



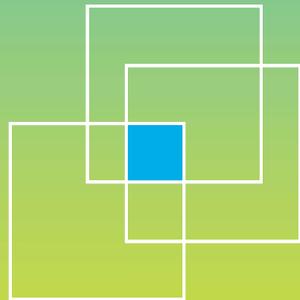
*Ministerio de Economía y Producción
Secretaría de Política Económica
Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales*



Oficina
Internacional
del Trabajo

Protección Social en Argentina

**Financiamiento,
Cobertura y Desempeño
1990 - 2003**



Protección Social en Argentina

Financiamiento,
Cobertura y Desempeño
1990 - 2003

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2005
Primera edición 2005

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

Fabio M. Bertranou y Damián Bonari (coords.)
Protección social en Argentina.
Financiamiento, cobertura y desempeño, 1990-2003
Santiago, Oficina Internacional del Trabajo, 2005

ISBN 92-318391-X / 978-92-2-318391-2 (impreso)
ISBN 92-318392-8 / 978-92-2-318392-9 (versión web pdf)

PROTECCIÓN SOCIAL / SEGURIDAD SOCIAL / MERCADO LABORAL /
PENSIONES / ASISTENCIA SOCIAL / SEGURO DE DESEMPLEO / EMPLEO /
SALUD / POBREZA / DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO / GASTO PÚBLICO /
GASTO PÚBLICO SOCIAL / DISCAPACIDAD / PREVISIÓN SOCIAL

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT, así como los catálogos o listas de nuevas publicaciones, pueden obtenerse en Avenida Dag Hammarskjöld 3177, Vitacura, Santiago de Chile, o pidiéndolas a Casilla 19.034, CP 6681962, y en Avenida Córdoba 950, piso 13, Ciudad de Buenos Aires. Asimismo, escribiendo a los correos electrónicos biblioteca@oit Chile y buenosaires@oit.org.ar.

Visite nuestros sitios en la web: www.oit Chile y www.ilo.org.ar

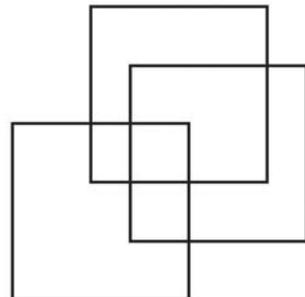
Impreso en Chile

FABIO M. BERTRANOU
DAMIÁN BONARI
COORDINADORES

EVELINA BERTRANOU
CATERINA COLOMBO
MARCELA HARRIAGUE
IGHAL LOW

Protección Social en Argentina

**Financiamiento,
Cobertura y Desempeño
1990 - 2003**



ÍNDICE

PRÓLOGO	13
AGRADECIMIENTOS	15
1. INTRODUCCIÓN	17
2. PROTECCIÓN SOCIAL: CONCEPTO, ALCANCE Y DESEMPEÑO	20
2.1. Concepto	21
2.2. Riesgos y necesidades cubiertas	23
2.3. Clasificación del gasto público en protección social	27
2.4. Financiamiento	29
2.5. Desempeño	30
3. CONTEXTO DEMOGRÁFICO, ECONÓMICO, LABORAL E INSTITUCIONAL	33
3.1. Aspectos demográficos	33
3.2. Aspectos demográficos y políticas públicas	40
3.3. Contexto macroeconómico	41
3.4. Mercado laboral	48
3.5. Distribución del ingreso	51
3.6. Pobreza	54
3.7. Contexto institucional y políticas públicas	62
4. GASTO PÚBLICO EN PROTECCIÓN SOCIAL	69
4.1. Gasto público consolidado	69
4.2. Gasto público social consolidado	71

4.3.	Gasto público en protección social consolidado y del gobierno nacional	72
5.	FINANCIAMIENTO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL	86
5.1.	Financiamiento del gasto público consolidado y del gasto público social consolidado	86
5.2.	Financiamiento del gasto público en protección social del gobierno nacional	90
5.3.	Los aportes y contribuciones a la seguridad social	97
6.	ÁREAS DE PROTECCIÓN SOCIAL	101
6.1.	Salud	101
6.2.	Discapacidad	110
6.3.	Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales	115
6.4.	Vejez, invalidez y sobrevivencia	121
6.5.	Familia e hijos	141
6.6.	Protección contra el desempleo y mercado laboral	148
6.7.	Vivienda y saneamiento	158
6.8.	Asistencia social y otros	166
6.9.	Educación básica	170
6.10.	Alimentación y nutrición	174
7.	PARTICIPACIÓN NO ESTATAL EN LA PROTECCIÓN SOCIAL	191
8.	CONSIDERACIONES FINALES	184
8.1.	Desafíos de la protección social en Argentina	184
8.2.	Experiencia de trabajo en el análisis de la protección social	186
	BIBLIOGRAFÍA	187
	ANEXOS	195
1.	Anexo metodológico	195
2.	Inventario de los principales programas de protección social según área, 2002-2003	197
3.	Cuadros estadísticos	272

SIGLAS

AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos
AFJP	Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones
ANSES	Administración Nacional de la Seguridad Social
ART	Aseguradora de Riesgos del Trabajo
ASOMA	Programa de Apoyo Solidario a los Mayores
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BRI	Banco de Recursos Integradores
CAPS	Centros de Atención Primaria de la Salud
CBA	Ciudad de Buenos Aires
CCL	Consejos Consultivos Locales
CCP	Consejos Consultivos Provinciales
CEDLAS	Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales
CENOC	Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad
CNCPS	Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales
CONADIS	Comisión Nacional Asesora para la Integración de Personas con Discapacidad
CONAETI	Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil
CONNAF	Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia
CUIL	Código Único de Identificación Laboral
DAGPyPS	Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales
DGSC	Dirección de Gastos Sociales Consolidados
DINAJU	Dirección Nacional de Juventud

DNPC	Dirección Nacional de Programas Compensatorios
EDS	Encuesta de Desarrollo Social
EGB	Educación General Básica
ENDI	Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad
ENOHSA	Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento
EPA	Emprendimientos Productivos Asociativos
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
ESSPROS	Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNE	Fondo Nacional de Empleo
FONAVI	Fondo Nacional de la Vivienda
FOPAR	Fondo Participativo de Inversión Social
FSR	Fondo Solidario de Redistribución
GBA	Gran Buenos Aires
GPC	Gasto Público Consolidado
GPPSC	Gasto Público en Protección Social Consolidado
GPPSN	Gasto Público en Protección Social del Gobierno Nacional
GPSC	Gasto Público Social Consolidado
GPSC*	Gasto Público Social Consolidado de Nación y Provincias
IDH	Ingreso para el Desarrollo Humano
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INSSJyP	Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
IPC	Índice de Precios al Consumidor
IPM	Índice de Precios Mayorista
IVA	Impuesto al Valor Agregado
JO	Jubilación Ordinaria
LETES	Letras del Tesoro
LFE	Ley Federal de Educación
LRT	Ley de Riesgos del Trabajo
MECON	Ministerio de Economía y Producción
MOPRE	Módulo Previsional
MTEySS	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OG	Organización Gubernamental
OIT	Oficina Internacional del Trabajo
OSC	Organización de la Sociedad Civil
PAN	Programa Alimentario Nacional
PAP	Prestación Adicional por Permanencia
PBU	Prestación Básica Universal
PC	Prestación Compensatoria
PEA	Población Económicamente Activa
PEA*	Programa de Emergencia Alimentaria
PEL	Programa de Emergencia Laboral
PIB	Producto Interno Bruto
PIL	Proyecto de Integración Local
PJyJHD	Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados
PMI	Programa Materno Infantil
PMO	Programa Médico Obligatorio
PNBE	Programa Nacional de Becas Estudiantiles
PNC	Pensiones no Contributivas
PNEA	Población no Económicamente Activa
POSO	Políticas Sociales Comunitarias
PPM	Pequeño Productor Minifundista
PRANI	Programa Alimentario Nutricional Infantil
PROMIN	Programa Materno Infantil y Nutricional
PROSOFA	Programa de Desarrollo Social de Áreas Fronterizas
PROSONU	Programa Social Nutricional
PSA	Programa Social Agropecuario
PyME	Pequeña y Mediana Empresa
SAGPyA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos
SANO	Subsidio Automático Normativo de Obras Sociales
SDS	Secretaría de Desarrollo Social
SIEMPRO	Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales
SIJP	Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones
SINTyS	Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social
SISFAM	Sistema de Identificación y Selección de Familias Beneficiarias de Programas y Servicios Sociales

SRT	Superintendencia de Riesgos del Trabajo
SS	Seguros
SSN	Superintendencia de Seguros de la Nación
SSS	Superintendencia de Servicios de Salud
TTA	Trabajador Transitorio Agropecuario
UEC	Unidad Ejecutora Central
UEP	Unidad Ejecutora Provincial

PRÓLOGO

Esta publicación es el resultado del esfuerzo conjunto realizado por la Oficina Internacional del Trabajo y la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales dependiente de la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía y Producción de Argentina.

La evaluación del desempeño de la protección social (“Social Protection Expenditure Review”, SPER) en sus diferentes aspectos es una iniciativa que la Oficina Internacional del Trabajo ha promovido en países seleccionados de África, América Latina, Asia y Europa. El “aumento y efectividad de la protección social para todos” forma parte de las actividades definidas dentro de los cuatro objetivos estratégicos de la propuesta del *trabajo decente* de la Organización Internacional del Trabajo.

Por su parte, el Ministerio de Economía y Producción tiene como misión primordial la formulación de la política económica nacional, la administración y la provisión de recursos para los programas de gobierno, además de la regulación y supervisión de la actividad económica. En particular, la Secretaría de Política Económica asume, entre otras responsabilidades, el estudio sobre la caracterización e implicaciones del Gasto Público Social de modo de contribuir a mejorar la estructura y gestión del Estado. En este sentido, la función principal de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales consiste en cuantificar y evaluar íntegramente el gasto público del gobierno nacional, las provincias y los municipios, principalmente lo relativo al componente social. Es decir, cuánto se gasta, en qué se gasta, a qué sectores de la población se beneficia, y en qué medida contribuye ese gasto a mejorar las condiciones generales de vida de la población. Asimismo, realiza y publica estudios que permiten evaluar la incidencia del gasto público en la distribución del ingreso y provee información que posibilita vincular éste con la situación social de cada provincia.

La protección social es provista generalmente por numerosas instituciones que se encargan de brindar prestaciones a la población para responder a sus necesidades y riesgos sociales más urgentes, entre ellos: desempleo, barreras de acceso a la educación de los hijos, discapacidad, enfermedad, muerte, además de la pobreza y la exclusión social. Estas prestaciones forman parte de un sistema entrelazado y complejo, cuyo desempeño depende fundamentalmente de coordinación, control y evaluación adecuados.

¿Cómo ha sido el comportamiento de la protección social en Argentina? Para responder esta pregunta este libro propone evaluar el gasto, el financiamiento, la cobertura y el desempeño de la protección social con la finalidad de contribuir a que los recursos públicos destinados a este propósito se asignen de la mejor manera posible, y de determinar su potencial y perspectivas de desarrollo y orientación futura. Es importante destacar que la protección social ofrece mecanismos para la prevención y el alivio de la pobreza y, además, brinda ayuda a las familias para enfrentar y administrar los riesgos sociales. De esta manera, los recursos destinados a financiar la protección social también protegen y estimulan la inversión en capital humano, agregando valor al desarrollo económico y social de un país. Por tanto, es particularmente importante asegurar que esta inversión no sólo sea beneficiosa desde la perspectiva de las personas, sino también que cumpla con el requisito de contribuir al logro de una mayor equidad y justicia social.

Paralelamente, para la Oficina Internacional del Trabajo esta publicación constituye una herramienta de difusión y promoción de las políticas de protección social basadas en la evidencia empírica, objetivo compartido por la Secretaría de Política Económica. Cabe destacar que, a diferencia de otros estudios similares promovidos por la Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur de América Latina que fueron realizados por consultores, en este caso la autoría es compartida con los técnicos del área gubernamental responsable de su preparación.

Finalmente, deseamos agradecer especialmente a todo el equipo de trabajo que participó del estudio. A su vez, expresamos nuestro agradecimiento al Departamento de Seguridad Social de la Oficina Internacional del Trabajo en Ginebra, en nombre de su Director, Michael Cichon, que proveyó la metodología básica de referencia para la clasificación de los programas y el apoyo financiero para iniciar el trabajo.

Ana Lía Piñeyrúa
Directora
Oficina OIT Buenos Aires

Óscar Tangelson
Secretario de Política Económica
Ministerio de Economía y Producción

Buenos Aires, junio de 2005

AGRADECIMIENTOS

El presente libro fue elaborado por la Oficina Internacional del Trabajo y la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales. Fabio M. Bertranou, Especialista en Seguridad Social de la Oficina Internacional del Trabajo, y Damián Bonari, Director de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, estuvieron a cargo de la dirección y coordinación del proyecto.

El equipo de trabajo estuvo compuesto, en las distintas etapas de elaboración del estudio, por los analistas Marcela Harriague (consultora externa) y por parte de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Evelina Bertranou, Caterina Colombo e Ighal Low.

También participaron en distintas instancias especialistas de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales: Sabrina Reichler y Ariela Goldschmit (gasto público y financiamiento de la protección social), Facundo Crosta (salud), Sandra Fachelli (discapacidad, familia e hijos, protección contra el desempleo y mercado laboral, asistencia social y otros, alimentación y nutrición), Gustavo Gluz (vejez, invalidez y sobrevivencia y protección contra el desempleo y mercado laboral), Pablo Nazur (vivienda y saneamiento), Karina Rodríguez (educación básica) y Verónica Vallés (vejez, invalidez y sobrevivencia), Cintia Gasparini y Julia Frenkel (contexto macroeconómico). Andrés Pezzutti y Romina Rodríguez Pose colaboraron en la realización del anexo estadístico y Evelyn Veza colaboró en la revisión general del documento.

Los coordinadores del estudio desean agradecer a Marta Novick y Pablo Casali del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, quienes aportaron insumos y comentarios a versiones preliminares del trabajo. Asimismo, reconocen el invaluable aporte de María de la Luz Celedón en la edición y preparación de esta publicación. Finalmente, cabe señalar que las expresiones vertidas son de exclusiva responsabilidad de los autores y no representan necesariamente las opiniones de las instituciones a las cuales representan.

1. INTRODUCCIÓN

Argentina cuenta con una larga y amplia historia en materia de protección social que se refleja en los indicadores sociales que ubican al país entre aquellos con alto desarrollo humano en el contexto de América Latina. Fue un país pionero en el desarrollo de la seguridad social y ha alcanzado un elevado grado de cobertura y madurez en sus programas. Sin embargo, el irregular desempeño económico del último cuarto de siglo ha imposibilitado consolidar plenamente un sistema de protección social moderno que permita eliminar las brechas de cobertura y evitar diversas dimensiones de la exclusión social.

En tal sentido, este estudio tiene por objeto abordar distintos aspectos de la protección social en Argentina mediante: i) un relevamiento comprensivo de las distintas áreas que la componen, y ii) la evaluación de diversos aspectos del gasto, el financiamiento, la cobertura y el desempeño. Esto constituye un ambicioso ejercicio que no pretende lograrse detalladamente debido a las inherentes complejidades técnicas y a la imposibilidad material de abarcar puntualmente cada aspecto de la protección social. Por ello, el propósito consiste primordialmente en brindar una mirada global de la protección social y de sus componentes, y en evaluar cuantitativamente las variables más relevantes durante los años recientes, con énfasis en el período 1994-2003. Como parte de este proceso se ha elaborado, adicionalmente, un inventario de los principales programas de protección social. Además, se ha compilado y elaborado un conjunto de estadísticas que permiten otorgar un “mapa” cuantitativo de la protección social y su evolución reciente.

De esta forma, el presente estudio también se convierte en un instrumento que contribuye al conocimiento y desarrollo de políticas públicas en protección social relacionadas con los Objetivos de Desarrollo del Milenio definidos para Argentina.¹ La evidencia empírica obtenida de distintos tipos y fuentes de información, en particular encuestas a hogares y registros administrativos de los programas de protección social, permite sentar las bases para el análisis informado del desempeño y diseño de estrategias políticamente viables y financieramente sostenibles de *trabajo decente* y desarrollo humano.

En relación con el contenido de esta publicación, se realiza un diagnóstico general sobre el esquema de protección social vigente en el país. Tal diagnóstico puede ser útil para discutir el alcance y futuro de la protección social; más aún en el contexto que transita Argentina con un proceso de recuperación socioeconómica luego de la crisis más profunda de las últimas décadas.

El libro está dividido en ocho secciones siendo la primera esta introducción. La sección 2 contiene el marco conceptual y metodológico sobre la protección social. Se describen los principales conceptos y los riesgos que cubren los programas, se definen los distintos esquemas existentes para clasificar los componentes de una estructura de protección social y se proponen algunas dimensiones para evaluar su desempeño en términos de distintas variables, por ejemplo la cobertura.

A continuación, en la sección 3, se realiza una descripción de la evolución de los aspectos demográficos más relevantes, así como de los principales sucesos macroeconómicos, del mercado laboral, de la distribución del ingreso y una caracterización socioeconómica de los niveles de pobreza para el pasado reciente. A su vez, se discuten algunos aspectos del contexto institucional que inciden en el desempeño de la protección social en Argentina. Se describen los rasgos más significativos de la organización institucional, el federalismo fiscal y su interacción con la protección social, así como la vinculación de ésta con el mercado laboral.

En la sección 4 se analiza brevemente la evolución y composición del gasto público consolidado y del gasto público social consolidado sobre la base de la clasificación tradicional de las cuentas públicas oficiales.

1 Una explicación más detallada de los ODM se encuentra en el Recuadro 1 de la próxima sección.

Seguidamente, se estudia el gasto público en protección social consolidado, bajo diferentes perspectivas y clasificaciones para el período 2001-2003. Esta clasificación implicó reclasificar los programas públicos de manera alternativa a la habitual. Finalmente, se analiza en detalle el gasto público en protección social del gobierno nacional del período 1994-2003. Las series de gasto público no incluyen 2004, ya que al momento de finalizar esta publicación aún no se contaba con los datos definitivos correspondientes a dicho año.

Luego, en la sección 5, se describen las principales fuentes de financiamiento del gasto público consolidado y del gasto público en protección social y su evolución en el tiempo. En particular, se analiza la composición del financiamiento y de las áreas que lo integran.

La sección 6 presenta un análisis de las áreas que conforman la protección social en Argentina: salud; discapacidad; accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; previsión social –vejez, invalidez y sobrevivencia–; familia e hijos –asignaciones familiares–; protección contra el desempleo y mercado laboral; vivienda y saneamiento; asistencia social y otros; educación y alimentación y nutrición. En cada área, se repasan los antecedentes históricos y legislativos más destacados, se comenta el desempeño de los programas que la integran y se estudia el grado de cobertura. Para evaluar el alcance de la cobertura, se trabaja tanto con información consolidada de registros administrativos como de diversas encuestas de hogares. En particular, se utilizan la Encuesta Permanente de Hogares, la Encuesta de Desarrollo Social (1997) y la Encuesta de Condiciones de Vida (2001). La Encuesta de Condiciones de Vida (2001) es la última fuente de información disponible que permite evaluar la cobertura de determinadas áreas de protección social.

La sección 7 se aboca a la descripción de acciones no estatales de protección social y el papel que juegan las organizaciones de la sociedad civil en la provisión de bienes y servicios vinculados con la protección social, especialmente para los sectores más vulnerables de la sociedad.

A continuación en la sección 8, a modo de consideraciones finales, se incluye un análisis de los principales desafíos que enfrenta la protección social en Argentina. Asimismo, se destacan algunas reflexiones que surgieron en la realización de este estudio.

Por último, el libro presenta una bibliografía y tres anexos. El primer anexo detalla los aspectos metodológicos más relevantes concernientes a las definiciones institucionales, terminológicas y de las variables cuantitativas

utilizadas para evaluar el gasto público y financiamiento de la protección social.

El segundo anexo contiene un inventario de los principales programas que conformaron la protección social en Argentina en 2003, clasificados por área. En dicho inventario, entre otras características, se describen los objetivos, población objetivo, requisitos de acceso y prestaciones otorgadas de cada programa. En este sentido, la recopilación y sistematización de la información constituyen uno de los aspectos más relevantes del trabajo, y se ha logrado, entre otras cosas, a partir del contacto permanente con los distintos organismos involucrados en las prestaciones relacionadas con la protección social. En la versión impresa sólo se incluyen los programas más significativos en términos de gasto público y que mejor representan a cada área de protección social. De esta forma, no constituye un listado exhaustivo.

El tercer anexo comprende los cuadros estadísticos. Al igual que en el caso del inventario, esta versión contiene los indicadores más relevantes para los propósitos de esta publicación y las distintas clasificaciones del gasto público en protección social. En la versión electrónica del documento se presenta el inventario de los programas sociales completo y la totalidad de los anexos estadísticos. Para ello pueden visitarse las siguientes páginas de internet: www.oit.bue.org o www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/estudios.htm. Asimismo, ante cualquier consulta dirigirse a: dagpyps@mecon.gov.ar o buenosaires@oit.org.ar

2. PROTECCIÓN SOCIAL: CONCEPTO, ALCANCE Y DESEMPEÑO

Para iniciar el análisis de la protección social un punto de partida relevante es discutir el concepto, su alcance y las posibilidades de evaluar su desempeño. De esta manera, las herramientas para describir y evaluar el sistema de protección social de un país pueden resumirse en:

- la definición del alcance de la protección social en términos de necesidades y riesgos tanto cubiertos como no cubiertos;
- la cuantificación del gasto correspondiente a la protección social y su financiamiento;
- el análisis del desempeño de los componentes de la protección social, fundamentalmente, en cuanto a cobertura y eficacia.

2.1. Concepto

El enfoque general de la protección social requiere identificar a los grupos vulnerables sin cobertura y a aquellos cubiertos de forma insuficiente para prevenir o aliviar la pobreza. En este sentido, el concepto de vulnerabilidad alude a un estado de elevada exposición a determinados riesgos e incertidumbres, combinado con una capacidad disminuida para protegerse o defenderse de ellos y hacer frente a sus consecuencias negativas.

Los objetivos planteados requieren una definición de **protección social** que no sólo resulte conceptualmente adecuada, sino también operativa desde el punto de vista estadístico. Uno de los criterios seguidos para tal propósito consiste en tomar como referencia la definición y las clasificaciones desarrolladas por el Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (ESSPROS).

De acuerdo con el ESSPROS, la protección social se refiere a: “Todas las intervenciones de entes públicos y privados que buscan aliviar a los hogares y a los individuos de la carga que significa un conjunto de riesgos y necesidades, donde no está presente ni una reciprocidad simultánea ni un acuerdo individual” (Hagemer, 2001; Cichon *et al.*, 2004).

Esta definición es útil desde el punto de vista operativo, ya que limita el campo considerado, excluyendo aquellas intervenciones que implican reciprocidad o que se basan en acuerdos individuales puramente privados. Adicionalmente, la definición incluye la noción de “necesidades”, pero no exclusivamente las de los “pobres críticos” como la definición propuesta por el Banco Mundial (2001) u otras agencias de financiamiento multilateral.²

La palabra “intervención” también debe ser definida. Ésta comprende la provisión de las prestaciones, su financiamiento y los costos de administración relacionados. Las principales formas de beneficios son los pagos en efectivo a las personas protegidas y la provisión directa de bienes

2 El Banco Mundial (2001) define protección social como el conjunto de intervenciones públicas para apoyar a los miembros más pobres y vulnerables de la sociedad, y ayudar a individuos, familias y comunidad a administrar mejor sus riesgos. Para el Banco Asiático de Desarrollo, la protección social es el conjunto de políticas y programas diseñados para reducir la pobreza y vulnerabilidad a través de la promoción de mercados laborales eficientes, disminución de la exposición de la población a los riesgos, y aumentar su capacidad para protegerse a sí mismos de los riesgos y la interrupción o pérdida de ingresos (Ortiz, 2001).

y servicios. En casos específicos –como medidas de política laboral– se pueden incluir el financiamiento a través de tasas de impuestos preferenciales, rebajas de impuestos o subsidios dirigidos primordialmente al sector productivo de la economía, pero que protegen indirectamente a los hogares –por ejemplo, subsidios salariales pagados a los empleadores para estimular la contratación de personas que han estado desempleadas por un largo período–. Estos casos, sin embargo, deben separarse del núcleo de las prestaciones de protección social que abarca aquellas prestaciones provistas en forma directa a los individuos y a los hogares.

Los proveedores de protección social pueden ser instituciones y entidades públicas o privadas. Se excluyen todas las transferencias directas entre hogares e individuos, incluso si su propósito es similar al de las instituciones públicas y privadas.

Las instituciones que usualmente intervienen son:

- el gobierno nacional y los gobiernos provinciales y municipales;
- los sistemas públicos de seguridad social;
- los fondos de jubilaciones y pensiones autónomos y con administración propia;
- las compañías de seguros;
- los empleadores públicos y privados;
- las entidades de bienestar privado y asistencia social.

El campo de intervención también debería incluir la asistencia de emergencia en el caso de catástrofes naturales, aunque dichas intervenciones no involucran una contabilización y administración regular, sino extraordinaria. En el caso de algunos países en desarrollo deben tenerse en cuenta todas estas intervenciones asistenciales de emergencia debido a que su monto es usualmente importante comparado con el gasto regular en protección social. Adicionalmente, en algunos países, las intervenciones asistenciales de emergencia se producen con tanta frecuencia, que se convierten más en una actividad continua que en algo eventual.

Otro aspecto relevante se refiere a la condición que excluye acuerdos recíprocos simultáneos. Esto no evita que las prestaciones de protección social puedan ser condicionales a cierta acción llevada a cabo por el beneficiario, como ser parte de un programa de entrenamiento vocacional. Estas transferencias condicionadas deben considerarse parte del campo de intervención debido a que son acciones que no tienen el carácter de un trabajo asalariado o una venta de servicios. Asimismo, la protección social provista directamente por los empleadores a sus empleados se limita a:

- el pago continuo de salarios normales o reducidos durante los períodos de ausencia del trabajo como resultado de enfermedad, accidente o maternidad, entre otros;
- el pago reglamentario de asignaciones especiales para los niños dependientes y otros miembros de la familia;
- asistencia sanitaria que no esté relacionada con la naturaleza del trabajo.

Si bien no se incluyen los arreglos individuales, éstos deben tenerse en cuenta cuando un empleador provee protección social a sus empleados a través de instrumentos legales nominados individualmente. Como contraparte, no todos los contratos colectivos deben ser considerados. Un seguro colectivo debería ser incluido en el ámbito de la protección social, si está basado en un esquema solidario, independientemente de si el aseguramiento es de tipo voluntario o no. Un seguro se basa en el principio de solidaridad si las contribuciones realizadas no son proporcionales a la exposición individual al riesgo de las personas protegidas. Ejemplos de tales esquemas son aquellos establecidos específicamente para las personas pertenecientes a una misma profesión o comercio; seguros ofrecidos por sociedades de beneficios mutuos; esquemas de microseguros; esquemas voluntarios del gobierno abiertos a cierta categoría de hogares como pequeños empresarios o agricultores.

2.2. Riesgos y necesidades cubiertas

La lista de riesgos y necesidades cubiertas por la protección social (que luego dará lugar a la definición de las áreas de la protección social) es extensa y se altera de acuerdo con diversas clasificaciones realizadas por las distintas agencias internacionales y nacionales que intervienen en el sector. En términos generales una clasificación estándar debería incluir:

- **Salud:** asistencia sanitaria necesaria para mantener, restaurar o mejorar la salud de las personas, sin considerar el origen del problema; manutención y transferencias en efectivo relacionadas con una enfermedad física o mental, sin incluir discapacidad.
- **Discapacidad:** manutención y transferencias en efectivo y en especie –excepto asistencia sanitaria– para las personas con discapacidades físicas o mentales relacionadas con su inhabilidad de ocuparse en actividades sociales y económicas.

- **Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales:** manutención y transferencias en efectivo o en especie relacionadas con los accidentes laborales.
- **Vejez, invalidez y sobrevivencia:** manutención y transferencias en efectivo o en especie –excepto asistencia sanitaria– relacionadas con la edad adulta mayor, la muerte o invalidez de un miembro del hogar generador de ingresos.
- **Familia e hijos:** manutención y transferencias en efectivo o en especie –excepto asistencia sanitaria– relacionadas con los costos de embarazo, nacimiento y adopción, crianza de niños y el cuidado de otros miembros de la familia.
- **Protección contra el desempleo y mercado laboral:** manutención y transferencias en efectivo o en especie –excepto asistencia sanitaria– relacionadas con el desempleo.
- **Vivienda y saneamiento:** ayuda para afrontar los costos de la vivienda y obras de saneamiento.
- **Exclusión social no clasificada en ninguna de las anteriores:** transferencias en efectivo o en especie –excepto asistencia sanitaria– específicamente dirigidas a aliviar la pobreza y la exclusión social, no cubiertas por alguna de las otras áreas mencionadas.

