Estructura porcentual del GPS -sin distinción de población objetivo- por función**

FUNCION	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
SALUD	7,7%	7,5%	6,0%	6,9%	8,1%	7,6%	8,5%	7,6%	7,3%	7,8%
SERV. ESP. URBANOS	43,1%	45,9%	39,5%	42,9%	42,2%	39,7%	43,6%	43,2%	42,7%	44,1%
ACCION/PROM. SOCIAL	11,1%	9,8%	7,6%	9,4%	9,9%	9,8%	10,5%	8,9%	9,1%	10,2%
DEPORTES Y RECREACION	2,4%	2,9%	2,8%	2,8%	3,2%	3,0%	3,1%	2,9%	3,1%	3,1%
CULTURA	6,4%	5,2%	4,3%	4,7%	5,1%	5,2%	4,7%	4,1%	3,6%	3,7%
EDUCACION	18,1%	17,3%	14,9%	16,6%	19,5%	19,8%	22,5%	19,7%	18,7%	18,7%
INFRAESTRUCTURA VIAL	7,0%	6,3%	18,4%	6,5%	7,3%	1,5%	4,3%	10,7%	9,1%	8,1%
SERVICIOS SANITARIOS	4,3%	5,0%	6,6%	10,1%	4,8%	13,2%	2,8%	2,9%	6,4%	4,3%

*Fuente: Elaboración propia en base a ejecuciones presupuestarias municipales***CUADRO J****GPS por funciones, con focalización en población carenciada -en períodos-****A valores corrientes**

	1996-2000			2000-2005		
	GPS ⁴²	GPS per capita	GPS per pobre	GPS	GPS per capita	GPS per pobre
SALUD	9.066	15	69	10.987	18	55
ACCION Y PROMOCION SOCIAL	11.914	20	90	13.866	23	70
DEPORTES Y RECREACION	3.589	6	27	4.361	7	22
CULTURA	6.405	11	49	5.907	10	30
EDUCACION	21.734	37	165	27.943	46	141
OSSE en barrios	3.094	5	23	3.479	6	18
SERVICIOS URBANOS en Barrios	3.688	6	28	700	1,14	4
PRESTAMOS Vivienda	187	0,32	1,42	11	0,02	0,06

*Fuente: Elaboración propia en base a ejecuciones presupuestarias municipales*⁴² En miles de pesos

CUADRO K
GPS por clase de gastos⁴³ –enfoque operativo–
En miles de pesos corrientes

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
SALUD (1)	7.804	8.459	8.994	9.644	9.275	8.755	8.344	9.410	11.530	15.413
SALUD (2)	28	332	283	16	493	19	1	33	437	995
ACCION /PROMOCION SOCIAL (1)	11.305	11.138	11.499	12.929	11.947	11.244	10.351	11.067	14.996	19.240
ACCION / PROMOCION SOCIAL (2)	9	362	232	144	6	23	0	4	48	2.358
DEPORTES Y RECREACION (1)	2.232	3.402	4.278	3.901	3.709	3.430	3.001	3.500	4.929	6.330
DEPORTES Y RECREACION (2)	234	15	22	14	138	33	1	118	138	324
CULTURA (1)	6.116	5.702	6.498	6.573	6.083	5.938	4.643	5.084	5.888	7.752
CULTURA (2)	467	380	108	54	46	76	7	13	35	100
EDUCACION (1)	18.500	19.420	21.291	22.208	22.575	22.622	21.982	24.537	29.451	38.954
EDUCACION (2)	21	794	1.842	990	1.028	119	49	54	1.362	584
OSSE en barrios (2)	1.779	2.414	4.026	5.269	1.985	3.837	1.699	1.569	5.417	4.873
SERV. URB. en barrios (2)	3.066	1.401	8.945	2.147	2.881	346	123	597	400	2.036
Prestamos Vivienda (2)	158	0	394	283	102	0	57	0	0	0
Total (1)	45.958	48.121	52.561	55.254	53.590	51.989	48.321	53.598	66.794	87.689
Total (2)	5.763	5.698	15.852	8.916	6.678	4.454	1.936	2.389	7.837	11.268

Fuente: Elaboración propia en base a ejecuciones presupuestarias municipales

⁴³ (1) Gastos Corrientes; (2) Gastos de Capital

CUADRO L
GPS por clase de gastos⁴⁴ –enfoque operativo–
En miles de pesos corrientes

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
SALUD (1)	7.804	8.459	8.994	9.644	9.275	8.755	8.344	9.410	11.530	15.413
SALUD (2)	28	332	283	16	493	19	1	33	437	995
SERVICIOS ESP. URBANOS (1)	42.100	48.795	48.260	46.587	45.693	42.075	42.543	52.291	65.748	79.421
SERVICIOS ESP. URBANOS (2)	1.931	4.896	13.114	13.342	5.340	3.511	247	1.518	4.733	13.739
ACCION/PROM. SOCIAL(1)	11.305	11.138	11.499	12.929	11.947	11.244	10.351	11.067	14.996	19.240
ACCION/PROM. SOCIAL(2)	9	362	232	144	6	23	0	4	48	2.358
DEPORTES Y RECREACION (1)	2.232	3.402	4.278	3.901	3.709	3.430	3.001	3.500	4.929	6.330
DEPORTES Y RECREACION(2)	234	15	22	14	138	33	1	118	138	324
CULTURA (1)	6.116	5.702	6.498	6.573	6.083	5.938	4.643	5.084	5.888	7.752
CULTURA (2)	467	380	108	54	46	76	7	13	35	100
EDUCACION (1)	18.500	19.420	21.291	22.208	22.575	22.622	21.982	24.537	29.451	38.954
EDUCACION(2)	21	794	1.842	990	1.028	119	49	54	1.362	584
INFRAESTRUCTURA VIAL (1)	2.612	3.645	5.820	5.365	4.813	1.719	4.153	8.056	8.075	7.292
INFRAESTRUCTURA VIAL (2)	4.539	3.756	22.805	3.756	3.965	0	106	5.311	6.907	9.844
OBRAS SANITARIAS (2)	4.378	5.854	10.325	14.164	5.754	15.155	2.706	3.675	10.626	9.098
<i>Total (1)</i>	90.669	100.561	106.640	107.207	104.096	95.782	95.017	113.945	140.617	174.402
<i>Total (2)</i>	11.608	16.389	48.731	32.481	16.769	18.937	3.116	10.726	24.288	37.040

Fuente: Elaboración propia en base a ejecuciones presupuestarias municipales

⁴⁴ (1) Gastos Corrientes; (2) Gastos de Capital