La lista anterior se aplica habitualmente en países desarrollados como los de Europa occidental. No obstante, para los países en vías de desarrollo se requiere un listado más extenso. En particular, es necesaria la inclusión de las siguientes áreas:

- **Educación básica:** transferencias en efectivo y en especie para las personas o grupos en condiciones desfavorables relacionadas con su acceso a la educación.
- **Alimentación y nutrición:** transferencias en efectivo o en especie para mantener, restaurar o mejorar la condición nutricional de las personas en condición de vulnerabilidad social.

Existen numerosas intervenciones que se encuentran en el margen de lo que conceptualmente es considerado protección social y provocan zonas grises difíciles de evaluar. Por ejemplo, en muchas intervenciones y arreglos institucionales destinados a la población económicamente activa (PEA) en la agricultura y a la población rural en general, es difícil separar sus funciones

en términos de protección social y política/promoción económica. Tal es el caso, por ejemplo, de esquemas de seguridad social para agricultores y de subsidios para insumos agrícolas o arreglos de seguros para cosechas. Aunque esto último podría jugar un papel importante en los ingresos de los hogares del sector rural, no debería ser directamente clasificado como un esquema de protección social.

Un punto de controversia adicional se refiere a las delimitaciones dentro de la clasificación de las áreas de protección social. Esta situación se plantea, por ejemplo, para los esquemas que proveen tanto prestaciones por incapacidades de corto plazo como pensiones por incapacidad de largo plazo en el caso de accidentes ocupacionales –relacionados con el empleo– y enfermedades. Este área no es tratada de forma separada por ESSPROS, pero sí lo es en otras clasificaciones existentes, como las de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT, 1997) y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE, 1996). Este tratamiento separado, sin embargo, es particularmente aconsejable en el caso de los países en desarrollo, dado que en algunos de éstos los esquemas mencionados son prácticamente los únicos existentes para enfermedades e incapacidades.

Otro punto de debate es el concerniente al área de desempleo y el tratamiento de las políticas del mercado laboral. Algunas clasificaciones se limitan a considerar los beneficios proporcionados directamente a los beneficiarios –individuos y hogares– y excluyen los “beneficios indirectos”, como subsidios salariales pagados a empleadores o reducciones en las contribuciones o impuestos como incentivo para contratar personas desempleadas. La posibilidades de compatibilizar las diferentes clasificaciones es una tarea que excede a este documento, aunque es importante mencionar que hay esfuerzos significativos para tal objetivo.

El cuadro 2.1 presenta la clasificación general propuesta por la OIT. Entre los beneficios en efectivo se puede distinguir entre pagos periódicos, pagos de suma fija y reducciones en impuestos o contribuciones a la seguridad social. Por su parte, los beneficios en especie comprenden la provisión directa de bienes y servicios y los reembolsos. Otra distinción importante que se debe hacer es entre los beneficios condicionados y no condicionados y, a la vez, entre aquellos con y sin prueba de medios (ingresos y/o activos).

Una vez que se ha adoptado una clasificación de áreas de protección social, es necesario identificar los esquemas y programas de protección social existentes y clasificarlos según tales áreas. Resulta importante identificar los esquemas en forma individual dado que sólo en dicho nivel se pueden

Cuadro 2.1

CLASIFICACIÓN DE NECESIDADES A CUBRIR Y ÁREAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

Tipo de necesidad a cubrir		Áreas del sistema de protección social	
		Beneficio en efectivo	Beneficio en especie
I	Salud	Licencia remunerada por enfermedad Otros	Asistencia preventiva de la salud Asistencia sanitaria primaria y de segundo y tercer nivel
II	Discapacidad	Pensiones por discapacidad Otros	Asistencia residencial, rehabilitación y servicios de ayuda a domicilio
III	Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales	Asignación temporal en efectivo Pensión por invalidez Pensión para sobrevivientes Otros	Licencias Otros
IV	Vejez, invalidez y sobrevivencia	Pensión por vejez Pensión por viudez u orfandad Otros	Alojamiento Asistencia Otros
V	Familia e hijos	Asignación por maternidad Subvención por nacimiento Licencia para los padres Asignación familiar para los niños Otros	Días de asistencia Alojamiento Ayuda en el hogar Otros
VI	Desempleo y mercado laboral	Seguro de desempleo Asistencia social por desempleo Indemnización por despido Incentivos a través de reducciones en las contribuciones laborales Programas de empleo transitorio	Entrenamiento laboral Asistencia en la búsqueda de empleo Creación de trabajo en el sector público o en el tercer sector (Organizaciones de la Sociedad Civil-OSC)
VII	Vivienda y saneamiento	Subsidios habitacionales	Reparación de instalaciones de agua potable y saneamiento Construcción y reparación de viviendas
VIII	Asistencia social y otros	Subsidios para grupos vulnerables (pobres, indigentes, minorías)	Servicios para grupos vulnerables (pobres, indigentes y minorías)
IX	Educación básica	Becas	Útiles escolares Infraestructura
X	Alimentación y nutrición	Vales para comida Subsidios alimentarios	Comedores escolares y comunitarios Cajas de comida

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Cichon *et al.* (2004) y Hagemeyer (2001).

evaluar apropiadamente los aspectos de financiamiento y responder las preguntas relacionadas con el desempeño desde el punto de vista de la cobertura. De esta manera, un esquema de protección social es un “cuerpo” claro de reglas, apoyado en una o más unidades institucionales que controlan la provisión de los beneficios y su financiamiento. Por su parte, los arreglos que no alcanzan a constituir un esquema se denominan programas. La importancia de identificar el “cuerpo” de reglas permite aclarar, a partir de la legislación, las normas que regulan los derechos y evaluar su implementación.

Cuadro 2.2

FUENTES Y USOS DE UN PROGRAMA TÍPICO DE PROTECCIÓN SOCIAL

<p>Fuentes (financiamiento)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aportes y contribuciones a la seguridad social - Financiamiento gubernamental (impuestos específicos y generales) - Transferencias desde otros esquemas - Otras fuentes <p>Usos (gasto)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prestaciones - Costos de administración - Transferencias a otros esquemas - Otros gastos <p>Balance</p>
--

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Cichon *et al.* (2004) y Hagemeyer (2001).

2.3. Clasificación del gasto público en protección social

El gasto público en protección social puede ser clasificado de diversas maneras, por ejemplo, según la población a la que está dirigido, la existencia o no de obligaciones legales o según la forma en que se establecen los beneficios. En el cuadro 2.3 se presentan las distintas clasificaciones:

Cuadro 2.3

CLASIFICACIÓN DEL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL

Clasificación	Categoría
Tipo de unidad que toma las decisiones esenciales	Pública: gobierno nacional, gobiernos provinciales y gobiernos locales Privada: empleadores y otros
Tipo de actividad	Administrativa (administración y operación de los programas) Institucional (destinada al fortalecimiento del sistema de protección social) Paliativo-curativa (dirigida a mitigar las consecuencias de los riesgos y las necesidades no cubiertas) Preventiva (destinada a prevenir la ocurrencia de algún riesgo determinado) Regulatoria (orientada a la regulación del sistema de protección social)
Tipo de gestión del riesgo y financiamiento	Asistencia social y programas de acceso universal (se financian con recursos de rentas generales, afectaciones específicas y fondos externos) Seguros (compensan situaciones de pérdida de ingresos, enfermedades y otras contingencias. Se financian principalmente con aportes y contribuciones obligatorios de trabajadores y empleadores)
Incorporación de los beneficiarios a los programas	Compulsiva (obligatorio) No compulsiva (voluntario pero sujeto a regulaciones legales)
Forma en que se establecen los beneficios	Contributivo (la percepción de beneficios está condicionada a la existencia de contribuciones) No contributivo (la percepción de beneficios no está sujeta a contribuciones)
Alcance	Universal (cubre a toda la población) General (cubre a una determinada parte de la población, por ejemplo: toda la población económicamente activa) Especial (cubre a grupos específicos, por ejemplo: trabajadores de una actividad en particular) Comunitario (cubre a los miembros de una comunidad)
Tipo de transferencia	Transferencia condicionada Transferencia no condicionada
Fuente de financiamiento	Fuente Interna Fuente Externa

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Cichon *et al.* (2004) y Hagemejer (2001).

2.4. Financiamiento

Como ya se explicó anteriormente, el objetivo de este estudio, además de identificar los esquemas de protección social existentes y valorar sus costos, es revelar los patrones de financiamiento. Las transacciones que financian los esquemas de protección social se pueden agrupar por tipo de ingreso.

Cuadro 2.4

FUENTES DE FINANCIAMIENTO POR TIPO DE INGRESO

<p>I. Contribuciones a la seguridad social</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contribuciones de los empleadores <ul style="list-style-type: none"> Contribuciones efectivas Contribuciones figurativas - Contribuciones de las personas protegidas <ul style="list-style-type: none"> Empleados Independientes / trabajadores autónomos Jubilados, pensionados y otros <p>II. Financiamiento del gobierno</p> <ul style="list-style-type: none"> - Impuestos específicos - Impuestos generales <p>III. Transferencias de otros esquemas</p> <p>IV. Otros ingresos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ingresos por rentas de propiedades - Intereses - Otros

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Cichon *et al.* (2004) y Hagemeyer (2001).

Por su parte, en el cuadro 2.5 se muestra otra cuestión importante que se refiere a quiénes son los financiadores de un esquema dado y cuáles son las fuentes de financiamiento según su origen.

Toda esta información permite elaborar una serie de matrices para vincular las áreas de protección social con las instituciones gestoras, los esquemas que administran y las fuentes de recursos.

Cuadro 2.5

FUENTES DE FINANCIAMIENTO SEGÚN SU ORIGEN

<p>I. Residentes</p> <ul style="list-style-type: none">– Sector público<ul style="list-style-type: none">Gobierno nacionalGobiernos provincialesCorporaciones (financieras y no financieras)Instituciones sin fines de lucro que sirven a los hogares– Sector privado<ul style="list-style-type: none">Corporaciones (financieras y no financieras)Instituciones sin fines de lucro que sirven a los hogaresHogares <p>II. Resto del Mundo (ayuda externa, donaciones)</p>
--

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Cichon *et al.* (2004) y Hagemeyer (2001).

2.5. Desempeño

Para evaluar el desempeño del sistema de protección social en general, y de sus esquemas y programas en particular, deben identificarse claramente sus fines y poblaciones objetivo. Además, es necesario contar con información acerca de las características sociodemográficas, sobre la composición y los niveles de consumo y sobre la situación dentro del mercado laboral de los diferentes grupos y tipos de hogares.

Existen tres aspectos del desempeño que deberían ser especialmente tenidos en cuenta:

- desempeño de la cobertura;
- desempeño distributivo;
- desempeño administrativo.

2.5.1. Desempeño de la cobertura

La cobertura debe medirse en tres dimensiones fundamentales:

- alcance;
- extensión (o cobertura personal / familiar);
- profundidad.

El *alcance de la cobertura* se refiere al rango de contingencias y necesidades cubiertas por los esquemas existentes para los riesgos mencionados. También incluye los programas específicos que otorgan otras prestaciones monetarias y servicios.

La *extensión de la cobertura* alude a la cantidad de personas cubiertas por sexo, edad o situación dentro del mercado laboral como porcentaje de la población total o de la población objetivo. A su vez, esta categoría incluye dos dimensiones:

- **Porcentaje de personas protegidas (personas aseguradas y sus dependientes) sobre la población total o de un grupo de la población.** La cobertura debe ser estimada a partir de las regulaciones correspondientes y la población de referencia en el mercado laboral y datos relativos a los esquemas (por ejemplo, personas protegidas, aseguradas o beneficiarios). Tal información debe ser recolectada al nivel de programa de protección social para luego ser agregada. También debe haber una diferencia entre la protección *de jure* y la *de facto*: el acceso real a los beneficios y servicios existentes requiere ser estimado (por ejemplo, por la densidad de los centros de asistencia sanitaria, por el número de empleados por persona con derecho al servicio, etc.).
- **Porcentaje de beneficiarios sobre la población beneficiaria potencial.** Por ejemplo, pensionados por vejez sobre la población en edad de retiro o mayor, beneficiarios de prestaciones de desempleo sobre el número total de desempleados y beneficiarios de la asistencia social sobre el número de personas bajo la línea de pobreza. El acceso también debe ser abordado a través de tasas de *take up* o acceso que midan la proporción de personas sujetas a una contingencia dada, con derecho a beneficio, que estén recibiendo o usando un servicio.

Finalmente, la *profundidad de la cobertura* consiste en evaluar el nivel de protección. Algunos de los indicadores más utilizados son:

- tasas de reemplazo establecidas por la legislación vigente;
- relación entre el beneficio y los ingresos promedio o alguna base comparable;
- gasto de bolsillo de los pacientes como porcentaje del gasto;
- participación de las distintas transferencias sociales en dinero o en especie en el ingreso total del hogar;

- servicios médicos disponibles frente a una canasta legal (paquete de prestaciones) de servicios médicos.

2.5.2. *Desempeño distributivo*

Otro aspecto importante del análisis de desempeño es estudiar el impacto distributivo de la cobertura de los grupos más vulnerables de la sociedad. Esto implica:

- analizar la distribución horizontal de la cobertura y los beneficios, con particular atención en la distribución por sexo, condición de informalidad y otros grupos identificados como los más vulnerables. Se debe analizar la cantidad de beneficios que efectivamente están siendo distribuidos a dichos grupos y evaluar su acceso a la protección social;
- analizar la distribución vertical de la cobertura y los beneficios, con particular atención en la eficacia del sistema y sus esquemas para llegar a los más pobres y reducir la brecha de pobreza.

2.5.3. *Desempeño administrativo (governabilidad financiera)*

Esta tercera dimensión del desempeño es probablemente la más subestimada, a pesar de su relevancia para lograr los objetivos y las metas de cualquier sistema de protección social. Aquí se incluyen los procesos consultivos y de toma de decisiones, los arreglos institucionales y procesos administrativos y gerenciales a través de los cuales las políticas de protección social son diseñadas, consensuadas, implementadas, supervisadas y evaluadas. En este sentido, el desempeño institucional se convierte en un aspecto esencial para explicar los objetivos y las metas del nivel macro y en particular su efectividad, eficiencia, sustentabilidad y transparencia.

Los instrumentos para explicar el grado de desempeño institucional pueden agruparse en dos categorías: (a) legales y (b) de gestión. La primera comprende todas las leyes y regulaciones que buscan lograr el cumplimiento de los objetivos de protección social, incluidos los órganos legislativos y ejecutivos. El segundo grupo abarca los instrumentos de planeamiento, supervisión y evaluación utilizados para controlar y administrar el desempeño de los programas en términos de objetivos concretos que se derivan de los objetivos globales establecidos por el marco legal.

Una adecuada gobernabilidad financiera garantiza que el sistema no deje de cumplir las promesas realizadas a la ciudadanía y, fundamentalmente, que no pierda credibilidad y legitimidad social. Por ejemplo, ciertas

capacidades e indicadores que reflejan la posibilidad de un adecuado desempeño institucional son la capacidad para el desarrollo y producción de estadísticas y la facultad para realizar ejercicios de presupuesto social y proyecciones actuariales y financieras.

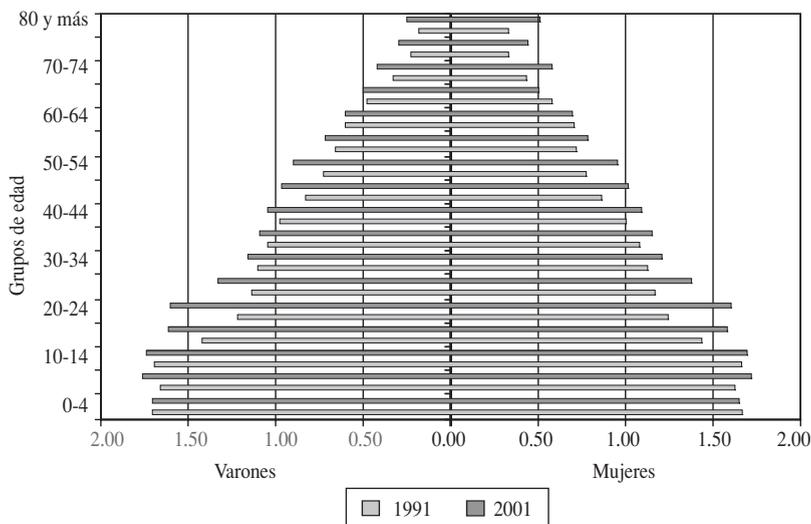
3. CONTEXTO DEMOGRÁFICO, ECONÓMICO, LABORAL E INSTITUCIONAL

3.1. Aspectos demográficos

De acuerdo con el último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 (Censo, 2001) Argentina cuenta con una población de 36 260 130 de habitantes, de los cuales 48.7% son varones. Como se observa en el gráfico 3.1, la presencia de mayor cantidad de mujeres en los tramos de edad avanzada se relaciona con su mayor expectativa de vida. Argentina se caracteriza por una elevada participación de la población urbana (89.4%) y muy baja participación de población extranjera (4.2%).

Gráfico 3.1

PIRÁMIDE POBLACIONAL, 1991 Y 2001
(en millones de personas)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Censos 1991 y 2001, INDEC.

La transición demográfica implica el descenso de las tasas de mortalidad y natalidad, con la extensión de la vida y el consecuente aumento de la proporción de personas mayores dentro de la población. Niveles de crecimiento poblacional apenas superiores a 1% entre 1991 y 2001 indican que Argentina se encuentra en una fase avanzada de la transición demográfica, con relación al contexto latinoamericano. Algunos autores consideran a Uruguay y, en menor medida, a Argentina como casos de *transición avanzada antigua*, para distinguirlos de los países en donde esta fase del proceso es más reciente. De todas formas, la proporción de adultos mayores es inferior a la de los países desarrollados, cuyos niveles de fecundidad y mortalidad son muy bajos.³ En efecto, una población se considera como envejecida cuando el porcentaje de personas mayores de 60 años supera el 20% y en Argentina, según el Censo 2001, dicha relación asciende a 13.4% (ver cuadros 3.1. y 3.2.).

Cuadro 3.1

TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA EN AMÉRICA

Grupo	Transición demográfica	Países
1	Incipiente: tasa de natalidad alta, mortalidad alta, crecimiento natural moderado [2.5%]	Bolivia y Haití
2	Moderada: tasa de natalidad alta, mortalidad moderada, crecimiento natural alto [3.0%]	El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay
3	Completa: tasa de natalidad moderada, mortalidad moderada o baja, crecimiento natural moderado [2.0%]	Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guyana, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, y Venezuela
4	Avanzada: tasa de natalidad moderada o baja, mortalidad moderada o baja, crecimiento natural bajo [1.0%]	Argentina, Bahamas, Barbados, Canadá, Chile, Cuba, Estados Unidos, Jamaica, Martinica, Puerto Rico y Uruguay

Fuente: Organización Panamericana de la Salud - OPS (2000).

3 En los países desarrollados que atraviesan la etapa final de la transición demográfica la esperanza de vida al nacer es cercana a 80 años y el número medio de hijos (tasa global de fecundidad) es menor a dos.

Cuadro 3.2
EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LOS PRINCIPALES INDICADORES DEMOGRÁFICOS, 1869-2001

Año	Población total	Tasa de crecimiento anual intercensal	Índice de masculinidad ^{a/}	Porcentaje de		Esperanza de vida al nacer	Tasa global de fecundidad (hijos/mujer)	Porcentaje de extranjeros en:		Porcentaje de población urbana
				Adultos mayores (+ de 65)	Jóvenes (0 a 14)			Población total	Población adultos mayores	
1869	1 830 214 ^{b/}		106.2	2.2	42.8	32.9	6.8	12.1	17.1	s/d
1895	4 044 911 ^{b/}	3.10	111.9	2.5	40.3	40.0	7.0	25.4	27.1	37.4
1914	7 903 662	3.59	115.5	2.3	38.4	48.5	5.3	29.9	51.0	52.7
1947	15 893 811	2.14	105.1	3.9	30.9	61.1	3.2	15.3	56.6	62.2
1960	20 013 793	1.79	100.0	5.6	30.8	66.4	3.1	13.0	49.3	72.0
1970	23 364 431	1.56	98.6	7.0	29.3	65.6	3.1	9.5	39.6	79.0
1980	27 949 480 ^{c/}	1.81	96.9	8.2	30.3	68.9	3.3	6.8	25.2	82.8
1991	32 615 528	1.41	95.6	8.9	30.6	71.9	2.9	5.0	15.9	88.4
2001	36 260 130	1.06	94.9	9.9	28.3	74.3	2.1	4.2	11.0	89.4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Censo 2001, INDEC (1994, 1996 y 1997); Pantelides (1989) y Somoza (1971).

^{a/} Indica la cantidad de varones por cada cien mujeres.

^{b/} Los valores de 1869 y 1895 corresponden a los dos primeros períodos intercensales, mientras que los valores sucesivos provienen de tablas de vida elaboradas para cada fecha censal.

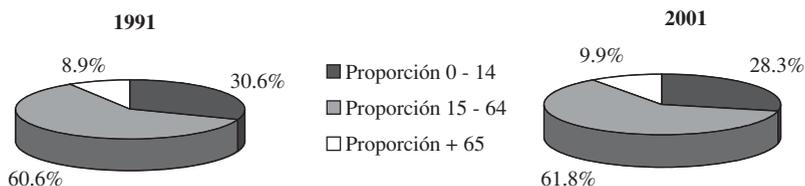
^{c/} No incluye Antártica e Islas del Atlántico Sur.

s/d: Sin datos.

La relación de dependencia demográfica indica la porción de individuos que depende de la población en edades potencialmente activas. Entre 1991 y 2001 disminuyó de 65.0% a 61.7%. Este hecho pone de manifiesto que la caída en la relación de dependencia no es tan fuerte como suponían las proyecciones poblacionales (59.8% para 2000).⁴

Gráfico 3.2

POBLACIÓN SEGÚN GRUPOS DE EDAD, 1991 Y 2001



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Censos 1991 y 2001, INDEC.

Además de la relación de dependencia demográfica, algunos autores calculan dos indicadores complementarios: la tasa de dependencia efectiva y la de dependencia real. En el primer caso se calcula el cociente entre la población no económicamente activa (PNEA) y la PEA, para considerar a los individuos que efectivamente participan en el mercado de trabajo. En general, la tasa de dependencia efectiva duplica la demográfica. Si, además, se consideran como dependientes a quienes están desempleados, se utiliza el concepto de dependencia real.⁵ Las diferencias entre los distintos indicadores reflejan la situación del mercado laboral. Argentina presenta valores intermedios entre Chile y Brasil con respecto a la tasa de dependencia efectiva; pero, por efecto de los elevados niveles de desempleo, la tasa de dependencia real alcanza valores sustancialmente mayores (ver cuadro 3.3).

También es posible desagregar la relación de dependencia en los índices de vejez y de juventud, que permiten estudiar la participación relativa de cada grupo de edad. Dichos índices son importantes debido a que tienen

4 Para la elaboración de los distintos indicadores de tasa de dependencia y aspectos referidos al bono demográfico, véase Chackiel (2000).

5 Estas relaciones pueden cambiar sustancialmente cuando se analiza la población por condición de pobreza.

Cuadro 3.3

RELACIÓN DE DEPENDENCIA DEMOGRÁFICA, EFECTIVA Y REAL
(en porcentajes)

País	Año	Demográfica	Efectiva	Real
Argentina	1991	65.0	157.6	176.3
	2001	61.7	140.5	190.1
Brasil	1997	66.0	113.0	128.0
Chile	1996	62.0	156.0	171.0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Censos 1991 y 2001, INDEC y Chackiel (2000).

Notas:

Relación de dependencia demográfica: (población menor de 15 años + población mayor de 64 años) / población entre 15 y 64 años.

Relación de dependencia efectiva: PNEA/PEA.

Relación de dependencia real: (PNEA + desocupados) / PEA ocupada.

Brasil y Chile: toman como referencia a la población mayor de 60 años.

Argentina: para 1991 y 2001 se utilizan datos censales.

implicaciones diferentes tanto en términos demográficos como de políticas públicas. El índice de vejez 1 mide la capacidad de renovación de la población —es decir, la inversa del número de menores por cada 100 mayores— y el índice de juventud 1, la relación entre la cantidad de menores y el resto de la población. Por otro lado, el índice de vejez 2 expresa la carga demográfica que representan las personas mayores para las personas en edad activa y el índice de juventud 2, la carga que significan los menores. Mientras que en 1991 había 29 mayores por cada 100 menores, en 2001 dicha cifra aumentó a 35. En 1991 había aproximadamente 50 menores y 15 ancianos por cada 100 adultos; en cambio, en 2001 había 4 menores menos y sólo un anciano más por cada 100 adultos (ver cuadro 3.4).

A partir de cifras censales se estima que entre 1991 y 2001 disminuyó ligeramente el número medio de personas en el hogar, de 3.60 a 3.55.⁶ Sin embargo, este promedio varía si los hogares se analizan en forma desagregada

6 Esta clasificación excluye a los empleados de servicio doméstico y sus familiares.

Cuadro 3.4

ÍNDICES DE VEJEZ Y JUVENTUD, 1991 Y 2001

(en porcentajes)

Indicador	1991	2001
Índice de vejez 1 = Población mayor de 65/Población de 0 a 14	29.0	35.0
Índice de vejez 2 = Población mayor de 65/Población de 15 a 64	14.6	16.0
Índice de juventud 1 = Población de 0 a 14/Población de 15 y más	44.0	39.4
Índice de juventud 2 = Población de 0 a 14/Población de 15 a 64	50.5	45.7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Censos 1991 y 2001, INDEC.

según el sexo del jefe. En los hogares con jefe varón el promedio de personas se redujo de 3.86 a 3.83, mientras que en los hogares con jefa mujer –si bien la cantidad de miembros continuó siendo menor, principalmente por la ausencia del cónyuge– el promedio aumentó de 2.68 a 2.81.

3.1.1. Situación demográfica de las provincias

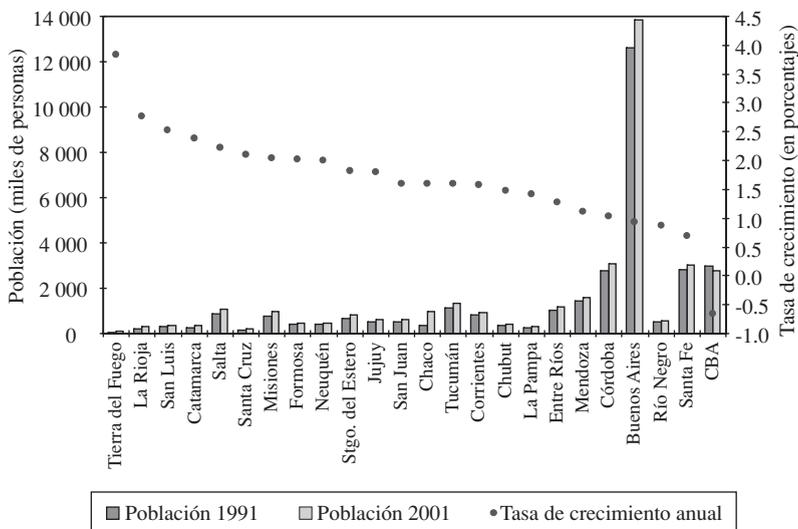
Si bien la tasa de crecimiento anual media de la población entre 1991 y 2001 para el total del país fue apenas superior a 1%, las situaciones provinciales difirieron considerablemente. De hecho, un conjunto importante de provincias presentó tasas de crecimiento superiores a 2%: Tierra del Fuego (3.8%), La Rioja (2.8%), San Luis (2.5%), Catamarca (2.4%), Salta (2.2%) y Santa Cruz (2.1%) (ver gráfico 3.3).

Por otro lado, a pesar de que en todas las provincias se ha registrado una disminución en la relación de dependencia demográfica –en algunas con variaciones muy importantes, como Jujuy, Neuquén, Santiago del Estero y La Rioja– persistieron casos en los que dicha relación supera el 70%: Formosa (76%), Misiones (76%), Santiago del Estero (75%), Chaco (73%), Salta (72%) y Corrientes (71%) (ver gráfico 3.4).

En 2001, la participación de la población menor, en promedio, explicaba 74% de la tasa de dependencia, aunque en algunas provincias la incidencia de los menores era superior a 85%: Tierra del Fuego (92%), Misiones (87%), Formosa (87%), Santa Cruz (86%), Neuquén (86%) y Salta (86%). Como contraparte, en otro conjunto de provincias la población mayor alcanzaba participaciones superiores al promedio del país (26%). Dichas

Gráfico 3.3

POBLACIÓN Y TASA DE CRECIMIENTO EN LAS PROVINCIAS: 1991 Y 2001
(en miles de personas y en porcentajes, ordenado en forma decreciente según tasa de crecimiento)



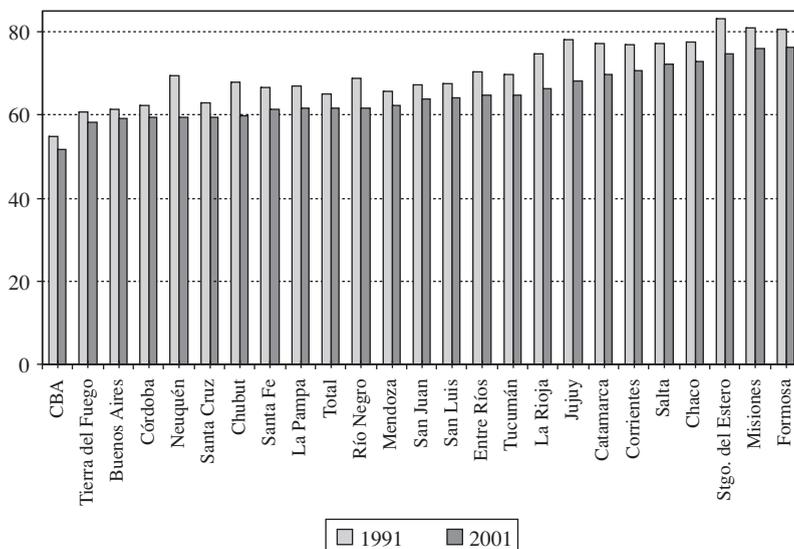
Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Censos 1991 y 2001, INDEC.

provincias son: Ciudad de Buenos Aires (CBA) (51%), Santa Fe (30%), Córdoba (28%) y Buenos Aires (28%). La CBA constituye un caso atípico, cuyo comportamiento demográfico podría asociarse al de un país desarrollado. Tiene baja tasa de fecundidad y mortalidad, envejecimiento poblacional y decrecimiento poblacional. En 2001 el índice de vejez 1, que mide la potencialidad de recambio poblacional, era 102% por lo que había más de una persona mayor de 65 años por cada menor.

Algunas contribuciones recientes introducen la distinción entre tercera edad, para referirse a la población de 60 a 75 años, y cuarta edad, para la de más de 75 años. Para Argentina también sería pertinente aplicar esta clasificación debido a que ambos grupos enfrentan distintos riesgos y necesidades y, por lo tanto, sus demandas por protección social son diferentes (Chackiel, 2000).

Gráfico 3.4

RELACIÓN DE DEPENDENCIA DEMOGRÁFICA
EN LAS PROVINCIAS, 1991 Y 2001
(en porcentajes; ordenado en forma creciente según relación de dependencia
demográfica de 2001)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Censos 1991 y 2001, INDEC.

3.2. Aspectos demográficos y políticas públicas

No es sencillo intentar cuantificar los efectos de las características demográficas sobre las políticas públicas debido a las diferencias existentes entre los costos de proteger a distintos grupos poblacionales. En el caso de la salud, los costos asociados a la atención de las personas mayores suelen ser mucho más elevados que aquellos vinculados con la infancia. En general, las diferencias se relacionan con las características de sus demandas: los menores necesitan sistemas de salud preventivos, complementos nutricionales y un sistema educativo; por el contrario, los mayores requieren sistemas de salud curativos, cuidados especiales para las discapacidades y fundamentalmente un ingreso para suplir el ingreso laboral. Los sistemas previsionales, desde su diseño, son afectados por variables demográficas, ya que al estipularse la edad de retiro o los años

mínimos de aportes se establece un compromiso de prestaciones con el beneficiario. Esto implica que, si la expectativa de vida aumenta, se requerirán recursos adicionales a los aportados por el beneficiario. Los aspectos del mercado de trabajo y de diseño institucional y gestión de los sistemas son igualmente relevantes.

Por otra parte, algunos autores destacan que los cambios demográficos están asociados a modificaciones en la estructura familiar. Las familias de menor tamaño, pero conformadas por distintas generaciones, tienen implicaciones importantes en términos de género, porque habitualmente requieren, por parte de las mujeres, el cuidado de hijos y padres o de nietos y padres. A esto se suman las inequidades de ingreso que sufren las mujeres en edad activa y, principalmente, durante la vejez, ya que en el diseño de los sistemas previsionales han resultado inequidades de género adicionales (Chackiel, 2000, Bertranou y Arenas de Mesa, 2003).

3.3. Contexto macroeconómico

Durante los primeros años de la década del noventa la economía argentina atravesó un proceso de importantes reformas económicas. Éstas conformaron la estructura sobre la cual se originó el régimen macroeconómico que se mantuvo hasta fines de 2001. Las reformas involucraron una profunda apertura financiera y comercial, la privatización de gran cantidad de empresas estatales, el traspaso de la provisión de servicios públicos al sector privado, el establecimiento de un trato igual al capital extranjero y local y la desregulación de varios mercados internos.

En materia social también se realizaron reformas: la descentralización de la prestación de los servicios de educación secundaria y terciaria y salud desde el gobierno nacional hacia los gobiernos provinciales, una nueva ley nacional para regir el sistema educativo (Ley Federal de Educación - LFE), la incorporación de cambios en el sector de la salud para mejorar el funcionamiento del sistema público y de obras sociales, y la reorganización del sistema previsional y la reforma del régimen de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Además de este proceso de cambios estructurales, el nuevo régimen estuvo caracterizado por una dinámica macroeconómica basada en un tipo de cambio fijo. Este esquema cambiario tuvo su origen en febrero de 1991, con el lanzamiento de un programa de estabilización, cuyo objetivo inmediato fue poner fin a un contexto de marcada incertidumbre en el que la evolución

de los precios amenazaba con una nueva hiperinflación, tras las ocurridas en 1989 y 1990.

En mayo de 1991, el Congreso Nacional reforzó este programa con la aprobación de la Ley N° 23.928 de Convertibilidad, que determinaba que el peso sería convertible en dólares de Estados Unidos con una paridad de 1 a 1 y obligaba a la autoridad monetaria a conservar el pleno respaldo de la base monetaria en divisas. Esta ley también prohibía cualquier indexación en función de los precios internos y daba validez legal a contratos y obligaciones en moneda extranjera.

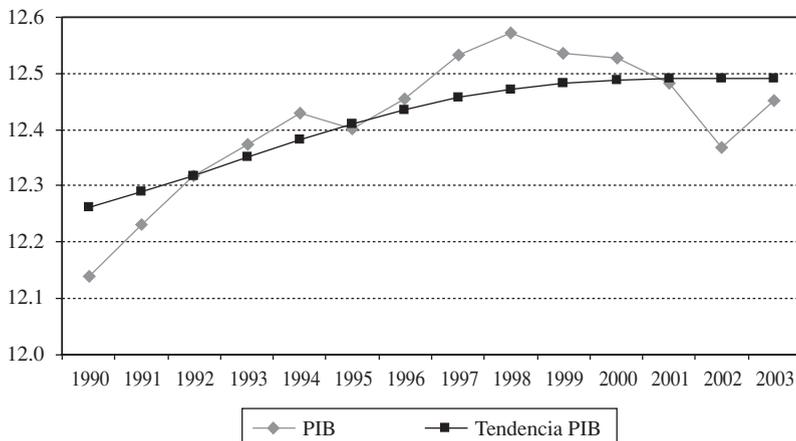
Los cambios fueron exitosos en varios aspectos y desataron la primera fase expansiva de la década. Por un lado, el plan de convertibilidad logró importantes avances en materia antiinflacionaria. Las tasas de variación de los precios internos minoristas y mayoristas, representados por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) y el Índice de Precios Mayorista (IPM), respectivamente, comenzaron a caer ese mismo trimestre y se mantuvieron relativamente estables durante toda la década. Por otro lado, se observó una significativa recuperación del Producto Interno Bruto (PIB). Éste registró un sostenido crecimiento a partir del segundo trimestre de 1990 –año en que el PIB había alcanzado su menor valor desde 1980– hasta el último trimestre de 1994. La tasa acumulada de crecimiento real durante esos años ascendió a 30.3%, equivalente a una tasa media real anual de 7.6% (ver gráfico 3.5).

Uno de los factores con mayor incidencia en la recuperación de la economía argentina de la primera mitad de los noventa fue la renovación del acceso al crédito externo. Tal renovación se debió, en parte, a un significativo cambio en los mercados financieros internacionales: las tasas de interés cayeron fuertemente a partir de 1989, lo que provocó una disminución en el retorno de las inversiones en los países desarrollados, mientras que los países emergentes comenzaron a recibir crecientes flujos de inversión directa y financiera. Así, después de casi una década de escasez de crédito externo, Argentina comenzó a recibir un considerable flujo de fondos. Durante el período 1993-1994 esos ingresos ascendieron a USD13,000 millones, equivalentes a casi 6% del PIB. Aproximadamente 20% de éstos correspondió a inversión directa dirigida a la privatización de empresas del Estado.

Como consecuencia de los mayores ingresos de capital se incrementaron fuertemente las reservas de divisas y la base monetaria, así como los depósitos bancarios y el crédito interno. El crecimiento de este

Gráfico 3.5

PRODUCTO INTERNO BRUTO Y TENDENCIA, 1990-2003
(datos anuales en logaritmos, a precios constantes de 1993)



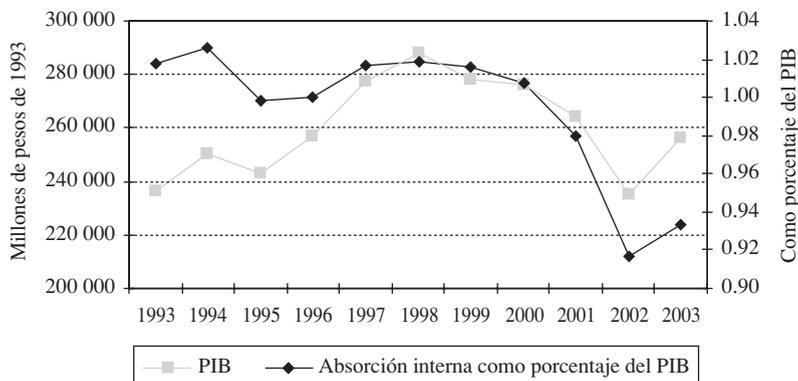
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales.

último, en conjunto con el crédito externo, posibilitó una rápida recuperación del consumo y la inversión, por lo que la absorción interna –es decir, el consumo privado más el gasto público y la inversión interna– experimentó un aumento considerable. Cabe destacar que, entre 1982 y 1990, la absorción fue inferior al producto –debido a las fuertes transferencias al exterior en concepto de servicios de la deuda–, pero a partir de 1990 se observó un abrupto cambio en dicha relación: el gasto interno, medido como proporción del PIB, creció 8.5% entre 1990 y 1994 y superó el nivel de producto (ver gráfico 3.6).

Los efectos de la expansión sobre la balanza comercial fueron inmediatos. A diferencia de lo sucedido en la década anterior –en la que la balanza comercial presentó excedentes– en los noventa tuvo un comportamiento contracíclico. Así, las fases de expansión estuvieron asociadas con una evolución negativa de la balanza comercial, principalmente por la correlación positiva entre las importaciones y el nivel del producto, y la reducción del flujo de exportaciones. Sólo las fases de contracción económica permitieron mejoras en el resultado de las transacciones comerciales con el exterior; de hecho tanto en 1995 como en 2000/2001 se

Gráfico 3.6

PRODUCTO INTERNO BRUTO Y ABSORCIÓN INTERNA, 1993-2003
(en millones de pesos de 1993 y como porcentaje del PIB)



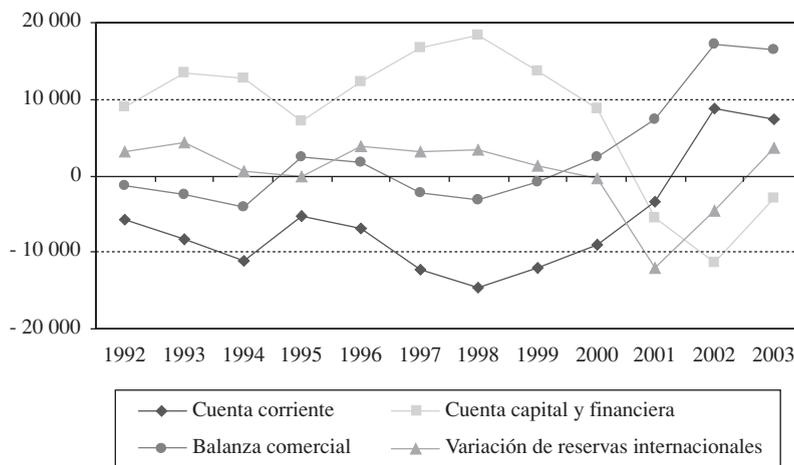
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales.

obtuvieron saldos positivos. El resto de la cuenta corriente presentó una tendencia definida no sólo en este período, sino durante toda la década. El pago neto de intereses al exterior aumentó de forma sostenida hasta finales de los noventa, al igual que aquellos por rentas de la inversión. El déficit sostenido de la balanza comercial y de los servicios financieros implicaron un saldo negativo de la cuenta corriente durante el período de vigencia de la convertibilidad, que ascendió en promedio a 3.6% del PIB entre 1993 y 2000 (ver gráfico 3.7).

No obstante los resultados positivos de la primera etapa de la convertibilidad, el desempeño no fue sostenible durante la década, y la expansión de la economía argentina ocurrida entre mediados de 1990 y fines de 1994 fue seguida por una corta recesión, cuando dos hechos internacionales cobraron relevancia. Por un lado, Estados Unidos incrementó su tasa de interés, y por otro, la economía mexicana sufrió un ataque especulativo contra su moneda, provocando una crisis de balance de pagos y la depreciación cambiaria. Dadas las similitudes entre aquella economía y la argentina, la crisis mexicana (también conocida como “crisis del Tequila”) afectó rápidamente a la segunda. Los ingresos de capitales se tornaron negativos y la prima de riesgo-país se disparó, provocando una contracción de la liquidez que, junto con las altas tasas de interés, ocasionó un fuerte

Gráfico 3.7

CUENTA CORRIENTE, CUENTA CAPITAL Y FINANCIERA,
BALANZA COMERCIAL Y VARIACIÓN DE RESERVAS
INTERNACIONALES, 1992-2003
(datos anuales en millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Dirección Nacional de Cuentas Internacionales.

descenso de la actividad económica. Esto, sumado a la caída de los depósitos bancarios, generó el quiebre de varios bancos y desencadenó una crisis financiera.

Cabe destacar que el fuerte impacto de la crisis mexicana en la economía nacional fue consecuencia de su vulnerabilidad frente a los *shocks* externos adversos. En particular, los desfavorables indicadores de fragilidad financiera externa –como el déficit en las relaciones cuenta corriente/exportaciones y deuda externa/exportaciones– cuyos valores excedían los promedios regionales, y la apreciación de la moneda doméstica, implicaban una especial debilidad frente a posibles desequilibrios internacionales.

Después de la crisis del Tequila se observó un cambio significativo en el rol del crédito externo en el país. Antes de 1995 la mayor parte de los capitales estaban dirigidos al sector privado, mientras que en ese año hubo una importante salida de fondos en dicho sector. Al contrario, los ingresos del sector público resultaron positivos debido al paquete de apoyo externo del Fondo Monetario Internacional (FMI). Este cambio en la composición

de los ingresos de capitales no se revirtió totalmente una vez superada la crisis del Tequila.

La segunda expansión económica de la década –a diferencia de la primera– fue impulsada primordialmente por capitales destinados al sector público. Estos flujos permitieron financiar el déficit fiscal y proveer divisas a la economía y, mediante la acumulación de reservas, posibilitaron el crecimiento de la cantidad de dinero y del crédito interno. Nuevamente, la expansión económica fue acompañada por un deterioro de la balanza comercial y un creciente déficit de cuenta corriente. A pesar de que éste había disminuido a 2% del PIB a causa del ajuste posterior al efecto Tequila, dos años después ya se había duplicado y representaba 5% del PIB en 1998. Este permanente déficit de cuenta corriente se tradujo en un considerable aumento de la deuda externa. A su vez, la inversión extranjera en el país había crecido de forma significativa a lo largo de la década, lo que implicaba mayores transferencias al exterior en concepto de utilidades y dividendos.

Entonces, después de dos años de crecimiento, la economía argentina mostraba nuevamente gran vulnerabilidad a los *shocks* externos. Las crisis de Rusia en 1998 y Brasil en 1999 provocaron una importante disminución en el ingreso de capitales privados al país, cuya prima de riesgo volvió a crecer a gran velocidad. A mediados de 1998 –año en que el producto alcanzó el máximo del período 1993-2001– el PIB medido en precios constantes comenzó su descenso ininterrumpido hasta 2002.

Con la asunción de un nuevo gobierno en diciembre de 1999, y frente a la carencia de instrumentos de política monetaria y un déficit fiscal creciente, se llevó a cabo un conjunto de medidas tendientes a concretar un ajuste fiscal. El objetivo era generar un círculo virtuoso, mediante la disminución de la prima de riesgo-país, el ingreso de capitales privados, la acumulación de reservas, la expansión del crédito y de la cantidad de dinero, el aumento de la demanda privada y la recuperación económica. Sin embargo, este proceso no se materializó y el efecto de la política de ajuste fue contractivo. La mejora de las cuentas fiscales fue lenta y leve, y el flujo normal de pagos del sector público se encontró cada vez más comprometido. En este escenario se realizaron nuevos intentos por poner en marcha el círculo virtuoso con medidas que profundizaron el ajuste, sin obtener los resultados esperados. De hecho, el PIB en 2001 resultó 8.4% menor que en 1998; mientras que la absorción interna cayó a partir de 1999, y en 2001 pasó a ser nuevamente inferior al producto.

El persistente escenario recesivo y deflacionario empeoró la percepción con respecto a la capacidad del gobierno para afrontar sus compromisos. A lo largo de 2001, estas tendencias generaron una corrida contra el peso y el sistema financiero. El volumen de depósitos en pesos y en dólares se redujo drásticamente, al igual que el nivel de reservas. Ante esta situación, el gobierno implementó el denominado “corralito” para impedir el retiro de fondos de los bancos. Finalmente, en un marco de gran inestabilidad política y socioeconómica, en 2002 se declaró la cesación de pagos de la deuda pública⁷ y se devaluó la moneda doméstica, poniendo fin al régimen de convertibilidad. Como consecuencia de este nuevo contexto macroeconómico, desde principios de 2002 el tipo de cambio nominal aumentó considerablemente, mientras que los índices de precios comenzaron a reflejar tanto el efecto de la devaluación sobre los precios internos como una importante modificación en los precios relativos a favor de los bienes transables. No obstante, hacia el segundo semestre de dicho año el tipo de cambio se estabilizó en un nivel históricamente alto. Los precios internos respondieron a este cambio y las tasas mensuales de inflación comenzaron a descender, hecho que, en parte, se explica por el contexto de alto desempleo y caída del salario real.

El cuadro fue muy diferente en 2003 cuando Argentina mostró mejoras considerables en la evolución de sus principales variables macroeconómicas. El PIB exhibió un crecimiento de casi 9 puntos porcentuales, la absorción interna comenzó su recuperación –producto del aumento real de sus tres componentes–, el desempleo comenzó a ceder y la tasa de inflación experimentó una fuerte desaceleración. La balanza comercial y la cuenta corriente mantuvieron saldos positivos, a pesar de la expansión de las importaciones, el sistema financiero comenzó su normalización y las finanzas públicas se restablecieron, alcanzando un superávit primario consolidado superior a 2% del PIB. El egreso neto de capitales fue bastante menor al experimentado en el año precedente, debido a la evolución del sector privado no financiero y a los menores pagos del sector público a organismos internacionales, y las reservas internacionales volvieron a experimentar una variación positiva.

Varios motivos contribuyeron a la incipiente mejora. Por un lado, la recuperación de los instrumentos de política cambiaria y monetaria y la

7 La cesación de pagos no incluyó a los Organismos Multilaterales de Crédito.

mayor prudencia en el plano fiscal permitieron no sólo la reversión de la dinámica divergente que exhibían las principales variables financieras, sino también la fuerte desaceleración de la salida de capitales.

Por otra parte, la implementación de medidas tales como el levantamiento de las restricciones sobre los depósitos, el inicio de la unificación monetaria mediante el rescate de las cuasimonedas y la flexibilización de los controles cambiarios, sumados a la normalización de la institucionalidad política posterior a la designación de un gobierno electo por sufragio popular en abril de 2003, posibilitaron la recuperación paulatina de la confianza del público en el sistema. De hecho, si bien a partir de 2002 la devaluación del peso y la mejora de los precios internacionales tuvieron como consecuencia directa una fuerte contribución de las exportaciones netas a la recuperación, desde 2003 el aumento de la absorción interna ha liderado el alza del producto, con crecimientos no sólo del consumo público, sino también de la inversión bruta fija y del consumo privado.

No obstante los resultados positivos del comienzo de un nuevo ciclo, el desafío consiste en la consolidación del crecimiento. La acumulación de desequilibrios y el posterior colapso que comprometió la convertibilidad dejaron a la economía argentina con dificultades duraderas, fundamentalmente en la esfera social, donde los problemas de desempleo, inequidad y pobreza requieren de un esfuerzo sistemático de largo plazo para revertir la situación.

3.4. Mercado laboral

Durante la década del ochenta la tasa de desocupación se mantuvo en niveles relativamente bajos y en promedio fue de 5.3%. La situación del mercado laboral se modificó considerablemente en la década siguiente. Por un lado, la tasa de empleo no mostró grandes diferencias con la década pasada –se mantuvo relativamente estable y en promedio superó el 36%– mientras que se observó un aumento en las tasas de desocupación y subocupación. Más aún, el incremento en la subocupación y el estancamiento de la tasa de empleo indicarían que la proporción de empleos a tiempo completo estaba declinando incluso en 1993 y 1994, cuando la economía todavía se expandía a un ritmo considerable.

Esto es lo que observan Damill, Frenkel y Maurizio (2002), quienes realizaron la estimación de un modelo agregado del mercado de trabajo e identificaron para los noventa una clara tendencia a la contracción en la relación entre las ocupaciones de tiempo completo y la población. En

particular, señalan que la apertura comercial y la apreciación cambiaria tuvieron relevancia a la hora de explicar el ajuste contractivo del empleo en estos años, como resultado de su impacto negativo sobre los sectores productores de bienes transables. Al analizar de forma desagregada los sectores productivos, los autores observan que la reducción de la tasa de ocupación a tiempo completo de la industria manufacturera –de casi 3 puntos porcentuales entre el primer trimestre de 1999 y el segundo de 2000– explica en buena medida el comportamiento agregado de la tasa de ocupación. Los sectores comercio y otros servicios también presentan cifras negativas, pero menores (0.05 y 0.46 puntos porcentuales respectivamente para el mismo período). Como contraparte, la caída en el sector de bienes comercializables fue parcialmente compensada por un aumento en la tasa de ocupación a tiempo completo en los sectores de bienes y servicios no comercializables, de los cuales los servicios financieros aportaron un crecimiento equivalente 1.4 puntos para el mismo período.

En cuanto a la evolución de la tasa de actividad, se observa una tendencia creciente a lo largo de toda la década, principalmente por el aumento de la participación femenina en la fuerza laboral. Como resultado de esta tendencia y del estancamiento del empleo, la tasa de desocupación aumentó abruptamente durante los noventa, con un salto notable en el período 1992-1995. De hecho, en 1995, la desocupación alcanzó el nivel máximo de la década del noventa (17.5%)⁸ y a partir de dicho año –salvo en 1998– siempre fue superior a 14% e incluso en 2002 ascendió a casi 20%⁹.

Según un estudio realizado por la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS, 2004),¹⁰ basado en la Encuesta de Indicadores Laborales,¹¹

8 Promedio ondas mayo y octubre 1995.

9 Este porcentaje considera a los beneficiarios del PJyJHD que realizan contraprestación laboral como ocupados. En caso contrario, la tasa de desocupación para 2002 aumenta a 23%.

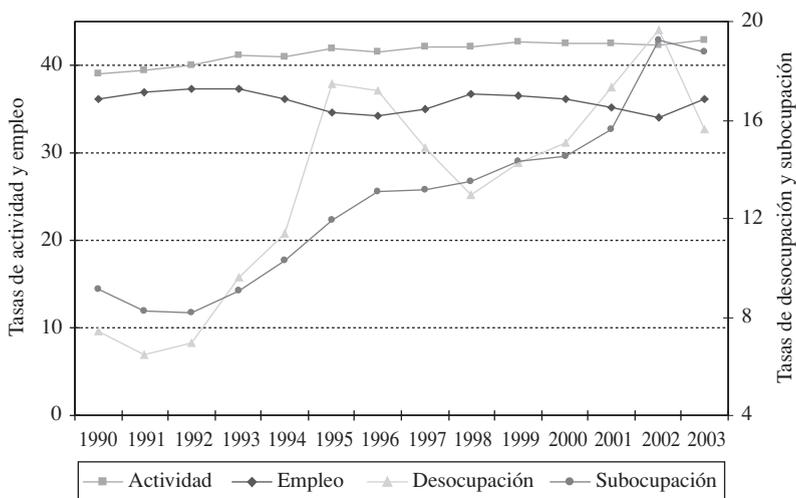
10 Los distintos ministerios nacionales han cambiado su nombre durante el período analizado, con lo cual un mismo ministerio puede ser denominado de diferentes formas en el presente documento, por ejemplo, Ministerio de Salud y Acción Social y Ministerio de Salud y Medio Ambiente.

11 La encuesta de Indicadores Laborales es realizada por el MTEySS en el Gran Buenos Aires, Gran Córdoba, Gran Rosario y Gran Mendoza. La encuesta tiene como objetivo estudiar –entre otros indicadores– la evolución del empleo privado registrado en empresas de 10 o más ocupados.

la economía argentina, luego de atravesar más de tres años y medio de recesión y continua destrucción de puestos de trabajo registrados, comenzó a revertir esa tendencia en octubre de 2002. En esta fase expansiva el crecimiento sostenido de la actividad laboral se inició con un aumento en la cantidad de horas trabajadas y disminución en el ritmo de desvinculaciones de personal. Luego, el impulso de la actividad económica fue percibido como duradero y las empresas comenzaron a aumentar las incorporaciones de personal, generando un proceso de creación neta de empleo en la economía.

Gráfico 3.8

TASAS DE ACTIVIDAD, EMPLEO, DESOCUPACIÓN
Y SUBOCUPACIÓN, 1990-2003^{al}
(en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC.

^{al} Total de aglomerados urbanos relevados, promedio ondas mayo y octubre, salvo en 2003 que sólo se considera la onda mayo.

En la evolución del nivel de empleo se destacan dos períodos de expansión. En el primero, ocurrido entre 1996 y 1998, se estimuló la creación de puestos de trabajo a través de modalidades promovidas de contratación temporaria. Aquel momento se caracterizó por la vigencia de las leyes de flexibilización laboral. Así, hacia fines de 1997 el nivel de empleo con

contratos por tiempo determinado llegó a ser el 12% del total, en detrimento de los puestos de trabajo efectivos y –en promedio– el 30% las incorporaciones mensuales se hacían bajo esta modalidad de contratación. Los contratos por tiempo indeterminado crecieron 2.2% y si bien la expansión del empleo duró 19 meses, este tipo de contratos no pudo sostener su crecimiento más de 4 meses consecutivos. La fase expansiva comenzada a fines de 2002 tuvo su impulso fundamentalmente en las contrataciones por tiempo indeterminado, es decir, en el denominado empleo “efectivo” (MTEySS, 2004).¹²

3.5. Distribución del ingreso

Desde principios de la década del noventa la distribución del ingreso no se ha mantenido estable, lo que ha motivado la realización de diversos estudios tendientes a indagar sobre los determinantes de este fenómeno. La desigualdad medida a través del coeficiente de Gini para la región Gran Buenos Aires (GBA) muestra una tendencia creciente desde 1987, con un salto pronunciado en la crisis de finales de los ochenta y una recuperación en el período posterior de estabilización (aunque sin alcanzar los valores pre crisis).^{13, 14} Entre 1992 y 1998 el coeficiente de Gini pasó de 0.413 a 0.473. Por su parte, la crisis de 2001-2002 también significó un salto en el aumento de la desigualdad, ya que el coeficiente de Gini creció hasta 0.520. Por el contrario, en 2003 se registró una interrupción de la tendencia, ya que el Gini descendió a 0.518.

Gasparini (2003) advierte que el salto en la desigualdad de la década del noventa probablemente haya estado relacionado con el rápido proceso

12 Ambos tipos de contratos, por tiempo indeterminado o determinado, tienen aportes a la seguridad social. Sin embargo, sólo para los de tiempo indeterminado existe estabilidad para quienes ocupan el puesto de trabajo.

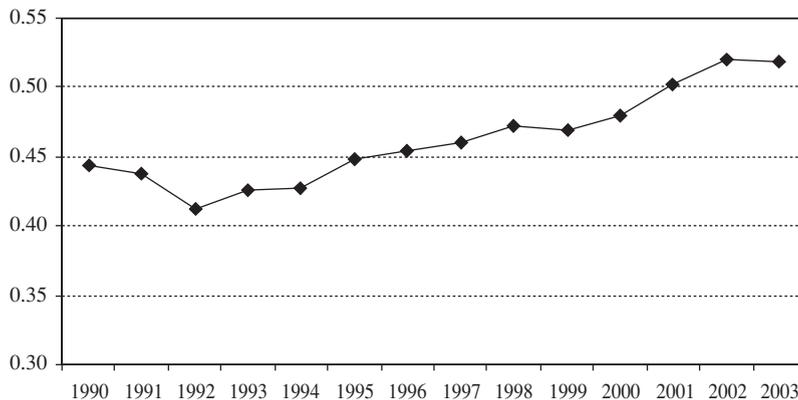
13 El coeficiente de Gini mide la desigualdad en la distribución del ingreso; varía entre 0 y 1: cuanto mayor es el valor del coeficiente mayor es el nivel de desigualdad.

14 El cálculo se realiza sólo para el GBA, ya que es la única región del país para la que es posible construir una serie distributiva larga. Desde 1974 se cuenta con mediciones consistentes de la desigualdad en el GBA basadas en una misma encuesta de hogares: la EPH. Esta encuesta se realiza actualmente en varios aglomerados urbanos del país, sin embargo, recién en los noventa alcanzó una cobertura nacional razonable.

de integración de la economía argentina con la economía mundial desde principios de esa década. El autor señala que el principal canal por el cual la mayor integración pudo haber afectado negativamente a la distribución del ingreso es el abaratamiento del capital y la introducción de nuevas tecnologías intensivas en trabajo calificado. Este cambio tecnológico, en ausencia de políticas públicas para atenuar los efectos y las reformas emprendidas a principios de los años noventa, benefició a los trabajadores calificados en detrimento de los no calificados, contribuyendo al crecimiento de las disparidades en el ingreso.

Gráfico 3.9

COEFICIENTE DE GINI DEL GBA, 1990-2003^{a/}
(ingreso familiar equivalente)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Gasparini (2003).

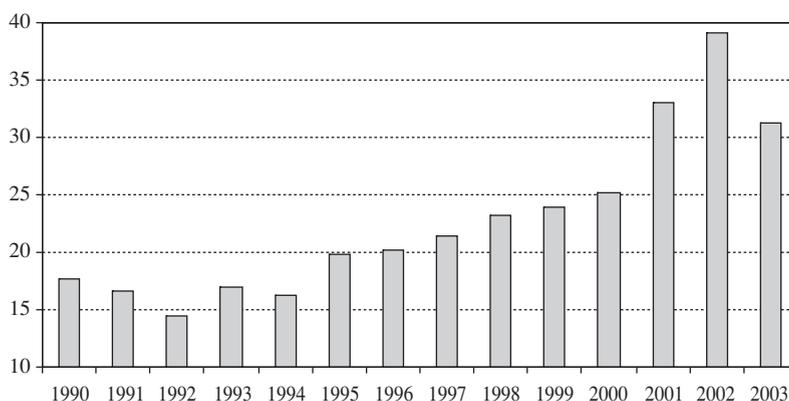
^{a/} Promedio ondas mayo y octubre, salvo en 2003 que sólo se considera la onda mayo.

Otra alternativa para estudiar la desigualdad consiste en medir la relación entre los ingresos de los grupos de la población que se encuentran en los extremos de la distribución del ingreso. En particular, se analiza el cociente entre el ingreso promedio del decil 10 (el 10% más rico de la población) y el del decil 1 (el 10% más pobre). Como se observa en el gráfico 3.10 los resultados que arroja este indicador son muy similares a los obtenidos con el coeficiente de Gini. La desigualdad se incrementó hasta 1989, año en que el cociente ascendió a 21.3. Luego, durante los siguientes tres años se produjo una caída en la desigualdad y, en 1992, el

índice tomó el valor más bajo de la serie (14.5). Posteriormente –salvo en 1994 cuando el cociente se redujo levemente– la desigualdad aumentó hasta 2002, año en que la dispersión entre los ingresos extremos de la distribución fue de 39.1. En 2003 se produjo una disminución en la desigualdad.

Gráfico 3.10

RELACIÓN DEL INGRESO MEDIO ENTRE DECILES DEL GBA,
1990-2003^{a/}
(ingreso familiar equivalente)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Gasparini (2003).

^{a/} Promedio ondas mayo y octubre, salvo en 2003 que sólo se considera la onda mayo.

Gasparini (2003) también realiza estimaciones del bienestar de Argentina para el período 1980-2002. A partir de los resultados obtenidos concluye que, en general y pese a la recuperación de 1985-1987, la década del ochenta significó una pérdida de bienestar por la caída del ingreso medio y el salto en la desigualdad de fines de la década. Durante los primeros años de la década del noventa, las altas tasas de actividad económica permitieron que, a pesar del aumento de la desigualdad, se registraran incrementos del bienestar. Entre 1994 y 1998 el crecimiento fue más moderado y la distribución del ingreso más desigual, por lo que los resultados en términos de bienestar no son unívocos, sino que son sensibles a la especificación de la función de bienestar. Por el contrario, el período de recesión y crisis 1999-2002 causó pérdidas importantes de bienestar, cualquiera sea el tipo de

función considerada, ya que se registraron tanto caídas en el ingreso como aumentos en la desigualdad.¹⁵

3.6. Pobreza

La incidencia de la pobreza ha sido tradicionalmente medida en Argentina a través de dos indicadores: a) el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) que refleja la pobreza estructural¹⁶, y b) las tasas de indigencia y de pobreza que cuantifican la pobreza por ingresos.¹⁷

a) Necesidades básicas insatisfechas

En la década del ochenta se produjo una caída en el porcentaje de hogares y personas con NBI. Durante los años noventa también se aprecia esta tendencia, aunque con menor intensidad. Si se analizan los valores absolutos, se verifica una caída en la cantidad de personas con NBI en ambas décadas, mientras que con respecto al número absoluto de hogares se observa una variación favorable en el primer período y desfavorable en el segundo. En los ochenta los principales motivos determinantes de la pobreza por NBI eran las condiciones habitacionales y de saneamiento, pero en los noventa adquirió gran importancia la incapacidad de subsistencia.

15 La función de bienestar social (Sen, Kakwani, entre otros) asigna un valor a una combinación del nivel de ingreso de una población y su distribución. La ponderación que realizan de estas variables las distintas especificaciones de las funciones de bienestar reflejan los juicios de valor, donde en un extremo sólo los aumentos de ingreso generan cambios positivos en el bienestar, y en otro la función se maximiza ante una distribución del ingreso perfectamente igualitaria.

16 Los hogares con NBI son aquellos que presentan al menos uno de los siguientes indicadores de privación:

Hacinamiento: hogares con más de tres personas por cuarto.

Vivienda: hogares en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo, lo que excluye casa, departamento y rancho).

Condiciones sanitarias: hogares sin baño o retrete.

Asistencia escolar: hogares con algún niño en edad escolar que no asiste a la escuela.

Capacidad de subsistencia: hogares con cuatro o más personas por miembro ocupado, cuyo jefe no ha completado tercer grado de escolaridad primaria.

17 Este último tipo de índice pertenece al conjunto *Head Count Index* que forma parte de una familia de índices más amplia conocida como FGT, que cuantifica la extensión (head count) y profundidad de la pobreza. Para mayor detalle véase Llach y Montoya (1999) y Petrecolla (1994).

Cuadro 3.5

HOGARES Y PERSONAS CON NBI, 1980, 1991 Y 2001

(en valores absolutos y en porcentajes)

Año	Hogares		Personas	
	En valor absoluto	En porcentajes	En valor absoluto	En porcentajes
1980	1 586 697	22.3	7 603 332	27.7
1991	1 410 876	16.5	6 427 257	19.9
2001	1 442 934	14.3	6 343 589	17.7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Censos 1980, 1991 y 2001, INDEC.

Al analizar estos indicadores por provincia puede observarse que algunas tuvieron variaciones más importantes de los hogares y personas en situación de NBI. Si bien durante la década del noventa el porcentaje de hogares con NBI disminuyó en todas las provincias –salvo en la CBA, donde creció levemente–, el número absoluto de hogares con NBI aumentó en 16 de las 24 provincias y de manera muy importante en Buenos Aires, Corrientes, Salta y Tucumán.

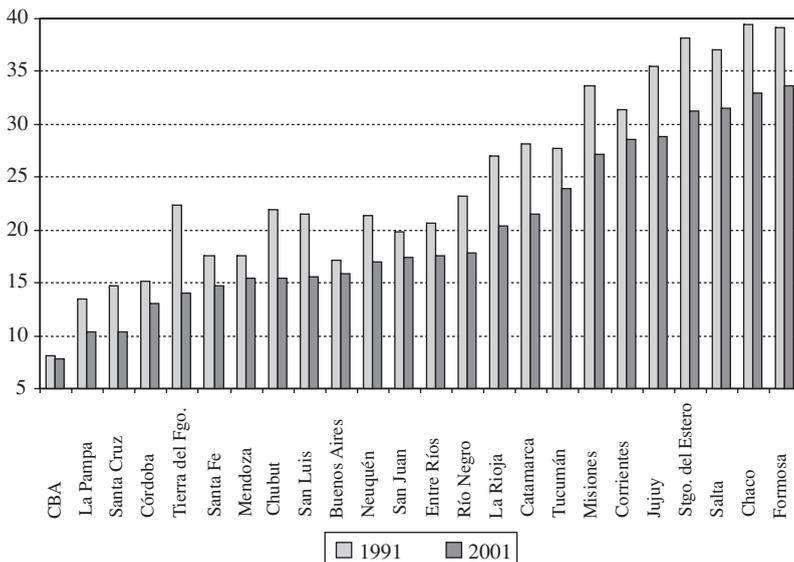
Con relación al indicador de personas con NBI surgen varios aspectos relevantes. A pesar del aumento del número de hogares con NBI, tanto la cantidad de personas con NBI como su participación relativa disminuyeron. En particular, en la CBA también mejoró la situación, a pesar de que en términos de hogares los indicadores empeoraron. Con respecto a las provincias, en Tierra del Fuego, Santiago del Estero, Catamarca, La Rioja, Misiones, Chubut y Chaco se observa una disminución superior a seis puntos porcentuales en la cantidad de personas con NBI.

En el análisis por provincia es relevante estudiar tanto los porcentajes como la cantidad de personas con NBI. En 2001 algunas provincias como Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba, que tienen la mayor cantidad de personas con NBI, mejoran sus posiciones con respecto a las demás provincias cuando se considera la proporción de personas con NBI en relación con su población total (ocupan los lugares 15, 19 y 21 respectivamente en el ranking de porcentajes). Las provincias de Salta y Chaco presentan elevados indicadores tanto en cantidad de personas como en porcentaje de su población. En cambio, Formosa, que presenta la proporción de personas con NBI más

elevada, se ubica en un rango intermedio en volumen. Por otra parte, La Pampa, Santa Cruz y Tierra del Fuego presentan bajos niveles en ambos ordenamientos.

Gráfico 3.11

PORCENTAJE DE PERSONAS CON NBI POR PROVINCIA, 1991 Y 2001^{a/}
(en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Censos 1991 y 2001, INDEC.

a/ Ordenado en forma creciente según 2001.

b) Tasas de pobreza e indigencia¹⁸

Para analizar la pobreza por ingresos se cuenta con datos para GBA desde 1974 y para todo el país, desagregado en regiones, desde 1998. Como

18 El concepto de “línea de indigencia” procura establecer si los hogares cuentan con ingresos suficientes como para cubrir una canasta básica de alimentos capaz de satisfacer un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas. De esta manera, los hogares que no superan ese umbral, o línea, son considerados indigentes. En forma similar el concepto de “línea de pobreza” consiste en establecer, a partir de los ingresos de los hogares, si estos tienen capacidad de satisfacer –por medio de la compra de bienes y servicios– un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas esenciales (INDEC, 2004).

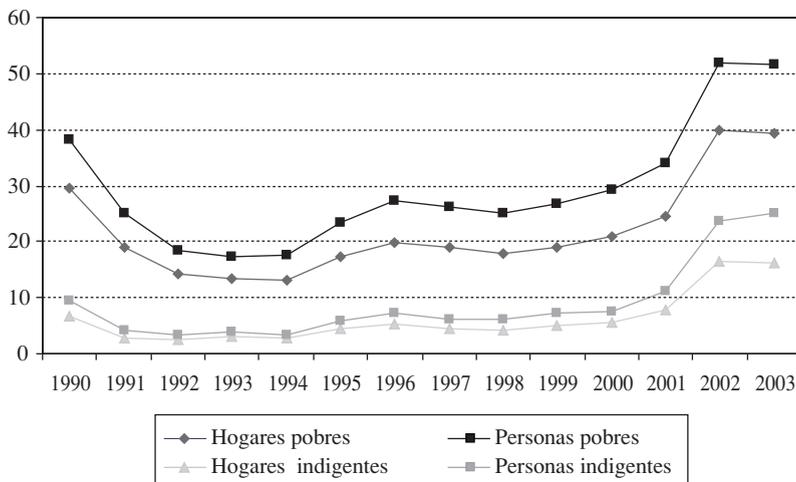
se observa en el gráfico 3.12, por efecto de la última crisis económica, desde 2002 en el GBA la pobreza ha alcanzado a más del 50% de la población y a más de 40% de los hogares –porcentajes aún mayores a los registrados durante el período hiperinflacionario–. Desde 1990, y hasta mediados de la década, con la estabilización de la economía, se produjo una reducción de los niveles de pobreza. A partir de 1994 el porcentaje de personas pobres comenzó a crecer, pero hasta 2001 –que ascendió a 34.1%– siempre se mantuvo por debajo de 30% de la población. Por su parte, el porcentaje de hogares pobres se incrementó desde 1995, y en 2000 superó el 20%.

En 2003, la indigencia en el GBA alcanzó valores similares a los porcentajes de pobreza que se observaban a mediados de los noventa. Este hecho estuvo determinado tanto por la caída de ingresos nominales de los hogares –consecuencia del aumento del desempleo y de la informalidad laboral– como por el aumento de los precios de los productos de la canasta básica alimentaria registrado particularmente en 2002.

Dentro del GBA se observan amplias diferencias: mientras que, en promedio, durante el período 1990-2003 el porcentaje de personas pobres

Gráfico 3.12

TASA DE POBREZA E INDIGENCIA EN GBA, 1990-2003^{a/}
(en porcentajes)



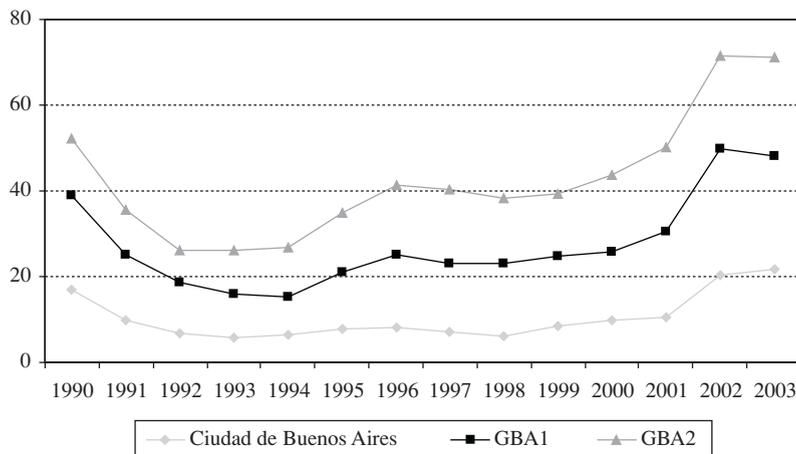
Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC.

^{a/} Total de aglomerados urbanos relevados, promedio ondas mayo y octubre, salvo en 2003 que sólo se considera la onda mayo.

en la CBA ascendió a 7.6%, en los Partidos del Conurbano dicha relación fue de casi 36%. A su vez, la desagregación de los Partidos del Conurbano muestra que en el primer cordón (GBA1) los pobres alcanzaron 27.5% y en el segundo (GBA2),¹⁹ un porcentaje bastante superior: 42.7%. Por otro lado, es importante destacar que la evolución de estas tasas presenta fuertes variaciones durante el período indicado. En particular, en la crisis económica de 2001-2002, este porcentaje se acentuó, incluso en la CBA, que registró niveles relativamente bajos de pobreza durante la mayor parte del período.

Gráfico 3.13

TASA DE POBREZA EN EL INTERIOR DEL GBA, 1990-2003^{a/}
(en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC.

^{a/} Total de aglomerados urbanos relevados, promedio ondas mayo y octubre, salvo en 2003 que sólo se considera la onda mayo.

19 GBA1: comprende Avellaneda, General San Martín, Lanús, Lomas de Zamora, Morón (dividido en Morón, Hurlingham e Ituzaingó), Quilmes, San Isidro, Tres de Febrero y Vicente López. GBA2: comprende Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría (dividido en Esteban Echeverría y Ezeiza), Gral. Sarmiento (dividido en José C. Paz, Malvinas Argentinas y San Miguel), Florencio Varela, La Matanza, Merlo, Moreno, San Fernando y Tigre.

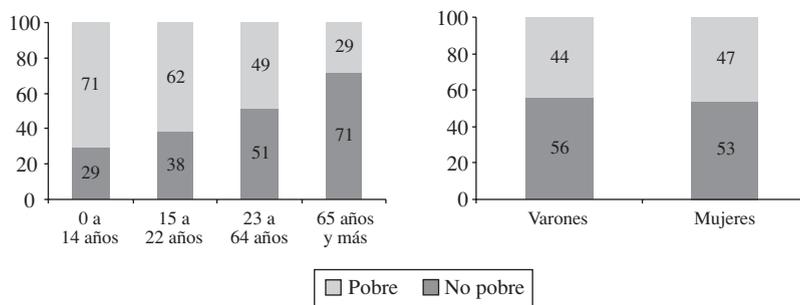
Si bien distintos estudios toman el caso del GBA como aproximación para todo el país, existen importantes diferencias regionales. Considerando el período 2001-2003, las provincias del noreste presentan los niveles más elevados, seguidos por las del noroeste; en cambio, en la Patagonia se observan porcentajes sensiblemente menores. En general, en mayo de 2003 las regiones mostraron una mejoría en los indicadores de pobreza e indigencia con respecto a octubre de 2002, pero no lograron alcanzar los niveles observados en mayo 2002 (ver cuadro 3.6).

El gráfico 3.14 refleja que los menores de 14 años constituyen el grupo de edad más afectado por la pobreza. De hecho, en mayo de 2003, 71% de la población infantil urbana no alcanzó la línea de pobreza. En el otro extremo, el grupo menos afectado es el de mayores de 65 años, en parte, por el efecto del sistema de seguridad social. En dicho grupo la tasa de pobreza fue 29%. Por otra parte, la desagregación por sexo no muestra diferencias significativas, aunque las mujeres presentan una tasa de incidencia levemente superior.

La distinción entre pobres e indigentes por grupos de edad refleja una situación similar. Dentro de la población pobre, las mayores tasas de indigencia se observan en los grupos de menor edad y tampoco se observan diferencias significativas en la clasificación por sexo (ver gráfico 3.15).

Gráfico 3.14

POBLACIÓN SEGÚN CONDICIÓN DE POBREZA, GRUPO DE EDAD Y SEXO, MAYO 2003^{a/}
(en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC.

^{a/} Total de aglomerados urbanos relevados.

Cuadro 3.6
TASA DE POBREZA E INDIGENCIA SEGÚN REGIONES DEL PAÍS, 2001-2003
(en porcentajes)

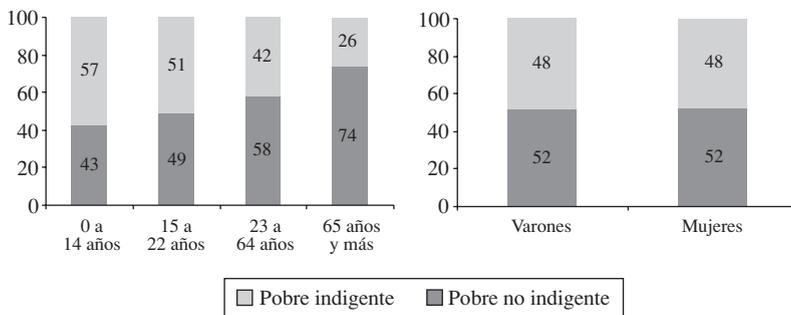
Concepto	Hogares/ personas	Onda	Total aglomerados urbanos ^{a)}	Regiones				
				Cuyo	Gran Buenos Aires	Noreste	Noroeste	Pampeana
Bajo la línea de indigencia	Hogares	Mayo 2001	8.3	7.4	16.7	10.8	7.9	5.6
		Octubre 2001	9.4	8.3	18.8	12.5	9.4	5.8
	Mayo 2002	18.0	16.0	30.7	23.1	18.2	11.7	
	Octubre 2002	19.5	16.9	32.3	27.1	19.4	16.1	
Personas	Personas	Mayo 2003	17.9	16.3	28.5	23.4	17.1	14.3
		Mayo 2001	11.6	10.3	22.9	14.5	11.3	6.9
	Octubre 2001	13.6	12.2	26.8	16.2	13.7	7.3	
	Mayo 2002	24.8	22.7	38.8	29.5	25.1	15.4	
Bajo la línea de pobreza	Hogares	Octubre 2002	27.5	24.7	41.9	35.1	27.2	21.0
		Mayo 2003	26.3	25.2	37.3	31.2	24.4	18.5
	Mayo 2001	26.2	23.5	44.0	37.1	24.7	18.1	
	Octubre 2001	28.0	25.5	45.1	37.9	27.2	18.0	
Personas	Personas	Mayo 2002	41.4	37.7	59.4	53.0	41.8	30.9
		Octubre 2002	45.7	42.3	60.8	59.3	45.1	37.0
	Mayo 2003	42.6	39.4	59.7	56.2	41.3	32.9	
	Mayo 2001	35.9	32.7	56.6	47.5	33.8	23.9	
Bajo la línea de pobreza	Hogares	Octubre 2001	38.3	35.4	57.2	48.3	37.1	23.2
		Mayo 2002	53.0	49.7	69.8	63.5	52.7	39.1
	Octubre 2002	57.5	54.3	71.5	69.4	56.7	45.6	
	Mayo 2003	54.7	51.7	70.2	66.9	52.8	40.7	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC.

^{a)} En la medición de octubre de 2002, la EPH incorporó tres nuevos aglomerados (Rawson-Trelew, San Nicolás-Villa Constitución y Viedma-Carmen de Patagones), cubriendo un total de 31 aglomerados urbanos. Hasta esa fecha, el relevamiento se efectuaba en 28 aglomerados urbanos.

Gráfico 3.15

POBLACIÓN POBRE SEGÚN GRADO DE POBREZA, GRUPO DE EDAD Y SEXO, MAYO 2003^{a/}
(en porcentajes)



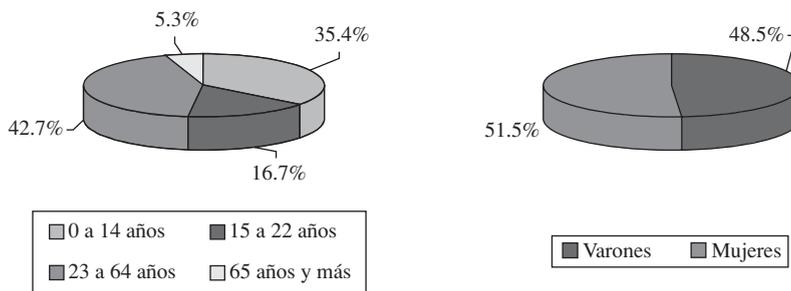
Fuente: elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC.

^{a/} Total de aglomerados urbanos relevados.

Si se analiza la composición demográfica de la población pobre, se advierte una fuerte concentración en las edades centrales (23 a 64 años) e infantiles (0 a 14 años) y una mayor incidencia de población femenina (51%).

Gráfico 3.16

POBLACIÓN POBRE SEGÚN GRUPO DE EDAD Y SEXO, MAYO 2003^{a/}



Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC.

^{a/} Total de aglomerados urbanos relevados.

3.7. Contexto institucional y políticas públicas

Dos de los aspectos con mayor relevancia para evaluar el desempeño general de la protección social son: el desempeño económico –en particular aquél ligado al contexto macro-fiscal– y el desempeño institucional, entendido como los resultados que arroja un conjunto de arreglos normativos y burocráticos destinados a cumplir ciertos objetivos de política pública.

Es importante señalar que al describir la protección social en Argentina se evita hacer referencia al “sistema de protección social”. Esto se debe a que la protección social no alcanza a configurar un sistema con la articulación y coordinación necesarias para ser calificado como tal. Por el contrario, existe un conjunto de esquemas y programas, en distintos niveles de gobierno y gestionados por instituciones públicas y privadas de distinta naturaleza, sin la suficiente vinculación y coordinación.

Asimismo, el desempeño de la protección social, en buena medida, ha estado determinado por los ciclos de estabilidad/inestabilidad económica. Debido a las dificultades de las políticas públicas para mantener un esquema de financiamiento acorde con los requerimientos de largo plazo de la protección social, el flujo de recursos ha seguido un comportamiento procíclico que, en algunos casos, ha exacerbado las características del ciclo económico. La falta de una estrategia de financiamiento, que incluya reservas o fondos anticíclicos para la política social, reduce la capacidad de evitar las consecuencias negativas de las fluctuaciones del gasto social.

Los casos más representativos son las severas crisis macroeconómicas que se han traducido en significativas caídas del producto y el empleo, junto con episodios de alta inflación. Como consecuencia, no sólo ha habido una caída generalizada de ingresos, sino también grandes disparidades en el bienestar de diferentes grupos poblacionales, principalmente aquellos con baja acumulación o *stock* de capital humano e insuficiente cobertura de protección social. Las crisis de los años 1975, 1982, 1989-1990, 1995 y 2001-2002 son un claro ejemplo de lo descrito.

Además de las consecuencias económicas, producto de las crisis que ha enfrentado la protección social durante las últimas tres décadas, otras variables han afectado el desempeño institucional. Esta dimensión es compleja e intrincada por los diversos factores que convergen simultáneamente. A continuación se pretende realizar una mirada estilizada de las variables claves y los temas relacionados que deben considerarse en una apreciación general sobre las consecuencias del financiamiento, gasto

y desempeño. De esta manera, se hace referencia a la fragmentación institucional, las capacidades técnico-institucionales y las consecuencias de la desarticulación sociolaboral. Naturalmente, estos aspectos están estrechamente vinculados. En lo que respecta a la fragmentación institucional, cobran relevancia las consecuencias de algunas debilidades en la formación histórica del sistema federal que han generado en el tiempo ineficiencias y desigualdades.

3.7.1. Aspectos institucionales

El primer aspecto a señalar es el legado en términos de esquemas y programas de protección social y su articulación en función de una concepción sistémica. La historia es relevante para explicar el desempeño y las posibles reformas en esta materia. Debido al importante desarrollo ocurrido a comienzos del siglo XX, el Estado tuvo la capacidad de introducir y expandir rápidamente un conjunto de programas, siguiendo la lógica *bismarkiana* en un contexto de relativo pleno empleo con un creciente desarrollo del empleo asalariado. En forma complementaria se desarrollaron políticas públicas que expandieron la provisión de bienes públicos. De acuerdo con Repetto (2003), durante gran parte de la segunda mitad del siglo XX se generó la ilusión de contar con un sistema universal de política social, cuyo eje dominante fue la seguridad social: el alcance de la previsión social y las asignaciones familiares aumentaron considerablemente, lo que motivó expectativas sobre la posibilidad de lograr una cobertura con estas características.

Sin embargo, a pesar de que Argentina ha sido un país pionero en el continente en cuanto al desarrollo de la seguridad social (Mesa-Lago, 1978), desde sus orígenes ha estado limitada la concepción sistémica. Esto, sumado a la estructura federal de las instituciones públicas, ha generado un permanente estado de fragmentación de los esquemas y subsistemas de protección. Si bien ha habido momentos en los que se ha convergido e implementado políticas de unificación y estandarización de algunos programas, con el tiempo estos esfuerzos se han diluido o han operado fuerzas político-institucionales que han profundizando aún más la mencionada fragmentación. Los sectores previsional y salud son ejemplos tangibles de ello.

El federalismo es el marco institucional de referencia para comprender la eficacia de la protección social en Argentina. Desde sus orígenes el

financiamiento del Estado estuvo marcado por la separación de responsabilidades y funciones (constitucionales) entre los distintos niveles de gobierno, en particular el nacional y el provincial. Las atribuciones y la capacidad recaudatoria del gobierno nacional prevalecen por sobre las de los gobiernos provinciales y ambos niveles de gobierno se encuentran articulados por un esquema de coparticipación federal de impuestos, permanentemente sujeto a una puja distributiva entre éstos y entre las provincias mismas. El régimen vigente presenta algunos problemas en sus facetas distributivas y en lo que respecta a los incentivos para el desempeño de las políticas públicas provinciales. Asimismo, la economía política del federalismo es de tal complejidad, que los cambios esperables y deseables resultan, en general, difíciles de materializar.

Como respuesta al contexto de fragmentación institucional, la experiencia reciente ha intentado –mediante diversos acuerdos institucionales– articular políticas de protección social entre el gobierno nacional y las provincias. Los procesos de transferencia de responsabilidades primarias en diversas áreas (salud, educación, ejecución de programas sociales) hacia las jurisdicciones provinciales han demandado la creación de formas institucionales donde se destacan los denominados “consejos federales”. Entre los más relevantes se encuentran: el Consejo Federal de Salud, el Consejo Federal de Educación, el Consejo Federal de Trabajo y el Consejo Federal de Previsión Social. También, y como consecuencia de la crisis económica en 2001-2002, se creó el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS). Dichos consejos han sido pensados como los encargados de la coordinación horizontal entre los distintos efectores de las políticas sectoriales en el territorio nacional, a fin de integrar y orientar algunas intervenciones. Los acuerdos en la fijación de políticas, la asignación de recursos y el fortalecimiento de la gestión han sido los objetivos planteados en las distintas experiencias sectoriales.

En este sentido, los niveles de articulación interjurisdiccionales de los consejos federales y la creación del CNCPS incorporan nuevas prácticas institucionales en el área de protección social. Si bien no es posible efectuar un balance definitivo del resultado de las acciones llevadas adelante por tales consejos, puede advertirse –al menos en forma provisional– que parecen ser instancias institucionales válidas que aún se hallan en proceso de consolidación.

Una de las mayores restricciones a afrontar se refiere a las relaciones asimétricas por las desigualdades entre los diversos actores (gobierno nacional

relativamente fuerte y gobiernos provinciales más débiles y muy heterogéneos). El fortalecimiento de las administraciones provinciales es una tarea necesaria, especialmente en algunos campos como la aplicación de las normativas relacionadas con el trabajo (control de trabajadores no registrados, supervisión de normas de seguridad y salud ocupacional, entre otros). Una mirada más restrictiva señala que la función de los consejos federales es darle cierta legitimidad a los programas nacionales y a aquellos de organismos financieros internacionales, debido a que pueden tener escasa articulación con las demandas y necesidades de las provincias (San Marino y Chébez, 2003; Repetto, 2003). En resumen, esta área institucional es crucial y debería reexaminarse a la luz de la experiencia reciente e incorporar los roles político-institucionales que debieran adquirir los distintos niveles de gobierno.

3.7.2. La estructura del gasto público en protección social: sus rigideces y su vinculación con el mercado laboral

Las principales consecuencias de las limitaciones institucionales y la fragmentación, discutidas en el apartado anterior, son las desigualdades e inequidades observadas en el acceso tanto a las prestaciones sociales como a la cobertura de los distintos riesgos sociales de los esquemas de seguros y programas de protección social. También existen estos problemas en el financiamiento que, sin embargo, han sido menos estudiados y debatidos desde la política pública. Así como se detectan rigideces para modificar el nivel del gasto público y del financiamiento de la protección social, según los cambios que experimenta el ciclo, también aparecen rigideces para cambiar su composición. Naturalmente, los seguros sociales –especialmente previsión social y salud– poseen fuentes de financiamiento propias (aportes y contribuciones), por lo que es esperable un grado moderado de discrecionalidad en la política pública para alterar los niveles y la composición del gasto público. En particular, las prestaciones previsionales de vejez y sobrevivencia están garantizadas de forma vitalicia una vez que son otorgadas, aunque han resultado bastante volátiles por el contexto inflacionario y los mecanismos de indexación establecidos en distintos momentos.

Las erogaciones que no corresponden a los seguros sociales también han mostrado, en general, una importante rigidez. Solamente en los episodios de profunda inestabilidad macroeconómica y crisis parecieron abrirse posibilidades para cambiar la composición del gasto público en protección

social. El caso más notable es la crisis de 2001-2002 que produjo un cambio relevante en el nivel y la composición de este gasto público para los desocupados. Antes de la crisis, en dicho componente cobraba gran relevancia el gasto público en el seguro de desempleo que daba protección a una proporción pequeña de los desocupados, provenientes únicamente de los empleos formales, sujetos a aportes y contribuciones. Dada la profundidad de la crisis, en el corto plazo se incrementó el gasto público correspondiente a planes de emergencia por desempleo, provocando un cambio radical en los destinatarios de las prestaciones y en el volumen de recursos asignados, ya que no se consideraron criterios contributivos para estos últimos.

Este ejemplo lleva, además, a la reflexión sobre el grado de vinculación y articulación de la protección social con el mercado laboral, dado que las trayectorias de empleo afectan el acceso de las personas a las prestaciones, mientras que las condiciones de acceso y reglas de financiamiento de las prestaciones afectan las decisiones de empleadores y trabajadores concernientes al empleo (Bertranou, 2004). El contexto reciente de la crisis de 2001-2002 de reducción del empleo en general, pero particularmente de aquel con cobertura de seguridad social –combinado con un contexto de caída de ingresos de la población– mostró claramente esta desarticulación y puso a prueba a la protección social. Una encuesta realizada por el Banco Mundial (BM) para medir los cambios en el bienestar de los hogares durante ocho meses de la crisis (octubre 2001-junio 2002) mostró que, además de las estrategias adaptativas –como el cambio en los patrones de consumo– y las estrategias activas, por ser mayor el uso de activos físicos y financieros, se produjo un importante cambio en las estrategias de redes sociales. Estas últimas incluyen aquéllas que dependen de la asistencia prestada por el gobierno, OSC y arreglos informales como familias y amigos. En cuanto a la incidencia de las estrategias de redes sociales, 32.7% de la población acudió a ellas, aunque los hogares del primer quintil en mayor medida (55.5%) que aquellos pertenecientes al quinto (12%). Sin embargo, a partir del mismo relevamiento se detectó un importante impacto adverso en la cobertura y el acceso a las prestaciones de salud: 12% de la población experimentó cambios que consistieron en la pérdida de cobertura de seguridad social por pérdida del empleo o en la pérdida de la cobertura privada de seguros por la caída en los ingresos (Fiszbein, Giovagnoli y Adúriz, 2003).

Por su parte, los programas de protección social cumplieron un papel muy importante en la amortiguación del impacto de la crisis. De hecho, en

2002 se implementaron varios programas con el objeto de aminorar el efecto de la crisis en los grupos vulnerables.

En primer lugar, para garantizar el “Derecho Familiar de Inclusión Social”, se creó el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJyJHD) dirigido a jefes de hogar desocupados con hijos menores de 18 años. Los beneficiarios perciben una ayuda económica mensual de \$ 150 y como contraparte deben acreditar la escolaridad y el cumplimiento de los planes de vacunación de los hijos menores de 18 años. También, se inició la ejecución del Programa Familias (Ingreso para el Desarrollo Humano-IDH), con el fin de promover el desarrollo, la salud y permanencia en el sistema educativo de los niños y evitar la exclusión social de familias en situación vulnerable. El IDH otorga subsidios –sujetos a contraprestaciones familiares en salud y escolaridad– a familias en situación de pobreza con hijos menores de 19 años y embarazadas, que no reciban ayuda económica del Estado, ni asignaciones familiares. En el área de nutrición se implementó el Programa Emergencia Alimentaria (PEA*), destinado a la provisión de alimentos para atender las necesidades básicas de la población de alta vulnerabilidad y en riesgo de subsistencia. Por otro lado, en el sector salud se creó el programa Emergencia Sanitaria, integrado por las actividades Provisión de Medicamentos e Insumos de Uso Hospitalario y Provisión de Medicamentos Genéricos para Atención Primaria de la Salud (REMEDIAR). La primera tiene como objetivo colaborar con las provincias en la compra de insumos y medicamentos, para mantener operativos los servicios de asistencia de la salud de segundo y tercer nivel de atención. El proyecto REMEDIAR está dirigido a evitar el deterioro en las condiciones de salud de las personas pobres del país.

El sistema previsional también tuvo un rol relevante, ya que, si bien muestra una tendencia decreciente en la cobertura, una significativa proporción de los hogares con adultos mayores cuenta con ingresos de al menos una prestación por vejez o sobrevivencia. En este caso, aunque las prestaciones son modestas, han servido para establecer un ingreso regular que ha permitido determinar un piso de ingresos ante la pérdida de otros ingresos, principalmente los laborales. A partir de estimaciones de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) en el segundo semestre de 2003, el porcentaje de personas mayores de 65 años que se encontraba bajo la línea de pobreza ascendía a 26.9%. Sin la existencia de los ingresos previsionales, dicha proporción se incrementaría en 32 puntos porcentuales, es decir, a 58.9% (Grushka, 2005).

Recuadro 1

La protección social y los objetivos de desarrollo del milenio

En el año 2000, los 191 países miembros de las Naciones Unidas se comprometieron a cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Estos objetivos expresan en buena medida las condiciones de vida que los distintos países pretenden alcanzar para el año 2015. En particular, reflejan la factibilidad –a partir de los recursos tecnológicos y conocimientos– con que cuenta la humanidad para reducir la pobreza extrema, así como para mejorar la calidad y cobertura de la educación y la salud, mediante políticas que consideren la calidad ambiental y promuevan la igualdad de género. El hecho de que gran parte de las metas fijadas estén directamente relacionadas con el gasto social, demuestra su influencia en el desarrollo humano y el bienestar de la sociedad.

A fines de 2003, el gobierno argentino se comprometió a establecer políticas clave para el desarrollo, sobre la base del “Informe sobre Metas y Desarrollo del Milenio para Argentina” (ONU, 2003). En particular, los ODM propuestos para este país son: 1) erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2) lograr la enseñanza primaria universal; 3) promover el *trabajo decente*; 4) promover la igualdad de género; 5) reducir la mortalidad infantil; 6) mejorar la salud materna; 7) combatir el HIV/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; 8) garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, y 9) promover una asociación global para el desarrollo. Los ODM deberían ser un aporte significativo para la formulación de nuevas políticas y programas, así como para establecer aquellas reformas que preserven el capital humano y social. En tal sentido, este trabajo presenta una amplia base de indicadores, muchos de los cuales pueden ser de gran utilidad para evaluar la situación vigente y monitorear el cumplimiento de los objetivos y las metas propuestas.

Una significativa cantidad de estas metas y objetivos están estrechamente relacionados con la protección social. La más representativa de todas es la sexta meta, incluida en el objetivo 3, que consiste en “incrementar la cobertura de protección social a dos terceras partes de la población para 2015”. Otros objetivos y metas –como los objetivos 1, 5, 6 y 7 y la meta 7 “erradicar el trabajo infantil”, contenida en el objetivo 3– también se encuentran fuertemente vinculados con el alcance y desempeño de la protección social. De esta forma, el presente estudio se convierte en un instrumento relevante para contribuir al conocimiento y desarrollo de políticas públicas en protección social relacionadas con los ODM definidos para Argentina. La evidencia empírica obtenida a partir de distintos tipos y fuentes de información –en particular, encuestas a hogares y registros administrativos de los esquemas y

Recuadro 1 (continuación)

programas de protección social– permite sentar las bases para un análisis exhaustivo sobre el desempeño y diseño de estrategias políticamente viables y financieramente sostenibles de trabajo decente y desarrollo humano.^{a/}

a/ Los cuadros estadísticos del Anexo 3 con indicadores vinculados al monitoreo de los ODM, incluyen una sigla distintiva.

4. GASTO PÚBLICO EN PROTECCIÓN SOCIAL

La medición del gasto público destinado a las áreas sociales es un medio relevante para determinar el perfil y las tendencias de la política social de un país. A fin de poseer un marco y una aproximación de nivel, antes de presentar la caracterización del gasto público destinado a la protección social, se realiza una reseña del comportamiento del gasto público consolidado y social respectivamente.

4.1. Gasto público consolidado²⁰

El Gasto Público Consolidado (GPC) comprende las erogaciones, corrientes y de capital, del sector público no financiero correspondientes a los tres niveles de gobierno: Nación, Provincias y Municipios. También incluye los gastos extrapresupuestarios correspondientes a las obras sociales nacionales reguladas por la Superintendencia de Servicios de Salud (SSS), a las asignaciones familiares y a los sistemas previsionales y de obras sociales provinciales.^{21, 22}

20 En esta subsección y en la siguiente se presentan los datos oficiales que habitualmente publica la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales.

21 Para mayor información sobre el proceso de consolidación, véanse el Anexo metodológico y DNPGS (1999a) y DNPGS (1999b).

22 Las cifras presentadas no incluyen los gastos en prestaciones realizadas por las Compañías de Seguro, Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones y Aseguradoras de Riesgos de Trabajo. En el caso de las AFJP, el componente de capitalización del sistema de jubilaciones y pensiones ha sido implementado en forma relativamente reciente y las prestaciones otorgadas son poco significativas. Por lo tanto, debido a que el sistema todavía no ha madurado, la subestimación del gasto consolidado en este caso no resultaría significativa. Para futuras estimaciones deberán tomarse los recaudos metodológicos para incluir el gasto relacionado con estas prestaciones.

Durante el período 1994-2001, el GPC ascendió en promedio a \$ 88 785 millones de 2001, con una tendencia ligeramente creciente. Su evolución muestra que el GPC creció 43% en términos reales entre 1990 y 1994, se redujo en los dos años siguientes, y se recuperó a partir de 1996 y hasta 2001, con una tasa real de crecimiento de 19% entre ambas puntas. Sin embargo, la crisis económica de 2001-2002 y el consecuente cambio en los precios relativos, produjeron una caída real del GPC de 37.2%: pasó de \$ 95 777 millones en 2001 a \$ 60 133 millones en 2002. En 2003 esta situación se revirtió, ya que el GPC creció 4.5% en términos reales y 21% en términos nominales.²³

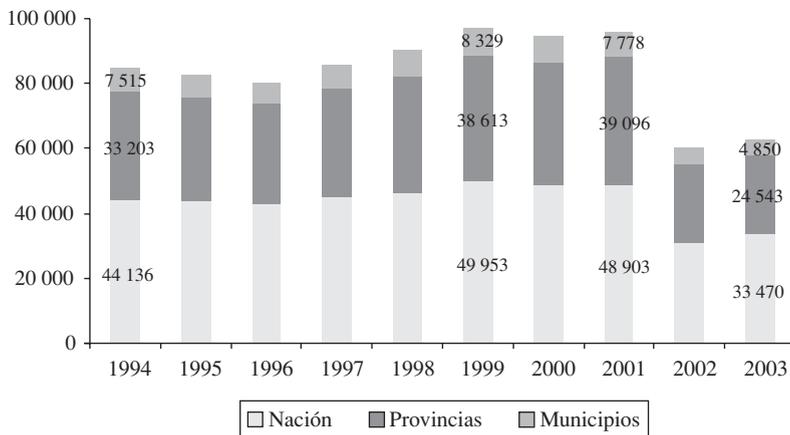
Con respecto al PIB, el GPC representó en promedio más de 32% entre 1994 y 2001. Su comportamiento se puede considerar procíclico, dado que –en términos generales– el GPC evoluciona en la misma dirección que el PIB. En 2001, se observa el punto máximo de esta relación (35.6%), mientras que en 2002 el PIB aumentó 16.3% en términos nominales y el GPC cayó 4.6%, lo que implicó un descenso de su participación en el producto de 6.4 puntos porcentuales con relación al 2001. En 2003, la relación GPC/PIB creció levemente debido a que el crecimiento del GPC fue apenas superior al del PIB.

La desagregación del GPC por nivel de gobierno refleja que en promedio el gobierno nacional ejecutó, durante el período 1994-2001, 52% del GPC; el resto estuvo a cargo de los gobiernos provinciales (40%) y en menor medida de los municipios (8%). En estos años, el rol del gobierno nacional había disminuido significativamente con respecto a los años ochenta, dado que ya estaba en plena vigencia el proceso de descentralización hacia los gobiernos provinciales llevado a cabo en los primeros años de la década del noventa. En contraposición, en el 2002 y particularmente en el 2003, creció el peso relativo del gobierno nacional, mientras que el de las provincias y los municipios disminuyó ligeramente.

23 Para obtener los datos en valores constantes de 2001 se utiliza un índice de precios combinado, compuesto en partes iguales por el índice de precios mayoristas nivel general y el índice de precios al consumidor (ver anexo metodológico). Para mayor detalle sobre el uso de deflatores para el gasto público véanse Bertranou y Bonari (2003) y DAGPyPS (2004).

Gráfico 4.1

GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO, 1994-2003
(en millones de pesos de 2001)



Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales.

4.2. Gasto público social consolidado

El Gasto Público Social Consolidado (GPSC) está destinado a: i) brindar servicios de salud, promoción y asistencia social, educación y cultura, ciencia y técnica, trabajo, vivienda y urbanismo, agua potable y alcantarillado, otros servicios urbanos, y ii) garantizar los seguros sociales: Obras sociales e Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP), previsión social, asignaciones familiares y seguro de desempleo.

Durante los años noventa Argentina tuvo uno de los mayores niveles de GPSC per cápita de América Latina: destinó a fines sociales aproximadamente un 20% del PIB y más del 60% del GPC. En cuanto a su evolución, el comportamiento del GPSC es similar al del GPC: aumentó de forma sostenida hasta 2001, salvo en 1995 y 1996 que disminuyó, producto de la caída en el GPC causada entre otros motivos, por la crisis de México. En valores constantes, durante el período 1994-2001 ascendió en promedio a \$ 57 198 millones de 2001 y en 2002 se redujo a \$ 40 427 millones. No obstante, la importancia relativa del gasto social en el GPC aumentó a 67.2% debido a que su caída real (32%) fue menor a la del GPC y a la cesación de

pagos de parte de la deuda pública. En 2003, el GPSC se incrementó 16.8% en términos nominales y se mantuvo prácticamente constante en valores de 2001.

En términos generales, entre 1994 y 2001 el GPSC evolucionó en la misma dirección que el PIB, excepto en 1996 y 1999, por lo que –al igual que el GPC– presenta un comportamiento procíclico. El peso relativo del GPSC en el PIB presentó pocas variaciones y osciló entre 20% y 22%. En 2002, aunque el GPSC creció 3.4% en términos nominales, su participación en el PIB disminuyó a 19.7%, es decir, 2.4 puntos porcentuales con respecto al año anterior. En 2003 se observa, respecto de 2002, una menor caída de la participación del GPSC en el PIB (0.6 puntos porcentuales).

La evolución de la participación de los tres niveles de gobierno en la ejecución del GPSC indica que el rol de los gobiernos provinciales se incrementó continuamente desde 1997 hasta 2001, y su participación pasó de 40% en 1994 a 42.9% en 2001 en detrimento del gobierno nacional, cuya importancia relativa promedio durante el período analizado se mantuvo alrededor de 52%. Sin embargo, a causa de la emergencia social de 2002, el gobierno nacional implementó un conjunto de programas que produjeron un crecimiento de su participación en el gasto; de hecho, en 2003 concentró 53.1% del GPSC, 3 puntos porcentuales más que en 2001. Por su parte, el peso relativo de los municipios se mantuvo estable a lo largo del período analizado (7.2%) (ver cuadro 4.1).

4.3. Gasto público en protección social consolidado y del gobierno nacional

La determinación del gasto público en protección social implicó realizar una nueva clasificación de distintos programas y actividades tanto de la administración nacional como de los gobiernos provinciales. En función de la disponibilidad de información sólo es posible realizar una cuantificación del gasto público consolidado Nación-Provincias para el período 2001-2003 y del gasto público nacional para 1994-2003.²⁴

Dicha clasificación del gasto demandó un esfuerzo importante en el análisis de los programas nacionales desde 1994. Las principales dificultades

24 Si bien los municipios cuentan con programas de protección social, su gasto no se incluye debido a la falta de información con la desagregación necesaria para el análisis.

Cuadro 4.1
 GASTO PÚBLICO SOCIAL CONSOLIDADO, 1994-2003
 (en millones de pesos de 2001, como porcentaje del PIB, del GPT^{a/} y del GPC)

GPSC	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Nación										
En millones de pesos de 2001	29 538	28 855	29 241	30 007	30 715	31 551	30 524	29 514	21 040	21 673
Como porcentaje del PIB	11.1	11.4	11.1	10.7	10.6	11.1	10.9	11.0	10.2	10.1
Como porcentaje del GPT	66.9	66.3	68.7	66.6	66.4	63.2	62.4	60.4	68.2	64.8
Como porcentaje del GPC	52.7	53.7	55.4	53.9	52.6	51.2	51.0	49.7	52.0	53.1
Provincias										
En millones de pesos de 2001	22 445	21 288	19 995	21 831	23 166	25 216	24 808	25 465	16 562	16 368
Como porcentaje del PIB	8.4	8.4	7.6	7.7	8.0	8.9	8.9	9.5	8.1	7.7
Como porcentaje del GPT	67.6	66.1	64.1	65.6	64.4	65.3	65.8	65.1	68.0	66.7
Como porcentaje del GPC	40.0	39.6	37.9	39.2	39.6	40.9	41.5	42.9	41.0	40.1
Municipios										
En millones de pesos de 2001	4 071	3 641	3 519	3 880	4 556	4 827	4 479	4 448	2 825	2 785
Como porcentaje del PIB	1.5	1.4	1.3	1.4	1.6	1.7	1.6	1.7	1.4	1.3
Como porcentaje del GPT	54.2	54.2	54.4	54.2	57.7	58.0	57.3	57.2	57.4	57.4
Como porcentaje del GPC	7.3	6.8	6.7	7.0	7.8	7.8	7.5	7.5	7.0	6.8
Consolidado										
En millones de pesos de 2001	56 055	53 783	52 755	55 718	58 437	61 593	59 811	59 428	40 427	40 826
Como porcentaje del PIB	21.0	21.2	20.1	19.8	20.1	21.8	21.4	22.1	19.7	19.1
Como porcentaje del GPC	66.1	65.2	65.7	65.2	64.8	63.6	63.4	62.0	67.2	64.9

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales.
 a/ El GPT se refiere al gasto público total de cada nivel de gobierno, sujeto al proceso de consolidación.

se originaron en la inestabilidad de los programas y de los organismos públicos –ministerios, secretarías y consejos, entre otros– en donde tales programas se ubicaban presupuestariamente. A esta dificultad se sumaron los permanentes cambios en términos de su clasificación, ya sea como programa o actividad de un programa.²⁵

Por su parte, para clasificar y cuantificar el gasto público en protección social de los gobiernos provinciales, se consultaron diversas fuentes de información como presupuestos y ejecuciones provinciales, y otros documentos disponibles en la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (DAGPyPS). Con dicha información se elaboró un listado con los programas y actividades incluidos en la definición de protección social y su posterior clasificación según los criterios definidos.

Al igual que en las cifras habitualmente publicadas por la DAGPyPS, el gasto público en protección social incluye las erogaciones extrapresupuestarias correspondientes a las obras sociales nacionales reguladas por la SSS, a las asignaciones familiares y a los sistemas previsionales y de obras sociales provinciales.

4.3.1. Gasto Público en Protección Social Consolidado

En el período 2001-2003 el Gasto Público en Protección Social Consolidado (GPPSC) ascendió en promedio a \$ 46 270 millones corrientes, equivalentes a 15% del PIB y a 77% del Gasto Público Social Consolidado de Nación y provincias (GPSC*). De acuerdo con la distribución por nivel de gobierno, el gobierno nacional ejecutó 67% del gasto público en protección social –es decir, 10% del PIB– mientras que las provincias ejecutaron el 33% restante.

El GPPSC muestra una tendencia creciente entre 2001 y 2003, con un crecimiento nominal promedio superior a 12%. Sin embargo, en 2002, el gasto cayó casi 30% en términos reales, mientras que en 2003 se mantuvo en valores cercanos a los del año anterior e incluso aumentó 2%. Tanto el gasto del gobierno nacional como el de los gobiernos provinciales presentaron comportamientos similares al del GPPSC.

25 Para mayor detalle véase el anexo metodológico.

Con respecto a la evolución del GPPSC, se observa que su participación en el PIB presenta una leve tendencia decreciente. Esto se debe a que el crecimiento del producto fue mayor al del GPPSC tanto en 2002 como en 2003. Por el contrario, su importancia relativa dentro del GPSC* creció más de 3 puntos porcentuales entre 2001 y 2003.

Cuadro 4.2

GASTO PÚBLICO EN PROTECCIÓN SOCIAL CONSOLIDADO, 2001-2003
(en millones de pesos de 2001, como porcentaje del PIB, del GPS^{al} y del GPSC*)

GPPSC	2001	2002	2003
Nación			
En millones de pesos	27 311	29 781	35 230
En millones de pesos de 2001	27 311	19 595	20 035
Como porcentaje del PIB	10.16	9.53	9.37
Como porcentaje del GPS	92.54	93.13	92.44
Como porcentaje del GPSC*	49.68	52.11	52.67
Provincias			
En millones de pesos	14 114	14 901	17 484
En millones de pesos de 2001	14 114	9 805	9 943
Como porcentaje del PIB	5.25	4.77	4.65
Como porcentaje del GPS	55.43	59.20	60.75
Como porcentaje del GPSC*	25.67	26.08	26.14
Consolidado			
En millones de pesos	41 426	44 682	52 714
En millones de pesos de 2001	41 426	29 400	29 978
Como porcentaje del PIB	15.42	14.29	14.02
Como porcentaje del GPSC*	75.35	78.19	78.81

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales.

^{al} El GPS se refiere al gasto público social de cada nivel de gobierno, sujeto al proceso de consolidación.

Las áreas de protección social con mayor participación relativa son: vejez, invalidez y sobrevivencia y salud. El principal componente del GPPSC es vejez, invalidez y sobrevivencia, que representó en promedio 49%. A su vez, los distintos sistemas previsionales a cargo del gobierno nacional concentraron más de 78% del gasto en vejez, invalidez y

sobrevivencia.²⁶ Las provincias están a cargo de los sistemas previsionales para los empleados públicos provinciales y municipales que no fueron transferidos a la Nación.²⁷

El gasto en salud representó en promedio durante el período 2001-2003, 30% del GPPSC y más de 4% del PIB. La participación relativa de ambos niveles de gobierno se encontró cercana a 50%. En particular, el gasto nacional está constituido principalmente por el gasto de las obras sociales nacionales, el INSSJyP y el gasto del Ministerio de Salud y Medio Ambiente. Por su parte, el peso de los gobiernos provinciales se debe a que éstos son responsables de la mayor parte de los hospitales públicos y Centros de Atención Primaria de la Salud (CAPS) así como de las obras sociales provinciales.

En tercer lugar, pero con una participación mucho menor (6% del GPPSC y 0.9% del PIB) se encuentra el gasto público dirigido al mercado laboral y la protección contra el desempleo. Más del 80% de la ejecución correspondió al gobierno nacional, principalmente por la presencia del PJyJHD a partir de 2002 (ver cuadro 4.3).

En cuarto lugar se ubica el gasto en asistencia social y otros, con una participación promedio de 5% del GPPSC y 0.7% del PIB. En esta área se incluyen diversos programas dirigidos a la población en condiciones de vulnerabilidad como el IDH y también comprende las Pensiones No Contributivas (PNC). Asimismo, se incluye el Programa Nacional Asistencia Financiera para Gasto Social Provincial, cuyo propósito es financiar distintas partidas del gasto social de las provincias a través de la asignación específica de una parte de la recaudación del impuesto a las ganancias. El gobierno nacional ejecutó en promedio 68% del gasto total en esta área.

El gasto público destinado a familias e hijos absorbió 4% del GPPSC entre 2001 y 2003, equivalente a 0.7% del PIB. Este gasto es ejecutado primordialmente por el gobierno nacional y su principal destino es el sistema de asignaciones familiares.

26 El gasto de los sistemas previsionales a cargo del gobierno nacional está destinado a atender no sólo a jubilados, sino también a discapacitados y derechohabientes de jubilados. Sin embargo, tanto en el cálculo del GPPSC como en el inventario se incluye en el área vejez porque los riesgos son cubiertos en forma conjunta.

27 Los términos “Nación” y “gobierno nacional” son empleados indistintamente a lo largo de este estudio.

Cuadro 4.3
GASTO PÚBLICO EN PROTECCIÓN SOCIAL CONSOLIDADO CLASIFICADO SEGÚN ÁREA
Y NIVEL DE GOBIERNO, 2001-2003
(como porcentaje del PIB)

Áreas	2001			2002			2003		
	Nación	Provincias	Consolidado	Nación	Provincias	Consolidado	Nación	Provincias	Consolidado
Salud	2.41	2.31	4.72	2.10	2.23	4.33	2.10	2.11	4.20
Discapacidad	0.01	0.01	0.01	0.00	0.01	0.01	0.00	0.01	0.02
Accidentes de trabajo	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Vejez, invalidez y sobrevivencia	6.30	1.74	8.04	5.43	1.56	7.00	5.13	1.36	6.48
Familia e hijos	0.70	0.09	0.79	0.53	0.10	0.63	0.49	0.09	0.57
Desempleo y mercado laboral	0.21	0.15	0.35	0.90	0.09	0.99	1.11	0.11	1.22
Vivienda y saneamiento	0.00	0.49	0.49	0.01	0.31	0.32	0.01	0.39	0.40
Asistencia social y otros	0.49	0.23	0.72	0.43	0.18	0.61	0.43	0.24	0.67
Educación básica	0.03	0.00	0.03	0.07	0.00	0.07	0.04	0.00	0.04
Alimentación y nutrición	0.02	0.24	0.26	0.04	0.30	0.34	0.06	0.35	0.41
Total	10.16	5.25	15.42	9.53	4.77	14.29	9.37	4.65	14.02

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales.

El gasto público en vivienda y saneamiento representó 3% del GPPSC y 0.4% del PIB. El gobierno nacional tiene participación en su financiamiento, pero prácticamente no intervino en su ejecución, ya que más del 98% estuvo a cargo de las provincias.

El gasto público en alimentación y nutrición representó más de 2% del GPPSC y 0.3% del PIB. Cerca de 88% de la ejecución de estos programas estuvo a cargo de los gobiernos provinciales.²⁸ Entre los programas del gobierno nacional se destacan los comedores escolares y el PEA*.

El gasto público en educación básica comprende únicamente las becas para estudiantes del tercer nivel de Educación General Básica (EGB3)-Polimodal y aquellos programas destinados a compensar a los establecimientos que atienden a población vulnerable. Estos programas concentraron en promedio 0.3% del GPPSC durante 2001-2003 y fueron ejecutados mayoritariamente (95%) por el gobierno nacional, aunque las provincias participaron en la selección de los establecimientos y los becarios.

Los programas destinados a cubrir las discapacidades representaron 0.01% del PIB y fueron ejecutados conjuntamente por ambos niveles de gobierno, especialmente en Buenos Aires y Mendoza. En cierta medida este gasto está subestimado debido a que las pensiones por invalidez se incluyen en el gasto en vejez, invalidez y sobrevivencia, ya que no se han podido discriminar. Por último el gasto público en accidentes de trabajo (programa de Fiscalización y Cumplimiento de la Ley de Riesgos de Trabajo) concentró 0.02% del GPPSC y fue ejecutado en su totalidad por el gobierno nacional (ver gráfico 4.2).

4.3.2. Gasto Público en Protección Social del Gobierno Nacional²⁹

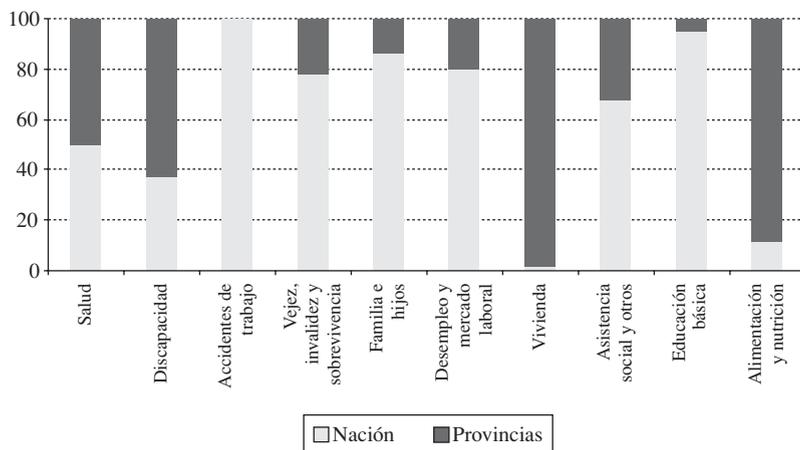
El Gasto Público en Protección Social del Gobierno Nacional (GPPSN) ascendió en promedio a aproximadamente \$ 28 300 millones de 2001 entre 1994 y 2003 y alcanzó su valor máximo en 1999, con un gasto

28 Cabe aclarar que el gasto alimentario que realiza el INSSJyP (Probienestar) forma parte de las prestaciones sociales que brinda este organismo. Las mismas se incluyen en el área vejez, invalidez y sobrevivencia, ya que no siempre se cuenta con la información necesaria para distinguir las distintas prestaciones sociales que realiza el INSSJyP.

29 Este gasto no está sujeto al proceso de consolidación e incluye los gastos extrapresupuestarios.

Gráfico 4.2

GASTO PÚBLICO EN PROTECCIÓN SOCIAL CONSOLIDADO CLASIFICADO SEGÚN ÁREA Y NIVEL DE GOBIERNO, 2001-2003
(estructura porcentual)



Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales.

de \$ 31 310 millones de 2001. Las principales variaciones negativas se observan en los años de crisis socioeconómicas: durante 1995, el GPPSN cayó 4.7% en términos reales, mientras que en 2000 y 2001 disminuyó 2.4% y 3.5%, respectivamente. En 2002, el GPPSN aumentó 9.0% en términos nominales, pero disminuyó 28.3% en términos reales. Sin embargo, en el contexto de la fuerte crisis, este gasto resultó prioritario, ya que las disminuciones reales del GPC y del GPSC fueron aún mayores. Como contraparte, en 2003 el GPPSN aumentó 21.1% a precios corrientes y 4.7% en valores constantes.

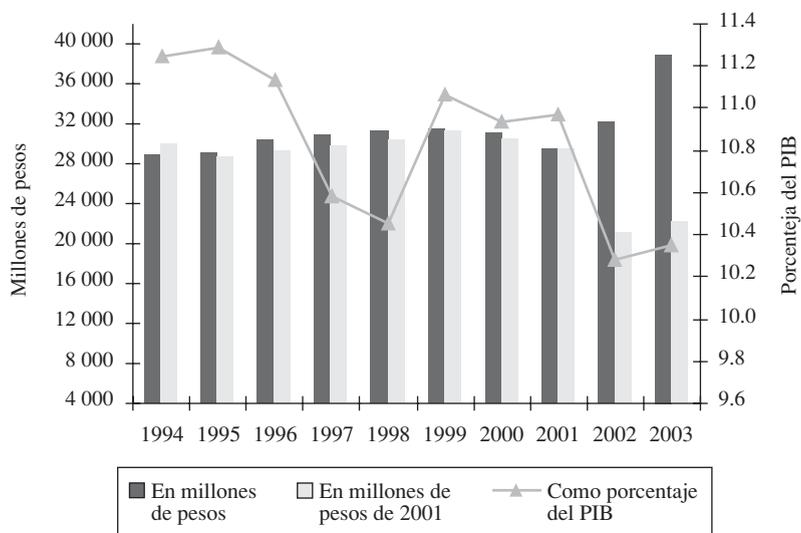
Al medir la participación del GPPSN en el PIB –11% en promedio en 1994-2003–, se aprecia una tendencia decreciente a lo largo del período, que se profundizó en 1997 y 2002. En ambos años las caídas se debieron principalmente a que el PIB aumentó en mayor proporción que el GPPSN. En 2003 se registró un cambio, la relación GPPSN /PIB pasó de 10.3% a 10.4% (ver gráfico 4.3).

Durante el período 1994-2003 el gasto en vejez, invalidez y sobrevivencia es el principal componente del GPPSN, seguido por salud. El

Gráfico 4.3

GASTO PÚBLICO EN PROTECCIÓN SOCIAL DEL GOBIERNO NACIONAL, 1994-2003

(en millones de pesos, millones de pesos de 2001 y como porcentaje del PIB)



Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales.

gasto en vejez presenta una participación promedio de 57%, en tanto que el gasto en salud osciló entre 21% y 24%. En 2002 se registró un cambio importante en la composición del GPPSN, ya que perdieron participación las áreas de vejez, salud, asistencia social y otros, familia e hijos y vivienda y saneamiento, mientras que aumentó la participación de desempleo y mercado laboral (6.6 puntos porcentuales) y, en menor medida, de alimentación y nutrición (más de 1 punto porcentual). En particular, el incremento en el peso relativo del área desempleo y mercado laboral se debió a la implementación del PJyJHD, cuyo monto devengado en 2002 superó los \$ 2 200 millones. De igual forma, el crecimiento del gasto en alimentación y nutrición se debió a la puesta en marcha de programas dirigidos a mitigar los efectos de la crisis, como el PEA* (ver cuadro 4.4).

Como puede verse en el cuadro 4.5, entre 1994 y 2003 el gasto paliativo-curativo concentra en promedio casi 95% del GPPSN, ya que incluye los programas de mayor peso presupuestario, como prestaciones

Cuadro 4.4
 GASTO PÚBLICO EN PROTECCIÓN SOCIAL DEL GOBIERNO NACIONAL
 CLASIFICADO SEGÚN ÁREA, 1994-2003
 (estructura porcentual)

Áreas	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Salud	23.07	23.69	22.48	22.67	22.74	23.33	22.58	22.27	20.87	20.61
Discapacidad	0.01	0.01	0.02	0.06	0.08	0.12	0.08	0.05	0.05	0.04
Accidentes de trabajo	0.03	0.03	0.01	0.02	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.02
Vejez, invalidez y sobrevivencia	58.29	56.83	58.44	57.69	57.39	57.23	57.72	57.97	53.77	50.20
Familia e hijos	6.23	6.78	6.04	5.79	5.75	6.30	6.24	6.36	5.17	4.71
Desempleo y mercado laboral	1.70	1.72	2.05	2.07	1.86	1.91	1.67	2.17	8.79	10.77
Vivienda y saneamiento	3.58	3.37	3.11	3.09	3.07	2.41	3.03	2.40	1.71	1.93
Asistencia social y otros	6.63	7.21	7.14	8.05	8.19	7.96	8.16	8.31	7.61	9.95
Educación básica	0.44	0.34	0.51	0.42	0.66	0.52	0.33	0.25	0.67	0.44
Alimentación y nutrición	0.02	0.03	0.20	0.14	0.23	0.17	0.15	0.19	1.33	1.32
Total	100.00									

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales.

Cuadro 4.5

GASTO PÚBLICO EN PROTECCIÓN SOCIAL DEL GOBIERNO NACIONAL
 CLASIFICADO SEGÚN TIPO DE ACTIVIDAD PRESUPUESTARIA, 1994-2003
 (estructura porcentual)

Actividad presupuestaria	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Administrativo	1.1	1.0	0.8	0.6	0.9	0.9	0.8	0.9	0.9	0.9
Institucional	0.0	0.0	0.1	0.2	0.1	0.1	0.0	0.1	0.0	0.1
Paliativo-curativo	95.0	95.0	94.8	93.9	93.8	93.9	94.3	94.5	94.5	93.2
Preventivo	0.7	0.5	0.5	0.6	0.7	0.5	0.5	0.4	0.8	0.7
Regulatorio	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.4	0.3	0.2	0.2	0.2
Varios	2.9	3.3	3.7	4.5	4.2	4.1	4.0	3.9	3.5	4.9
Total	100.0									

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales.

previsionales y transferencias y contribuciones a la seguridad social y a organismos descentralizados –obras sociales y del INSSJyP–. El resto del gasto se destina a fines administrativos, preventivos, regulatorios e institucionales.

La clasificación del gasto, según el tipo de gestión de riesgo y financiamiento, refleja que la mayor parte del GPPSN está dirigida a seguros, cuyo peso relativo promedio entre 1994 y 2003 ascendió a 85%, mientras que 11% fue asignado a gasto público en asistencia social y otros programas de protección social. Dentro de este último se destaca el gasto público dirigido a los sectores más vulnerables de la población, el gasto público en vivienda y saneamiento y el gasto público en salud. Estos en conjunto absorbieron casi 90% del gasto público en asistencia social y otros programas de protección social durante el período 1994-2001. En 2002, se observa una modificación significativa en este comportamiento, ya que en dicho año se inició la ejecución del PJyJHD y producto de esto el gasto público en empleo pasó a tener una participación de 45.4% en 2002 y de 51.4% en 2003 en el total del gasto público en asistencia. Como contraparte, se advierte una disminución en la importancia relativa de las restantes áreas de este gasto. Por su parte, dentro del gasto en seguros sobresalen el gasto en protección para la vejez y el gasto en seguros de salud. Finalmente, Varios incluye

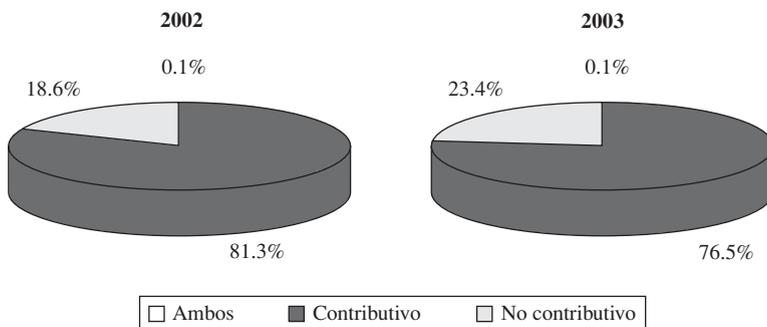
principalmente el componente de Asistencia financiera al gasto social provincial, programa cuyo fondo puede ser destinado a cualquiera de los fines antes mencionados y alcanzado su valor máximo en 2003, 5% (ver cuadro 4.6).

La incorporación de los beneficiarios a los programas nacionales de protección social puede ser en forma obligatoria o voluntaria según las regulaciones legales. Puede observarse la predominancia del gasto compulsivo en el período analizado y un comportamiento homogéneo hasta 2001 donde más del 80% del GPPSN era compulsivo, mientras que en 2002 y 2003 representó 79.8% y 74.8% respectivamente (ver cuadro 4.7).

El GPPSN también se puede desagregar en contributivo y no contributivo. En el período 1994-2001 casi el 90% del gasto era contributivo. Como se aprecia en el gráfico 4.4 estas erogaciones tuvieron también una participación significativa, aunque menor en 2002-2003, que ascendió en promedio a 79% del GPPSN. En particular, en 2003 se observa una caída en el peso del gasto contributivo –pasó de 81.3% en 2002 a 76.5% en 2003–, principalmente a causa del crecimiento en el gasto de los programas PJyJHD y Asistencia Financiera para Gasto Social Provincial. A su vez, al analizar el gasto contributivo y no contributivo de las principales áreas en términos presupuestarios –SS vejez y SS salud– se advierte que en ambas predomina el gasto de carácter contributivo, por la naturaleza de los programas que

Gráfico 4.4

GASTO PÚBLICO EN PROTECCIÓN SOCIAL DEL GOBIERNO NACIONAL SEGÚN LA FORMA EN QUE SE ESTABLECEN LAS PRESTACIONES, 2002-2003
(estructura porcentual)



Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales.

Cuadro 4.6
GASTO PÚBLICO EN PROTECCIÓN SOCIAL DEL GOBIERNO NACIONAL CLASIFICADO SEGÚN TIPO DE GESTIÓN DE RIESGO Y FINANCIAMIENTO, 1994-2003
(estructura porcentual)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Manejo de riesgo y financiamiento										
Gasto público en asistencia social y otros programas de protección social	9.0	8.6	9.3	9.5	9.9	8.9	9.1	9.0	16.1	19.7
Gp emergencias	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0
Gp empleo	0.8	0.8	1.1	1.2	1.2	1.0	0.7	1.0	7.3	10.2
Gp salud	2.2	1.8	2.4	2.1	2.2	2.3	2.1	2.0	2.4	2.8
Gp vivienda y saneamiento	3.3	3.3	3.1	3.0	3.0	2.4	3.0	2.4	1.7	1.9
Gp vulnerabilidad	2.5	2.6	2.7	3.1	3.4	3.1	3.2	3.6	4.7	4.8
Seguros	88.1	88.1	87.0	86.0	85.8	86.9	86.8	87.1	80.3	75.3
SS asignaciones familiares	6.0	6.6	5.8	5.5	5.5	6.1	6.0	6.1	4.9	4.5
SS desempleo	1.2	1.1	1.1	0.9	0.7	0.9	1.0	1.2	1.5	0.6
SS salud	20.9	21.9	20.1	20.6	20.6	21.0	20.5	20.3	18.5	17.8
SS salud laboral	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
SS varios	1.7	1.7	1.5	1.4	1.7	1.6	1.6	1.5	1.6	2.2
SS vejez	58.3	56.8	58.4	57.6	57.4	57.2	57.7	58.0	53.8	50.2
Varios	2.9	3.3	3.7	4.5	4.2	4.2	4.1	3.9	3.6	5.0
Total	100.0									

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales.

Cuadro 4.7

GASTO PÚBLICO EN PROTECCIÓN SOCIAL DEL GOBIERNO NACIONAL
 CLASIFICADO SEGÚN LA FORMA DE INCORPORACIÓN DE LOS
 BENEFICIARIOS A LOS PROGRAMAS, 1994-2003
 (estructura porcentual)

Incorporación de los beneficiarios a los programas	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Gasto Total	100.00									
Compulsivo	87.62	87.62	86.54	85.54	85.28	86.41	86.30	86.61	79.82	74.81
No compulsivo	12.38	12.38	13.46	14.46	14.72	13.59	13.70	13.39	20.18	25.19

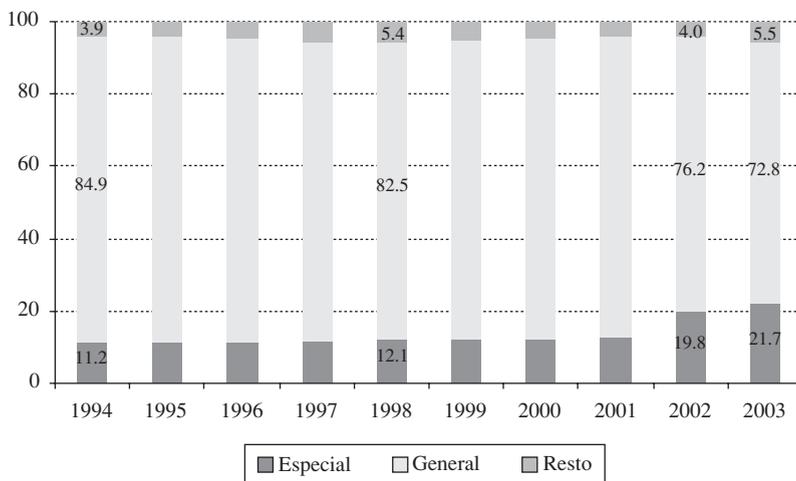
Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales.

comprenden. Es importante señalar que tales programas, aunque no sean enteramente financiados con aportes y contribuciones, se consideran como contributivos por las condiciones de adquisición de los beneficios.

La clasificación del GPPSN según su alcance muestra que, en promedio, durante el período 1994-2003 se destinó el 82% del GPPSN a programas de alcance general y 14% a programas especiales, es decir, aquellos que cubren a grupos poblacionales específicos. En conjunto concentraron más del 95% del GPPSN durante el período analizado. Sin embargo, el comportamiento de ambos tipos de gasto presenta algunas oscilaciones. En particular, el gasto en programas generales presenta una leve tendencia decreciente que se acentuó en 2002 y 2003 por la implementación de diversos programas especiales como IDH, PJyJHD, PEA* y Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR) –que a partir de la declaración de la Emergencia Alimentaria en 2002 decidió reorientar sus recursos para la atención de las necesidades básicas de la población en riesgo–. Por tal motivo, el gasto especial aumentó su participación en 2002 casi siete puntos porcentuales y pasó de 12.9% a 19.8%. En 2003 se observa una situación similar, ya que el gasto en programas especiales alcanzó un peso relativo de 21.7%, mientras que el de programas generales cayó a 72.8%. Por su parte, el resto posee una tendencia relativamente estable y su peso es marginal; en conjunto representan 5% del GPPSN.

Gráfico 4.5

GASTO PÚBLICO EN PROTECCIÓN SOCIAL DEL GOBIERNO NACIONAL
 CLASIFICADO SEGÚN SU ALCANCE, 1994-2003
 (estructura porcentual)



Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales.

5. FINANCIAMIENTO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

5.1. Financiamiento del gasto público consolidado y del gasto público social consolidado³⁰

El Gasto Público en Argentina se financia con recursos provenientes de diversas fuentes tributarias y no tributarias, con endeudamiento interno y externo y con donaciones. Dichos recursos pueden asignarse a cualquier función, o bien, estar restringidos a prestaciones específicas.

Los recursos tributarios y no tributarios pueden provenir de los tres niveles de gobierno y financiar distintos tipos de gasto. La estructura tributaria en Argentina ha ido cambiando con el tiempo, en especial a partir de la desaparición del impuesto inflacionario en la década del noventa que llegó a convertirse, especialmente en la década del ochenta, en una práctica de

30 Algunas partes de esta sección se basan en Bertranou y Bonari (2003).

financiamiento habitual del presupuesto público. La estructura tributaria vigente está dominada por la recaudación de impuestos nacionales: principalmente tributos que gravan el consumo de bienes y servicios junto con impuestos sobre la renta, utilidades y ganancias de capital. Luego siguen en importancia los aportes y las contribuciones a la seguridad social y los impuestos sobre la propiedad. Las provincias tienen una participación menor y sus principales fuentes son: impuestos sobre la propiedad y tributos internos sobre bienes y servicios. Los municipios no cuentan con facultades propias de recaudación de impuestos, pero en algunos casos les han sido delegadas por los gobiernos provinciales. De esta manera, los recursos municipales provienen mayoritariamente de tasas por servicios y contribuciones.

En el cuadro 5.1 se presenta la evolución entre 1994 y 2003 de los recursos tributarios como porcentaje del PIB. Dicho cuadro refleja que en 2003 la recaudación neta consolidada ascendió a 23.4% del PIB con la siguiente composición: recaudación nacional neta de reintegros, 19.6% y recaudación provincial, 3.8%. Es importante señalar las siguientes tendencias: (a) reducción progresiva en la importancia de los aportes y contribuciones a la seguridad social; mientras que en 1994 representaron 5.4% del PIB, en 2003 alcanzaron 2.8%;³¹ (b) creciente participación de los impuestos sobre la renta, utilidades y ganancias de capital tanto de las personas como de las empresas, en 1994 representaron sólo 2.4% del PIB y en 2003, 4.3%; (c) aumento de los impuestos y la recaudación sobre el comercio y las transacciones internacionales a partir de 2002 debido al nuevo régimen cambiario y la fuerte depreciación del peso, que han tornado más competitivas a las exportaciones, en 2003 representaron 3% del PIB, y (d) la relativa estabilidad de la recaudación de las provincias tanto en su nivel como en su composición.

En general, el diagnóstico de la estructura tributaria indica la presencia de un cierto sesgo regresivo por la preeminencia de los tributos sobre el consumo de bienes y servicios (Impuesto al Valor Agregado de índole nacional –IVA– e ingresos brutos provinciales). Este sesgo se ha consolidado en el tiempo, a pesar de que en los últimos años ha tendido a aumentar la participación de los impuestos sobre las rentas, utilidades y ganancias de las personas físicas y las compañías, sociedades de capital o empresas. Un estudio elaborado por Gómez Sabaini *et al.* (2002) con datos consolidados

31 Es importante destacar que en 1994 entró en vigencia la reforma del sistema previsional.

de 1997 señala que el sistema impositivo es “algo regresivo, con tendencia a la proporcionalidad”. Sin embargo, de acuerdo con estos autores, la condición de proporcionalidad no es suficiente desde el punto de vista de la equidad, pues se espera que un sistema impositivo cumpla con el requisito de equidad vertical, según el cual los que reciben mayores ingresos deberían afrontar una presión tributaria mayor que los grupos de menores ingresos. De acuerdo con la distribución del ingreso disponible y de impuestos por estratos de ingresos, la presión tributaria por niveles de ingreso es 44.1% para los siete deciles centrales (cercana a la presión promedio); 52.3% para el 20% de la población de menos recursos, y 39.8% para el decil de mayores ingresos. La principal causa de esta distribución es la alta participación del IVA en la recaudación consolidada. Gómez Sabaini *et al.* (2002) también presentan los distintos impuestos en orden de regresividad según el coeficiente de Kakwani.³² Los más regresivos son los aportes y las contribuciones a la seguridad social, luego impuestos internos e ingresos brutos, ya que profundizan la desigualdad. Por el contrario, los tributos más progresivos son el impuesto a las ganancias de personas físicas, ganancias de sociedades e inmobiliario. Estos últimos, al tener un índice de Kakwani positivo, mejoran la distribución desde el punto de vista de la carga tributaria (ver cuadro 5.1).

La recaudación de los impuestos provinciales se distribuye entre los gobiernos provinciales y municipales según las leyes de cada provincia. La recaudación del gobierno nacional se divide entre recursos coparticipables y no coparticipables. Una parte de los recursos coparticipables está afectada al gasto en prestaciones previsionales y en algunos sectores sociales –como vivienda y urbanismo y promoción y asistencia social–. Sin embargo, los sucesivos pactos fiscales firmados por la Nación y las provincias han modificado el destino de los recursos con afectación específica al GPSC. En 2000 –mediante la Ley N° 25.400– se estableció que “las jurisdicciones provinciales y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires podrán no destinar a los fines específicos los fondos asignados por leyes especiales, hasta un 50% de los mismos”. Posteriormente, en 2001, a través de la Ley N° 25.570,

32 El índice de progresividad de Kakwani indica el grado de progresividad de los impuestos y se calcula a partir del coeficiente de Gini y el índice de concentración. Los valores extremos son -1 y 2: para valores positivos el impuesto es progresivo y para valores negativos, regresivo.

Cuadro 5.1
RECURSOS TRIBUTARIOS, 1994-2003
(como porcentaje del PIB)

Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
I. Impuestos nacionales										
Sobre la renta, las utilidades y las ganancias de capital	2.44	2.51	2.57	2.90	3.21	3.56	3.98	3.99	3.04	4.30
Personas físicas	0.75	0.79	0.98	0.92	0.99	1.08	1.39	1.38	1.13	1.33
Compañías, sociedades de capital o empresas	1.56	1.58	1.49	1.78	2.00	2.18	2.31	2.32	1.56	2.64
Otros sobre la renta	0.13	0.14	0.10	0.20	0.23	0.30	0.28	0.29	0.35	0.33
Aportes y contribuciones a la seguridad social	5.40	4.75	3.95	3.79	3.69	3.55	3.40	3.23	2.83	2.83
Empleados	s/d	1.24	1.03	0.91	0.83	0.80	0.87	0.81	0.61	0.63
Emprendedores		2.92	2.26	2.34	2.40	2.36	2.14	2.05	1.98	2.01
Autónomos	0.59	0.58	0.67	0.53	0.45	0.39	0.39	0.38	0.24	0.19
Empleados y empleadores no identificados	4.81	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Sobre la propiedad	0.14	0.16	0.28	0.21	0.31	0.37	0.44	1.43	0.00	0.00
Internos sobre bienes y servicios	8.67	8.54	8.73	9.22	9.10	9.02	9.18	8.09	7.13	7.71
Impuestos generales sobre las ventas o valor agregado	6.75	6.76	6.92	6.99	6.98	6.62	6.69	5.71	4.88	5.57
Impuestos selectivos a la producción y al consumo de bs y ss	1.92	1.78	1.82	2.23	2.13	2.40	2.49	2.37	2.25	2.14
Sobre el comercio y las transacciones internacionales	1.12	0.81	0.86	0.99	0.96	0.83	0.73	0.64	2.05	3.03
Otros	0.37	0.38	0.02	0.01	0.04	0.14	0.14	0.13	0.09	0.08
Recaudación bruta gobierno nacional	18.14	17.15	16.41	17.13	17.31	17.47	17.87	17.50	16.91	19.98
Deducciones (reíntegros)	0.44	0.44	0.27	0.22	0.17	0.20	0.21	0.20	0.39	0.36
Recaudación neta gobierno nacional	17.70	16.71	16.14	16.90	17.14	17.27	17.67	17.30	16.51	19.62
II. Impuestos provinciales										
Sobre la propiedad	1.37	1.27	1.25	1.26	1.29	1.27	1.21	1.18	0.97	1.09
Internos sobre bienes y servicios	2.14	2.02	2.02	2.05	2.19	2.20	2.15	2.08	1.97	2.35
Otros	0.26	0.26	0.33	0.41	0.42	0.43	0.45	0.37	0.46	0.37
Recaudación gobiernos provinciales	3.76	3.55	3.60	3.72	3.90	3.90	3.82	3.64	3.39	3.81
Recaudación neta total	21.46	20.26	19.74	20.62	21.03	21.17	21.48	20.94	19.90	23.43

Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.

se extendió la desafectación al 100% de los fondos (Bertranou y Bonari, 2003).

El cuadro 5.2 presenta el destino y monto de los impuestos con afectación específica que financiaron el GPSC del período 2000-2003. En los casos en que los fondos fueron desafectados, los datos reflejan el porcentaje de financiamiento real. Además del efecto de la caída en la recaudación –especialmente en 2001– hasta 2002 se observa una tendencia decreciente en los fondos asignados específicamente al financiamiento del GPSC. Por el contrario, en 2003 se advierte un crecimiento nominal de 41%, debido fundamentalmente al significativo aumento en el IVA, Impuesto a las Ganancias y en la Deducción antes de la Coparticipación.

Como se observa en el cuadro 5.3, el GPSC también se financia a partir de créditos externos que provienen de organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el BM, gobiernos y entidades financieras del exterior. En el caso particular del Gobierno Nacional, entre 1994-2003 el financiamiento proveniente de esta fuente exhibió importantes fluctuaciones. En 1996, cuando finalizó el proceso de transferencia de algunas de las cajas provinciales de previsión social a la órbita nacional, resultó especialmente importante el financiamiento a partir de préstamos del exterior en la función previsión social. En el período 1997-2002 el financiamiento a partir de este mecanismo se continuó utilizando. A partir del 2002 el peso relativo de los recursos provenientes de organismos internacionales en el financiamiento del GPS del gobierno nacional ha crecido, debido a la profundización de la crisis social y económica. Los organismos internacionales de crédito efectuaron nuevos préstamos y redireccionaron algunos existentes en otras áreas.

5.2. Financiamiento del gasto público en protección social del gobierno nacional

En el período 1994-2003 más del 80% del GPPSN estuvo financiado por medio de recursos provenientes del tesoro nacional y por recursos propios. Estos últimos, que comprenden los ingresos que perciben principalmente los organismos de la Seguridad Social y los impuestos con afectación específica al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), ascendieron en promedio a \$ 6 682 millones (21%); mientras que el gasto financiado por el tesoro nacional, que tiene origen en los recursos de rentas generales, alcanzó \$ 18 618 millones (60%). Tanto los recursos con afectación

Cuadro 5.2
 AFECTACIÓN ESPECÍFICA DE IMPUESTOS PARA FINANCIAR EL GASTO PÚBLICO SOCIAL CONSOLIDADO, 2000-2003
 (en millones de pesos)

Impuestos	Destino específico		2000	2001	2002	2003
	Impuestos coparticipados					
IVA	11% a previsión social, con la siguiente distribución: 93.7% al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) y 6.3% a cajas de previsión provinciales y municipales		2 027	1 630	1 542	2 154
	Se realiza una detención previa de \$ 580 millones anuales para destinos diversos, de los cuales \$ 120 millones se asignan al SIJP Del monto restante de la recaudación: 20% al SIJP 10% a la Provincia de Buenos Aires para obras de carácter social, hasta un monto de \$ 650 millones ^{c/} 4% a todas las provincias, excepto Buenos Aires, para obras de infraestructura básica social ^{c/}		120	120	120	120
Ganancias			1 975	1 902	1 668	2 834
			650	650	0	0
			733	682	0	0

(continúa en página siguiente)

Impuestos	Destino específico				
	2000	2001	2002	2003	
Impuestos coparticipados					
Bienes personales	64	48	33	100	
Deducción antes de la coparticipación sobre los saldos de impuestos coparticipados después de asignaciones específicas	3 908	3 306	3 025	4 550	
Gravamen de emergencia sobre premios de determinados juegos de sorteo y concursos deportivos	16	12	9	9	
Impuestos no coparticipados					
Combustibles líquidos y gas natural	452	382	352	338	
	357	302	0	0	
Gasoil, diesel, kerosene y gas natural comprimido	1 325	1 357	1 457	1 529	
Régimen simplificado para pequeños contribuyentes	247	212	156	198	

(continúa en página siguiente)

Impuestos	Destino específico	2000	2001	2002	2003
Impuesto adicional emergencia cigarrillos	100% al SIJP	487	226	218	256
Impuesto a los servicios de radiodifusión	8% al Instituto Nacional del Teatro	11	10	-	-
	25% al Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales	35	32	-	-
	13% al Instituto Nacional del Teatro	-	-	11	12
	40% al Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales	-	-	33	38
Impuesto sobre los videogramas grabados - Impuestos a las entradas de cine	100% al Fondo de Fomento Cinematográfico	20	17	15	20
Vehículos Ley 25.053 ^{a/}	100% al Fondo Nacional de Incentivo Docente	69	14	16	17
Automotores gasoleros ^{b/}	100% al SIJP	16	10	0	2
Total		12 511	10 912	8 654	12 177

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.

Ente: Elaboración propia sobre la base de la Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal.

^{a/} Derogado a partir de 01/01/00.

^{b/} Suspendido desde el 27/06/01.

^{c/} La Ley N° 25.235 de 1999 desafectó el uso de los fondos de asignación específica por las leyes especiales en hasta un 50% de los mismos y la Ley N° 25.570 de 2001 extendió la desafectación al 100% de los fondos.

Cuadro 5.3

FINANCIAMIENTO EXTERNO DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL DEL GOBIERNO NACIONAL, 1994-2003

(en millones de pesos y como porcentaje del GPS)

Financiamiento externo	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
En millones de pesos	144	225	4 059	2 121	1 799	3 620	1 550	2 053	1 681	1 477
Como porcentaje del GPS del Gobierno Nacional	0.46	0.70	12.24	6.20	5.22	10.50	4.51	6.32	4.89	3.48

Fuente: Elaboración propia sobre la base de SIDIF.

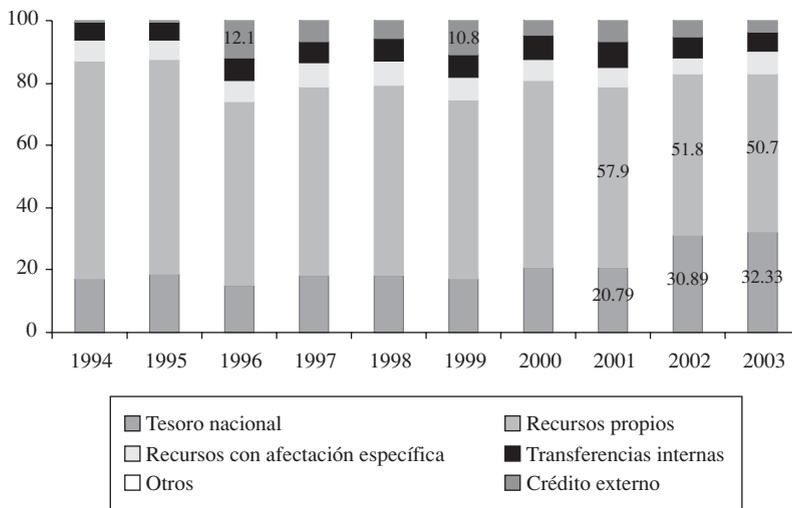
específica como las transferencias internas tuvieron una participación en el financiamiento del GPPSN de 7%. Los primeros constituyen recursos para financiar actividades específicas de la Administración Central y las transferencias internas se relacionan principalmente con contribuciones figurativas. En cuanto a las fuentes de financiamiento externas, se destacan los créditos otorgados por gobiernos, organismos internacionales y entidades financieras –crédito externo– que representaron en promedio 6% de la totalidad de los recursos.

Si se analiza la evolución de la participación de los recursos que financian el GPPSN, se observa un comportamiento relativamente estable hasta 2001, con la excepción del crédito externo que en 1996 y 1999 aumentó su participación de manera considerable: 11.4 y 5.3 puntos porcentuales respectivamente. En ambos casos, el incremento estuvo relacionado con el financiamiento de la transferencia de las cajas provinciales de previsión al ámbito nacional, como se mencionara anteriormente, y con el déficit del sistema de previsión social nacional, en general, a través de créditos con el exterior.

A partir de 2002, se aprecia un importante aumento en la participación del tesoro nacional que se explica principalmente por la creación de los programas PJyJHD y PEA* que se financian en su mayoría a través de esta fuente. Como contraparte, la participación de los recursos propios disminuyó entre 2001 y 2002 más de seis puntos porcentuales.

Gráfico 5.1

GASTO PÚBLICO EN PROTECCIÓN SOCIAL DEL GOBIERNO NACIONAL
CLASIFICADO SEGÚN SU FUENTE DE FINANCIAMIENTO, 1994-2003
(estructura porcentual)



Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales.

En el cuadro 5.4 se presenta la participación de las distintas fuentes de financiamiento en cada una de las áreas de protección social para 2003. En dicho año, el gasto público en las áreas discapacidad, protección contra el desempleo y mercado de trabajo, alimentación y nutrición fue financiado principalmente a partir de recursos del tesoro nacional: 98.75%, 79.79% y 74.89%, respectivamente. A su vez, las erogaciones de accidentes de trabajo, familia e hijos, salud y vejez, fueron financiadas en su mayoría por recursos propios. Esto se debe a la fuerte presencia de los seguros sociales en estas áreas, los cuales se financian a partir de aportes y contribuciones. En el caso de vejez, invalidez y sobrevivencia se registró también una participación importante de financiamiento del tesoro nacional (37.98%) que está asociada a la deducción, antes de la coparticipación, sobre los saldos de impuestos coparticipados después de asignaciones específicas.

Por otro lado, los recursos con afectación específica constituyeron la principal fuente de financiamiento de las áreas vivienda y saneamiento (73.09%) y asistencia social y otros (49.84%). En el primer caso se trata del

Cuadro 5.4
**GASTO PÚBLICO EN PROTECCIÓN SOCIAL DEL GOBIERNO NACIONAL CLASIFICADO SEGÚN ÁREA
 Y FUENTE DE FINANCIAMIENTO, 2003**
(estructura porcentual)

Área	Tesoro nacional	Recursos propios	Recursos con afectación específica	Transferencias internas	Crédito externo	Otros	Total
Salud	11.24	83.84	0.13	0.37	4.41	0.01	100.00
Discapacidad	98.75	0.13	1.12	0.00	0.00	0.00	100.00
Accidentes de trabajo	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00
Vejez, invalidez y sobrevivencia	37.98	52.07	0.67	9.28	0.00	0.00	100.00
Familia e hijos	4.60	94.98	0.00	0.00	0.19	0.23	100.00
Desempleo y mercado laboral	79.79	5.65	0.03	0.00	14.50	0.02	100.00
Vivienda y saneamiento	22.27	0.47	73.09	0.00	4.04	0.13	100.00
Asistencia social y otros	5.49	21.37	49.84	18.82	4.40	0.08	100.00
Educación básica	31.40	0.00	0.00	0.00	68.60	0.00	100.00
Alimentación y nutrición	74.89	0.00	12.70	0.00	12.40	0.00	100.00

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales.

Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) y en el segundo del Fondo de Infraestructura Básica Social. Por último, educación básica se financió principalmente a partir del crédito externo, ya que en 2003 el Programa Nacional de Becas Estudiantiles (PNBE) contó entre sus recursos con un préstamo del BID.

5.3. Los aportes y contribuciones a la seguridad social

Los aportes y las contribuciones provenientes de las nóminas salariales recaen sobre trabajadores y empleadores. Estos recursos financian buena parte del gasto en seguros sociales y son asignados a prestaciones que están definidas legalmente en cuanto a su cuantía, en caso de ser monetarias. Tradicionalmente ha existido la tendencia, por parte de los analistas de finanzas públicas, de considerar los aportes y contribuciones como impuestos al trabajo (por ejemplo, en Gómez Sabaini *et al.*, 2002). Sin embargo, existe una discusión en la literatura tanto sobre si representan salarios diferidos –por ejemplo, en el caso de los programas previsionales para la contingencia de vejez– como si tienen efectos de bienestar en el mercado laboral según su incidencia económica. La valoración que hacen los trabajadores de sus contribuciones indicaría si éstos deberían ser clasificados como impuestos o beneficios obligatorios, pero deseados, con escaso efecto en el comportamiento de la oferta laboral.

Las prestaciones obligatorias como herramienta de protección social consisten en que los empleadores y trabajadores están obligados a financiar la provisión de estos beneficios, contrastando con la provisión directa por parte del gobierno. La pregunta relevante en este sentido es si hay argumentos de eficiencia a favor de los beneficios obligatorios. Una posible respuesta es que en esencia los programas de beneficios obligatorios son iguales a los programas públicos, pero se financian con contribuciones. Esto los haría más “eficientes”, pero menos “equitativos”. Los beneficios obligatorios serían más eficientes, porque les permiten a los empleadores ofrecer empleos con un paquete de prestaciones mejor que el mínimo generalmente provisto por los programas públicos y cuyo costo social de financiamiento es menor que en el caso de los impuestos generales. No obstante, esta última ventaja depende de cómo sean valorados los beneficios por parte de los empleados. De esta forma, el costo en eficiencia no es igual al costo de provisión, sino a la diferencia entre el costo de proveer el beneficio para el empleador y la

valoración marginal que realiza el empleado. Entonces, si existe una vinculación directa entre el impuesto/contribución con el beneficio, se minimizan las distorsiones. La principal limitación de este tipo de provisión se refiere a que sólo es brindada a quienes están empleados en el sector formal, además de que genera ciertas rigideces salariales y que reduce las posibilidades de redistribución (Summers, 1989).

En el cuadro 5.5 se observa la evolución de las alícuotas sobre el salario bruto vigente para el período 1980-2003. En éste se advierten importantes cambios que responden a los distintos objetivos de política económica y social. Uno de los aspectos destacados de la política laboral de la década del noventa fue la reducción de las contribuciones patronales entre 1993 y 2001, salvo en 1995, año en el que las alícuotas se incrementaron transitoriamente por el impacto sobre las cuentas fiscales de la crisis mexicana. Entre 1996 y julio de 2001 funcionó un sistema de reducción de aportes de acuerdo con la zona geográfica en donde estaba registrado el trabajador y al sector de actividad económica de la empresa.

En 2001 se modificó nuevamente el sistema: las contribuciones patronales retornaron a su valor original, aunque se permitió compensar una parte en el pago del IVA (también con criterios geográficos). Se eliminó la totalidad de reducciones, salvo la estipulada en la Ley N° 25.250 (nuevos empleos) y se unificaron las alícuotas de contribuciones patronales –excepto las de las obras sociales– al 20% del salario bruto para los servicios y al 16% para el resto de los sectores. Posteriormente se dispuso un incremento en un punto porcentual destinado a financiar el INSSJyP. Este cambio de tendencia con respecto al tratamiento de las alícuotas previsionales incrementó la recaudación aproximadamente \$ 1 200 millones en 2002 (Secretaría de Seguridad Social, 2003). Para compensar la caída en el consumo de los hogares, a principios de 2001 se implementó una reducción de 11% a 5% en los aportes personales dirigidos al sistema previsional de capitalización. A mediados de 2003 debía volver a su monto original, pero se estableció a un nivel de 7%.

También pueden calcularse las tasas efectivas de aportes y contribuciones que han regido en la economía, si se ponderan las tasas estipuladas con la participación de la fuerza de trabajo empleada obligada a contribuir por sector de actividad económica y afiliación a régimen previsional. En este sentido, las contribuciones efectivas han sufrido entre 1996 y julio de 2001 una reducción de más de seis puntos porcentuales (de 38.9% a 32.7%). Luego volvieron a incrementarse hasta alcanzar en 2003

Cuadro 5.5
 APORTES Y CONTRIBUCIONES SALARIALES, 1980-2003
 (en porcentajes)

Período	Aportes personales				Contribuciones patronales						
	Total	Jubilaciones	INSSJyP	Obra Social	Total	Jubilaciones	INSSJyP	Asign. Filiares.	FNE	Obra Social	Vivienda
Sep. 1980	51.5	11.0	1.0	3.0	36.5	15.0	-	12.0		4.5	5.0
Oct. 1980 a Mar. 1984	31.5	11.0	1.0	3.0	16.5	-	-	12.0		4.5	-
Abr. 1984 a Sep. 1984	36.5	11.0	1.0	3.0	21.5	-	-	12.0		4.5	5.0
Oct. 1984 a Oct. 1985	44.0	11.0	1.0	3.0	29.0	7.5	-	12.0		4.5	5.0
Nov. 1985 a Dic. 1986	44.0	11.0	1.0	3.0	29.0	10.5	-	9.0		4.5	5.0
Ene. 1987 a Jun. 1988	46.0	11.0	1.0	3.0	31.0	12.5	-	9.0		4.5	5.0
Jul. 1988 a Ene. 1989	47.5	10.0	3.0	3.0	31.5	11.0	2.0	9.0		4.5	5.0
Feb. 1989 a Jul. 1991	49.0	10.0	3.0	3.0	33.0	11.0	2.0	9.0		6.0	5.0
Ago. 1991 a Dic. 1991	49.0	10.0	3.0	3.0	33.0	16.0	2.0	9.0		6.0	-
Ene. 1992 a Jun. 1994 ^{a/}	49.0	10.0	3.0	3.0	33.0	16.0	2.0	7.5	1.5	6.0	-
Jul. 1994 a Ago. 1995	50.0	11.0	3.0	3.0	33.0	16.0	2.0	7.5	1.5	6.0	-
Sep. 1995 a Dic. 1995 ^{b/}	49.0	11.0	3.0	3.0	32.0	16.0	2.0	7.5	1.5	5.0	-
Ene. 1996 a Ene. 1999 ^{c/}	38.9	11.0	3.0	3.0	21.9	10.4	0.9	4.7	0.9	5.0	-
Feb. 1999 a Mar. 1999 ^{d/}	38.0	11.0	3.0	3.0	21.0	9.5	0.9	4.7	0.9	5.0	-

(continúa en página siguiente)

Periodo	Total	Aportes personales			Contribuciones patronales							
		Total	Jubilaciones	INSSJyP	Obra Social	Total	Jubilaciones	INSSJyP	Asign. Fijares,	FNE	Obra Social	Vivienda
Abr. 1999 a Jul. 1999	36.7	17.0	11.0	3.0	3.0	19.7	8.2	0.9	4.7	0.9	5.0	-
Ago. 1999 a Nov. 1999	35.2	17.0	11.0	3.0	3.0	18.2	6.7	0.9	4.7	0.9	5.0	-
Dic. 1999 a Jul. 2001	32.7	17.0	11.0	3.0	3.0	15.7	4.2	0.9	4.7	0.9	5.0	-
Ago. 2001 a Dic. 2001	entre 38.0 y 42.0	17.01	1.0	3.0	3.0	entre 21.0 y 25.0	entre 10.17 y 12.71	entre 0.50 y 0.62	entre 4.44 y 5.56	entre 0.89 y 1.11	5.0	-
Ene. 2002 a Feb. 2002	entre 32.0 y 42.0	entre 11.0 y 17.0	entre 5.0 y 11.0	3.0	3.0	entre 21.0 y 25.0	entre 10.17 y 12.71	entre 0.50 y 0.62	entre 4.44 y 5.56	entre 0.89 y 1.11	5.0	-
Mar. 2002 a Feb. 2003	entre 34.0 y 44.0	entre 11.0 y 17.0	entre 5.0 y 11.0	3.0	3.0	entre 23.0 y 27.0	entre 10.17 y 12.71	entre 1.50 y 1.62	entre 4.44 y 5.56	entre 0.89 y 1.11	6.0	-
Mar. 2003 en adelante	entre 36.0 y 44.0	entre 13.0 y 17.0	entre 7.0 y 11.0	3.0	3.0	entre 23.0 y 27.0	entre 10.17 y 12.71	entre 1.50 y 1.62	entre 4.44 y 5.56	entre 0.89 y 1.11	6.0	-

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Consejo Empresario Argentino (2000) y las leyes correspondientes.

^{a/} Desde enero de 1994 las contribuciones patronales para ciertas actividades fueron reducidas en proporciones variables según la zona geográfica, de acuerdo con el Decreto N° 2.609/93.

^{b/} A partir de septiembre de 1995 las reducciones no alcanzan a las contribuciones a obras sociales. Por otra parte, en octubre de 1995 se promulga la Ley N° 24.557 que crea el Sistema de Riesgos del Trabajo.

^{c/} Desde enero de 1996 rige el Decreto N° 492/95 que redujo las contribuciones patronales a 21.8% del salario bruto para el promedio del país. Los datos presentados corresponden a la estimación de los efectos de dicho decreto.

^{d/} A partir de febrero de 1999, según el Decreto N° 96/99 comienza a regir el Decreto N° 1.520/98, que establece una reducción progresiva de las contribuciones en cuatro etapas (febrero, abril, agosto y diciembre de 1999). En la primera etapa la disminución de contribuciones alcanza solamente a las actividades de producción primaria e industrial. A partir de abril la reducción se hace extensiva a todas las actividades.

un valor promedio total estimado de 41.1%, aumento importante, pero que no alcanza para recuperar los valores establecidos al momento de aprobarse la reforma previsional de 1994, que era 50%.

Por su parte –según la legislación vigente– los trabajadores autónomos deben aportar 32% de la renta presunta en concepto de contribución patronal y aporte personal. En 1998 se creó la opción de un sistema que permite simplificar los tributos de IVA, ganancias y el aporte previsional mediante el pago de un solo impuesto: el monotributo impositivo y previsional. Posteriormente se incorporó a este sistema la prestación de salud de manera optativa y finalmente, en forma obligatoria. La creación del mismo produjo una reducción de aproximadamente 50% de cotizantes en las cajas de trabajadores autónomos. Desde 2000 la totalidad del monto ingresado por monotributo previsional se destina íntegramente al sistema de reparto.

6. ÁREAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

A continuación se estudian las áreas que conforman la protección social en Argentina. En particular, se presenta una reseña histórica de los hechos más sobresalientes de cada área, con especial énfasis en los acontecimientos más recientes hasta el año 2003. También se analizan el alcance y la extensión de la cobertura de acuerdo con las características de cada sector y según la información disponible.

6.1. Salud

El área de salud en Argentina está conformada por tres subsectores: público, de seguridad social y privado. El área ha evolucionado desde un sistema basado en la beneficencia y mutualismo –estrechamente relacionado con las corrientes migratorias– hacia un sistema fragmentado asentado en la provisión y producción pública, dominado por los gobiernos provinciales y el aseguramiento social a través de las obras sociales. Este esquema es completado por el subsector privado cuyos servicios son financiados principalmente por las instituciones de seguridad social y el gasto directo de la población.

Inicialmente, el sistema público de atención médica estaba compuesto por establecimientos municipales en todo el territorio nacional, sociedades

de beneficencia –financiadas con aportes de los benefactores, subsidios públicos y el cobro de aranceles sobre las prestaciones– y establecimientos nacionales con sede en la CBA. La actividad pública se limitaba a cuidar la higiene pública y al control de epidemias. Durante las décadas del cuarenta y del cincuenta, con la idea de salud pública, entendida como una responsabilidad del Estado sobre las condiciones sanitarias de toda la población, se fortaleció la inversión pública nacional, principalmente en infraestructura hospitalaria (Repetto, 2001).

Luego de un largo proceso de descentralización de los servicios de atención médica,³³ las provincias y los municipios son los principales efectores públicos. Debido a la estructura político-institucional de Argentina, el subsector quedó conformado por 24 sistemas con diferentes grados de autonomía hospitalaria y niveles de integración de las redes de atención. Las acciones de coordinación del subsector se realizan a través del Consejo Federal de Salud,³⁴ espacio político para el acuerdo entre los gobiernos provinciales y el gobierno nacional. El Ministerio de Salud y Medio Ambiente de la Nación es la máxima autoridad con respecto a las políticas de salud, aunque debe considerarse el alto nivel de descentralización del sistema y el hecho de que un porcentaje importante de la población tiene cobertura mediante las 285 obras sociales registradas en la SSS y, en menor medida, a través de los sistemas privados.

El subsector de obras sociales resulta de la consolidación en 1970 de un proceso iniciado a mediados del siglo pasado que evolucionó desde las primeras mutuales hacia un seguro obligatorio para los trabajadores en relación de dependencia según su rama de actividad.³⁵ Posteriormente se favoreció la aparición de obras sociales para el personal de dirección –con el mismo marco legal– y se creó el INSSJyP, también conocido como Programa de Atención Médica Integral (PAMI), para los jubilados y

33 Comienza de manera gradual a partir del informe técnico de 1957 de la OPS como parte de un proceso de reestructuración de todo el sector y culmina con dos hechos relevantes en 1978 (Ley N° 21.883) y en 1991 (Ley N° 24.061). Una reseña de este proceso se puede encontrar en Bisang y Cetrángolo (1997).

34 Esta institución se creó en 1981. Un antecedente fue el Comité Federal de Salud, creado en 1957 para coordinar la descentralización del sistema.

35 La Ley N° 18.610 de 1970 extiende el seguro de salud con carácter de obligatorio.

pensionados del régimen nacional de previsión.³⁶ Asimismo, este proceso tuvo su correlato en las provincias con la creación de obras sociales para los trabajadores empleados por los estados provinciales.

Por su parte, el sector privado históricamente ha tenido un rol muy significativo en la prestación de servicios médicos y, en menor medida, como oferente de seguros privados. En esta última función su importancia ha crecido de la mano de los aumentos en la precariedad laboral y los problemas de cobertura de los seguros sociales.

La interacción entre los subsectores es importante, pero la heterogeneidad presente entre cada uno de ellos profundiza la fragmentación institucional (Cetrángolo y Devoto, 2002). Este hecho no es novedoso en Argentina; en efecto, existen antecedentes históricos de acciones que pretendieron subsanar esta circunstancia. El primer intento de conformar un sistema articulado tuvo lugar en 1974 con la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud, el cual llegó a aplicarse en algunas provincias (Repetto, 2001). Más recientemente, en 1989, la Ley N° 23.661 creó el Sistema Nacional del Seguro de Salud con el objetivo de proveer prestaciones de salud a toda la población, dentro de un marco integrado del sector donde la autoridad pública afirmara su papel de conducción general del sistema de salud. Si bien, aún no se ha conformado un organismo que regule y coordine a los principales agentes del sector, dicha ley sigue siendo la base legal para el sistema de obras sociales nacionales.³⁷

De acuerdo a un estudio realizado por la DGSC, la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales y el Proyecto de Políticas y Regulación de los Seguros de Salud (2001), para sostener las actividades de la atención de la salud, Argentina gastó, en 1997, 8.3% de su PIB. Estos recursos fueron ejecutados de la siguiente manera: 33.4% obras sociales, 28.9% hogares, 20.8% el gobierno, 14.5% seguros voluntarios y 2.3% resto de los actores. Las estimaciones muestran que los recursos asignados a salud aumentaron hasta 1999. En ese año el gasto concentró 9.3% del PIB, posteriormente presentó una tendencia decreciente, salvo en 2001.

36 Ley N°19.032 de 1971, Artículo 2.

37 Al menos 108 normas han modificado esta ley.

En 2002, la oferta total de servicios hospitalarios ascendía a 2 703 establecimientos con internación, de los cuales 55.5% correspondían al subsector privado y el resto, al público. Dichos establecimientos contaban con aproximadamente 142 000 camas y poco más de la mitad se concentraba en el sector público (53%). Además existían 5 741 centros de salud públicos y un número no registrado de consultorios privados.

En cuanto a la cobertura de seguros salud –incluidos los esquemas privados y las denominadas “prepagas”–, 18 836 120 personas estaban cubiertas según información del Censo 2001, es decir, casi un 52% de la población. En el Censo 1991 este porcentaje ascendía a 62%, de esta forma, se produjo una disminución de casi 10 puntos porcentuales, lo cual refleja un significativo aumento en la vulnerabilidad de la situación sanitaria.

6.1.1. Cobertura

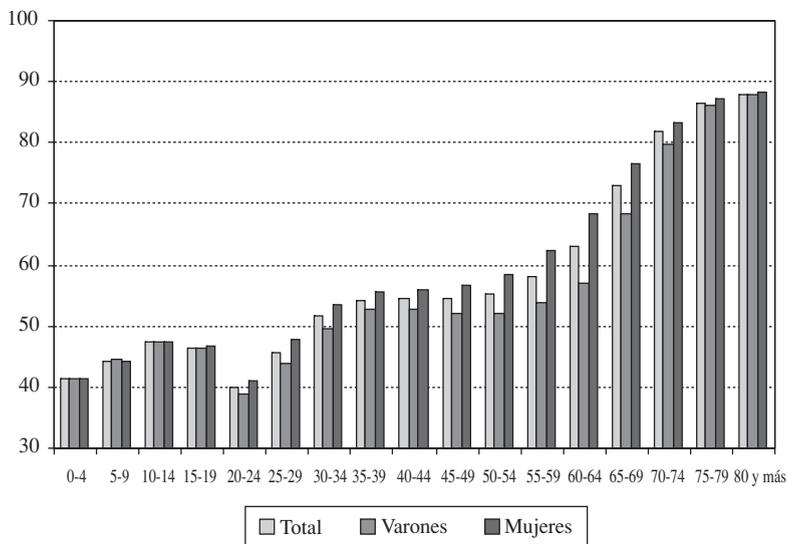
Más aún, los niveles de cobertura de seguros no son homogéneos por sexo ni edad. En 2001, la población infantil y juvenil registraba las menores tasas: sólo 39.9% de la población entre 20 y 24 años y 41.3% de la población entre 0 y 4 años poseía algún tipo de cobertura, mientras que para el grupo entre 5 y 19 años las tasas oscilaban entre 44.4% y 47.4%. A su vez, las mujeres registraban mayores niveles de cobertura que los varones. En promedio, 49.8% de los varones estaban cubiertos y para las mujeres dicha tasa ascendía a 54%. Esta brecha aumentaba entre las edades activas, pero disminuía en la vejez. Las personas sin cobertura eran en su mayoría trabajadores informales, incluido gran parte del servicio doméstico, desocupados –una vez pasados tres meses del despido, si su último empleo era formal– e inactivos (ver gráfico 6.1).

6.1.2. Obras sociales nacionales

En el área de salud, resulta particularmente relevante, a la hora de evaluar el esquema de protección social, realizar un análisis específico sobre el sector de las obras sociales nacionales. Los primeros antecedentes del sistema de obras sociales son los agrupamientos, a principios del siglo XX, de algunos trabajadores o nacionalidades en asociaciones mutuas. Estas asociaciones tenían varios objetivos, entre los que la atención médica era el más generalizado. La evolución y crisis de este sistema, junto con las políticas realizadas entre 1943 y 1955, fueron el embrión desde el cual se

Gráfico 6.1

COBERTURA DE SEGUROS DE SALUD SEGÚN GRUPO DE EDAD Y SEXO, 2001
(en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo 2001, INDEC.

fue desarrollando un seguro de salud obligatorio para los trabajadores en relación de dependencia según su rama laboral (Belmartino *et al.*, 1987). Recién en 1970, mediante la Ley N° 18.610, se extendió de manera obligatoria el seguro de salud a todos los trabajadores. Hasta esa fecha no existía marco regulatorio y la obligatoriedad se establecía en los convenios colectivos de trabajo.

La mencionada ley comprendía a los trabajadores en relación de dependencia del sector privado y al grupo de obras sociales conocido como sindicales, pero también incluía las obras sociales estatales y las de administración mixta. Además de establecer el marco regulatorio del sistema de salud, contribuyó a formalizar y fortalecer el poder de las organizaciones gremiales como administradores de la salud de los trabajadores de cada rama de actividad.

En 1971, como se mencionara anteriormente, surgieron las obras sociales para el personal de dirección –con el mismo marco legal– y el INSSJyP. Desde 1996, de acuerdo con el Decreto N° 1.615, todas estas

entidades pasaron a ser reguladas por la SSS.³⁸ Las acciones de regulación que debe cumplir esta institución abarcan aspectos como legislación, control de las entidades que conforman el sistema y del cumplimiento de un programa prestacional sustentable, gestión del padrón de afiliados del sistema y supervisión del proceso de pago por los servicios brindados en los hospitales públicos de gestión descentralizada.³⁹ Sin embargo, algunas organizaciones, relacionadas con empleados del gobierno nacional, en virtud de leyes específicas, permanecen fuera de la normativa general. Tal es el caso de las obras sociales del Poder Judicial y del personal del Congreso de la Nación, de las universidades nacionales, del personal de las fuerzas armadas y de seguridad y del personal activo y pasivo de los gobiernos provinciales y municipales.⁴⁰

Las obras sociales se financian primordialmente con aportes y contribuciones sobre el salario e ingresos por venta de servicios como coseguros.⁴¹ Los aportes personales que realizan los trabajadores en relación de dependencia ascienden a 3% del salario y los empleadores efectúan una contribución equivalente a 6% de la remuneración.⁴² Esta última contribución sufre una deducción destinada a financiar el Fondo Solidario de Redistribución (FSR) y otros descuentos por concepto de Débitos del

38 Según lo dispuesto por tal decreto se fusionaron la Administración Nacional del Seguro de Salud (ANSSAL) creada por la Ley N° 23.661, el Instituto Nacional de Obras Sociales (INOS) creado por la Ley N° 18.610 y la Dirección Nacional de Obras Sociales (DINOS) creada por la Ley 23.660, y se constituyó la SSS.

39 Alonso (2000) plantea que la SSS, al menos hasta 1999, se autolimitaba a las funciones regulatorias, en el mejor de los casos ejercía las funciones de fiscalización y control, y en una gran cantidad de normativas cumplía funciones meramente registrales. Esto fue producto del contexto político y organizacional en que se rediseñó aquel organismo. En abril de 2003, la SSS suscribió una segunda Carta Compromiso con el Ciudadano, en la que se explican detalladamente sus responsabilidades y obligaciones.

40 Poseen hospitales que se financian con recursos presupuestarios y recursos propios provenientes de la venta de servicios, mientras que las prestaciones para los miembros del grupo familiar se financian con aportes y contribuciones.

41 Sin embargo, algunas obras sociales, como las de empleados bancarios, de seguros y del tabaco, tienen ingresos extraordinarios en función de legislaciones específicas o convenios específicos.

42 Durante la vigencia de las políticas de reducción de costos laborales, las obras sociales estuvieron brevemente sujetas a la reducción de contribuciones patronales; sin embargo, en 1995 los aportes patronales se fijaron en 5% y en marzo de 2002 retornaron a su valor histórico de 6%.

Régimen de Hospital Público de Gestión Descentralizada, cuotas de préstamos del Programa de Reversión de Obras Sociales y embargos judiciales.⁴³

Más recientemente las obras sociales han funcionado como entes intermediarios en el mercado de salud, ya que muy pocas han mantenido servicios propios; la mayor parte ha comprado las prestaciones al sector privado e incluso al sector público. Los tipos de contratos existentes han sido diversos y, en general, se han llevado a cabo mediante: sistemas de pago capitado, convenios con gerencadoras o con los colegios profesionales y las asociaciones de clínicas y sanatorios. La forma de pago, en muchos casos, se ha negociado entre cada obra social y las distintas corporaciones que representan a los profesionales de la salud o a las clínicas y sanatorios, con situaciones diferentes en cada provincia.

Desde inicios de la década del noventa se han realizado varias reformas en el sistema de obras sociales con la intención de mejorar la asignación de recursos y sus efectos en términos de equidad. Con respecto a la eficiencia, las reformas se han orientado principalmente a elevar la competencia entre las instituciones y facilitar el cambio de afiliación entre ellas. En cuanto a la equidad, las reformas han tendido a fijar una canasta mínima de prestaciones y cambiar la estructura de financiamiento.

Históricamente el sistema se caracterizaba por la presencia de afiliados cautivos en la obra social de cada rama de actividad. Esto generaba que, por un lado, una parte considerable de la población tuviese más de una cobertura, a la vez que se limitaban los incentivos de las obras sociales para mejorar su gestión. El proceso de reforma del sistema se inició, formalmente, en 1993, pero no se hizo efectivo hasta años después, cuando se llevaron a cabo las siguientes modificaciones: se eliminó de forma parcial la doble cobertura al unificarse los aportes en una sola obra social, se materializó la posibilidad de elegir la obra social y se fortaleció el marco regulatorio del sistema (Decreto N° 1141/96).

Estas medidas se implementaron efectivamente a partir de 1997 y se circunscribieron a las obras sociales sindicales. De todas formas, la posibilidad de establecer convenios permitió que también participaran del sistema las obras sociales del personal de dirección e incluso algunos

43 El FSR se estableció a través de la Ley N° 23.661 con el objeto de redistribuir recursos al interior del sistema.

prestadores privados. Entre mayo de 1998 y marzo de 2003 se registraron 865 182 cambios de beneficiarios, lo cual implica –en otros términos– que 8.3% del total de cotizantes acumulados a 2003 –sin considerar el INSSJyP– se cambiaron de obra social; proporción que crece a 17.9% si se calcula sobre el total de titulares. Dado que los pasajes se realizan manteniendo entre 80% y 90% del aporte individual –ya que el remanente se socializa a través del FSR–, los aportantes con sueldos altos afiliados a obras sociales de ingresos medios o bajos tienen incentivos para trasladarse hacia obras sociales con mayores aportes medios; es decir, se observa el fenómeno conocido como “descreme”. Por este motivo, algunos autores como Alonso (2000) y Cetrángolo y Devoto (2002) concluyen que estas reformas han reducido el perfil solidario del sistema, sin que las ganancias en términos de eficiencia se hayan traducido en mejoras en la extensión de la cobertura.

Con respecto a las reformas que tendieron a mejorar la equidad horizontal y vertical del sistema, desde 1996 las obras sociales están obligadas a prestar una canasta básica de servicios mínimos denominada Programa Médico Obligatorio (PMO).⁴⁴ Con esta medida se homogeneizaron las prestaciones que las obras sociales deben cubrir y se determinaron las canastas a las que pueden acceder aquellos que se cambian a obras sociales con menores aportes. Para garantizar el financiamiento del PMO se consideró que cada obra social debía obtener un aporte mínimo de \$ 40 por cada beneficiario titular, mientras que el Estado debía cubrir la diferencia entre los aportes personales y la cápita mínima. Posteriormente, en 2003, se introdujeron importantes modificaciones en el régimen de obras sociales: se incorporó al grupo familiar del titular y se determinó una cotización mínima de \$ 20 por cada beneficiario titular y de \$ 15 por cada beneficiario adicional de su grupo familiar.⁴⁵ Esto ha significado una reorientación de los recursos hacia aquellas obras sociales con grupos familiares más numerosos. Además, la crítica situación del sector, causada por la caída de los ingresos y el aumento en el costo de algunos insumos, provocó que en 2002 la SSS estableciese un PMO de Emergencia –que adecuó el vigente al contexto–, con las prestaciones básicas esenciales que los aseguradores deben garantizar a sus beneficiarios. Una de las consecuencias fue que muchas de

44 El primer PMO se instituyó en 1996, mediante la Resolución N° 247.

45 En 1998 se estableció una reforma en el mismo sentido pero se suspendió al año siguiente.

las obras sociales ajustaran los servicios al mínimo exigible por el PMO de Emergencia.

Hasta 2002, 10% de los aportes y contribuciones de las obras sociales sindicales y 15% de los de las obras sociales del personal de dirección se destinaban al FSR, al igual que el 50% de los recursos extraordinarios. Durante ese año se establecieron porcentajes diferenciados en función de los niveles salariales, cuya vigencia se extendió hasta diciembre de 2003 a causa de la emergencia sanitaria. Esto implicó un aumento de 21.3% los recursos del FSR que pasaron de \$ 306.2 millones en 2001 a \$ 487.5 millones en 2003.

Cuadro 6.1

PORCENTAJE DEL TOTAL DE APORTES Y CONTRIBUCIONES CON DESTINO AL FONDO SOLIDARIO DE REDISTRIBUCIÓN, 2002

Tipo de obra social	Remuneración menor a \$ 1 000 mensuales	Remuneración mayor a \$ 1 000 mensuales
Obras sociales sindicales	10	15
Obras sociales de personal de dirección	15	20

Fuente: Elaboración propia.

El FSR operó con criterios discrecionales hasta 1995, año en que –además de unificarse los aportes– se asignó una parte al financiamiento de la cápita mínima de manera automática, conocida como Subsidio Automático Nominativo de Obras Sociales (SANO). La otra parte está dirigida a cubrir las prestaciones de alta complejidad y los desequilibrios financieros –debidos a cambios en la recaudación o exceso de demanda transitorios– mediante el Programa de Administración de Programas Especiales.⁴⁶ Hasta 2002 el SANO se otorgaba a los titulares de obra social, pero en 2003 se introdujo la composición del grupo familiar en el cálculo de dicho subsidio.

46 Los ingresos de los adherentes voluntarios también son alcanzados por la deducción que se destina al FSR; no obstante, esto se encontraba en litigio en el año 2003 (Ceriani, 2003).

En 1997 se extendió de manera voluntaria la cobertura de salud a los trabajadores autónomos adheridos al Monotributo mediante el aporte de \$ 20 por titular y \$ 20 por su grupo familiar. Los servicios que estos trabajadores reciben son provistos por un conjunto de obras sociales y prestadores privados inscriptos en un registro a cargo de la SSS. Posteriormente, en 2004, la prestación optativa de salud pasó a ser obligatoria (Ley N° 25.865). De acuerdo con el último empadronamiento realizado por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) en julio de 2004, este régimen comprendía aproximadamente a 1.1 millones de personas (AFIP, 2004). Además, se ha implementado un sistema destinado a los trabajadores de servicio doméstico.

La Ley N° 23.661 de 1988 incluía entre sus objetivos la creación de un padrón de beneficiarios del seguro de salud. Se realizaron diversos intentos para lograr este objetivo, pero recién en 2002 se logró construir un padrón de beneficiarios de obras sociales nacionales, incluido el INSSJyP. De acuerdo a la SSS (2005) la cobertura de las obras sociales alcanza a 14 885 814 personas.⁴⁷

6.2. Discapacidad

El antecedente legal más importante referido a la atención de personas con discapacidad es la Ley N° 22.431 que creó un sistema de protección integral para las personas con discapacidad. Esta ley considera como discapacitada a “toda persona que padezca una alteración funcional permanente o prolongada, física o mental, que con relación a su edad y medio social impliquen desventajas considerables para su integración familiar, social, educacional o laboral”. Dicha ley también dispone que el Estado debe garantizar la atención integral de la salud, la educación y adecuadas condiciones de empleabilidad de las personas con discapacidad –cuya situación esté debidamente certificada por el Ministerio de Salud y Medio Ambiente–, siempre y cuando carezcan de sustento económico y cobertura de salud. Por su parte, el Estado nacional, las empresas públicas y la CBA tienen la obligación de dar empleo a personas con discapacidad, en una proporción no inferior a 4% del total de su personal. Este aspecto se

47 SSS (2005). www.sss.gov.ar

modificó en 2003 para incluir dentro de la planta de personal al personal contratado y de los servicios tercerizados. Además, en caso de otorgar concesiones, tienen prioridad las personas con discapacidad. Asimismo, se duplican las asignaciones familiares en el caso de hijos con discapacidad y se establece que 70% de las retribuciones a las personas con discapacidad puede considerarse como deducción especial del impuesto a las ganancias. También se incluye como requisito que las construcciones públicas sean fácilmente accesibles para las personas en silla de ruedas y el pase gratuito en los medios de transporte públicos. Posteriormente, en 1994, con la Ley N° 24.314 de accesibilidad de las personas, se introdujeron modificaciones a la Ley N° 22.431 referidas a la supresión de barreras físicas en el ámbito urbano.

Para incrementar los recursos de los programas para personas con discapacidad, en 1995 se sancionó la Ley de Cheques (N° 24.452).⁴⁸ Ésta estableció que los fondos recaudados por el Banco Central de la República Argentina, en virtud de las multas previstas en la ley, fueran asignados al financiamiento de nuevos programas para personas con discapacidad y al Programa de Atención Integral para las Personas con Discapacidad. En este marco, se le asignó a la Comisión Nacional Asesora para la Integración de Personas con Discapacidad (CONADIS), la tarea de promover y elaborar proyectos y programas dirigidos a la integración de personas con discapacidad y de intervenir con carácter vinculante en los proyectos elaborados por otros organismos. Además, se creó un Comité Coordinador con representantes de distintos ministerios, en principio coordinado por el INSSJyP.⁴⁹ En marzo de 1997 se excluyó al INSSJyP del Comité Coordinador y en junio de ese mismo año se determinó que las misiones y funciones correspondientes al Instituto fuesen ejercidas por la CONADIS, dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

48 En marzo de 2001, a partir de la sanción de la Ley N° 25.413, queda sin efecto el financiamiento previsto por la Ley N° 24.452. Los recursos se restituyen a partir de marzo de 2003 con la sanción de la Ley N° 25.730.

49 El Comité se conforma con un representante de los siguientes organismos: INSSJyP, Ministerio de Salud y Acción Social (Servicio Nacional de Rehabilitación y Promoción de la Persona con Discapacidad), MTEySS (Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral), Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación, Comisión Nacional Asesora para la Integración de Personas Discapacitadas; y dos representantes permanentes del Comité Asesor de dicha Comisión, todos con carácter *ad-honorem*.

A partir de entonces, la CONADIS, además de elaborar proyectos para las personas con discapacidad –en conjunto con organismos nacionales, provinciales y municipales–, debe coordinar las acciones realizadas por las entidades públicas y privadas en la materia, sistematizar la información sobre personas con discapacidad y apoyar la elaboración de leyes generales en los distintos ámbitos con cláusulas específicas para las personas con discapacidad.

Con respecto a la cobertura de salud, las prestaciones de habilitación y rehabilitación integral no estaban contempladas en las obras sociales y, aunque en la Ley N° 22.431 se establecía que estas instituciones debían elaborar un presupuesto independiente para la atención de las personas con discapacidad, la respuesta a las demandas de los afiliados era altamente heterogénea. Asimismo, las personas sin cobertura de obra social, régimen de seguridad social o de otros regímenes de protección, tampoco tenían asegurada la atención de sus necesidades. Entonces, en 1997 se creó el Sistema de Prestaciones Básicas de Atención Integral a favor de las Personas con Discapacidad, mediante la Ley N° 24.901, con el fin de asegurar la universalidad de la atención de dichas personas, a través de la integración de políticas y de los recursos institucionales y económicos. Este Sistema brinda prestaciones de carácter preventivo, de rehabilitación, terapéutico-educativas y asistenciales. La CONADIS tiene la responsabilidad de su regulación y de la elaboración de normativas al respecto. Para implementar el Sistema, se creó el Registro Nacional de Personas con Discapacidad y el Registro Nacional de Prestadores, y se estableció un nomenclador que quedó a cargo del Servicio Nacional de Rehabilitación y Promoción de la Persona con Discapacidad, dependiente del Ministerio de Salud y Medio Ambiente. La supervisión y fiscalización del Nomenclador de Prestaciones Básicas y la instrumentación del Registro Nacional de Prestadores de Servicios de Atención a Personas con Discapacidad en las obras sociales son responsabilidad de la SSS. En caso de algún tipo de incumplimiento, las personas con discapacidad pueden recurrir a la justicia para presentar recursos de amparo y así solicitar el cumplimiento de sus derechos. Además, el sistema ha estandarizado las prestaciones que deben recibir las personas con discapacidad, así como los criterios para asegurar su financiamiento, según se detalla en el cuadro 6.2.

Con respecto a las políticas de integración de las personas discapacitadas, en 1997 se creó el Programa de Apoyo a Talleres Protegidos de Producción. Este programa promueve la integración de personas con

Cuadro 6.2

FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA DE PRESTACIONES BÁSICAS
PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD SEGÚN LAS CARACTERÍSTICAS
DE LOS BENEFICIARIOS

Beneficiarios	Financiamiento
Beneficiarios del sistema de obras sociales	Fondo Solidario de Redistribución
Jubilados y pensionados del Régimen Nacional de Previsión y del SIJP	Recursos establecidos en la Ley N° 19.032 de creación del INSSJyP
Beneficiarios de retiros por invalidez	Fondo para tratamiento de rehabilitación psicofísica y capacitación laboral
Beneficiarios de prestaciones en especie otorgadas por ART	ART o Autoseguro
Beneficiarios de PNC, pensiones graciables por invalidez y excombatientes	Estado Nacional
Personas sin cobertura	Estado Nacional y fondos de la Ley del Cheque N° 24.452

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Ley N° 24.901 (1997).

discapacidad al mercado laboral por medio de subsidios para proyectos empresariales. Pueden presentarse instituciones sin fines de lucro estatales o privadas destinadas a la producción de bienes o servicios, cuya población esté integrada con al menos 80% de personas con discapacidad. Los recursos deben destinarse a asistencia técnica, inversiones en bienes de capital e insumos, y capacitación del personal con discapacidad.

En 2001, la Sindicatura General de la Nación elaboró un informe sobre el funcionamiento de la CONADIS durante el período 1997-2000, cuyas conclusiones reflejan que la gestión de la Comisión no poseía un adecuado sistema de información de carácter integral que abarcara los aspectos operacionales, financieros y de cumplimiento de objetivos. Además, su estructura organizativa era bastante precaria –sin asignación de

responsabilidades lineales–, lo que incidía negativamente sobre la gestión administrativa y de fiscalización. De igual forma, se ponía de manifiesto la ausencia de un plan de acción a mediano y largo plazo, que permitiera asegurar el uso eficiente de los fondos, y la falta de seguimiento de los proyectos (Sindicatura General de la Nación, 2001).

En 2002 se incorporó la CONADIS al CNCPS y se iniciaron actividades destinadas a elaborar un plan nacional de asistencia y apoyo a personas discapacitadas, con el objetivo de integrar las acciones de los tres niveles de gobierno y entre las distintas áreas gubernamentales. Se proponía trabajar sobre áreas de intervención como prevención, atención, integración y calidad de vida. Los sectores principales a través de los cuales se realizarían estas acciones eran educación, salud, vivienda, acción social, trabajo, transporte y comunicación.

En 2003, el CNCPS, elaboró un nuevo plan denominado “Política integral de acción para personas con discapacidad 2004-2007”, cuyos objetivos principales son reafirmar los derechos de las personas con discapacidad; promover líneas de acción opuestas a estrategias proteccionistas generadoras de pasividad; propugnar la satisfacción de la persona con discapacidad con sus condiciones de vida; garantizar la igualdad de oportunidades, y mejorar la calidad y eficiencia de los servicios, entre otros.

La Encuesta de Desarrollo Social (EDS, 1997) permitió indagar sobre las principales características de la población con discapacidad. Para dicha encuesta, personas con discapacidad son aquellas con algún tipo de discapacidad motora, sensorial o mental –parálisis, ceguera y síndrome de Down, entre otros– que requieren tratamiento continuo o controles periódicos. De acuerdo con los datos que surgen de la encuesta las personas con discapacidad en 1997 representaban 3.5% de la población urbana, más de la mitad eran varones (53.6%) y su incidencia aumentaba con la edad. En cuanto a los tipos de discapacidad, 21.5% padecían enfermedades neurológicas, 15.7% sordera, 12.3% retrasos mentales, 9.2% ceguera y el resto otro tipo de discapacidades. Un número importante de individuos con discapacidad (37.5%) habitaba en hogares unipersonales, 23.4% en hogares con dos personas y 25.1% en hogares con tres y cuatro miembros. Con respecto al nivel educativo, 57% de los discapacitados poseía estudios primarios –completo o incompleto– y 19%, estudios secundarios –completo o incompleto–. Al momento de la realización de la encuesta, la mayor parte de las personas con discapacidad eran inactivas, 21.5% estaban ocupadas y

5.4%, desocupadas.⁵⁰ Con relación a la cobertura de salud, 65.8% tenía algún tipo de cobertura (obra social, mutual o prepago o ambas), mientras que 32.1% carecía de ella. Por último, la desagregación por niveles de ingreso muestra una mayor concentración de personas discapacitadas en los estratos pobres, los dos primeros quintiles reunían a casi 48% de los discapacitados.

La Primera Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad (ENDI) forma parte de una iniciativa conjunta del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), la CONADIS y el Servicio Nacional de Rehabilitación y Promoción de la Persona con Discapacidad, que permitió incorporar en el Censo 2001 un proyecto para cuantificar y caracterizar a las personas con discapacidad en Argentina. La encuesta fue relevada entre fines de 2002 y el primer semestre de 2003 y tuvo lugar en las principales localidades urbanas del país.

Los resultados de la ENDI muestran que 7.1% de la población tiene alguna discapacidad, es decir, 2 176 123 personas.⁵¹ La distribución por sexo refleja un leve predominio de las mujeres (53.6%), mientras que la distribución por edad indica que 11.7% de las personas con alguna discapacidad son menores de 15 años; 48.5% tiene entre 15 y 64 años y el 39.8% restante tiene 65 años o más. En cuanto a la posición en el hogar, 43.9% de las personas con discapacidad son jefes de hogar; 23.6%, hijos y 16.7%, cónyuges. La ENDI también indagó sobre la cantidad de discapacidades por persona: 73.9% de las personas tiene una; 20.2%, 2 y 5.9% tiene tres o más. Entre las personas con tres o más discapacidades 45.4% tiene 75 o más años. Las discapacidades más frecuentes son las motoras (39.5%), visuales (22%), auditivas (18%) y mentales (15.1%).

6.3. Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales

En Argentina, el sistema integrado de prevención y reparación de los siniestros laborales se incorporó a la estructura jurídica del país en 1995, con la sanción de la Ley de Riesgos del Trabajo N° 24 557 (LRT). La

50 No se trata de la tasa de desocupación, sino de la proporción de personas desocupadas en el total de personas con discapacidad. Su coeficiente de variación es elevado (20%).

51 La diferencia entre los datos de la ENDI y los datos que arroja la EDS se debe principalmente a la definición que cada una de ellas emplea para considerar a un individuo con discapacidad.

legislación previa sólo contemplaba la compensación económica del daño ocurrido, sin procurar medidas preventivas.

Los principales objetivos de la LRT son prevenir los riesgos derivados del trabajo y reparar los daños ocasionados por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.⁵² La LRT pretende evitar la resolución de tales infortunios por la vía judicial, a través de una especie de negociación entre los derechos de los trabajadores y empleadores. De esta manera, al establecer un esquema de prestaciones tarifadas, la LRT busca eliminar la variabilidad de beneficios ante situaciones similares y acotar los comportamientos oportunistas.

Todos los empleadores, tanto del sector público como privado, están obligados a contratar un seguro para sus trabajadores –a través de empresas privadas, denominadas Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART)– o bien, a autoasegurarse. Los empleadores que desean autoasegurarse deben acreditar solvencia económico-financiera para afrontar las prestaciones que exige la LRT y garantizar los servicios necesarios ante accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

En el caso de la contratación del seguro, el empleador elige libremente una de las ART autorizadas por los organismos de control y formaliza un contrato de afiliación al sistema, previo acuerdo de la cuota mensual que debe abonar a la ART para financiar las prestaciones previstas en la LRT. Las ART brindan prestaciones en especie y en dinero. Las primeras consisten en asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica, hospitalaria y de rehabilitación, provisión o renovación de aparatos de prótesis y órtesis. También comprenden recalificación profesional (proceso al que tienen derecho todos los trabajadores cuyas secuelas lo incapacitan para reincorporarse al mismo puesto de trabajo que desempeñaban, pero que pueden adquirir calificación para una nueva ocupación) y servicio funerario, en caso de muerte. Dichas prestaciones presentan, entre otras, las siguientes características: son parte de las prestaciones que una aseguradora debe otorgar, no hay que litigar para conseguirlas y se brindan sin ningún trámite previo, como parte del contrato que ha establecido la empresa con la ART.

52 Por accidente de trabajo se considera a todo acontecimiento súbito y violento ocurrido por o en ocasión del trabajo, o en el trayecto entre el domicilio del trabajador y el lugar de trabajo. En cuanto a las enfermedades profesionales, su reconocimiento está dado por el listado de enfermedades profesionales que la propia LRT establece.

Por su parte, las prestaciones en dinero consisten en rentas periódicas y pagos únicos, proporcionales al salario, y se conceden según el grado de incapacidad del trabajador: incapacidad laboral temporaria, incapacidad laboral permanente parcial, incapacidad laboral permanente total, invalidez severa o muerte.

El control y la regulación de la solvencia del sistema, de la calidad de las prestaciones y de todas las obligaciones y responsabilidades que tienen los empleadores y las ART son responsabilidad de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT) y de la Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN). Los gastos de funcionamiento de dichos organismos se financian con el 3% del importe total de las cuotas que recaudan las ART. Sobre el total de estos recursos, la SRT obtiene 95% mientras que la SSN recibe el 5% restante.

En particular, la SRT regula y fiscaliza a las ART que administran el sistema, controla el cumplimiento de las normas relativas a la higiene y seguridad en el trabajo por parte de los empleadores, promueve acciones de prevención, supervisa el otorgamiento de las prestaciones y la constante actualización y modificación del marco legal relativo a la prevención de riesgos de accidentes en el trabajo. En cambio, la fiscalización y el control de los aspectos económicos y financieros de las ART están a cargo de la SSN.

En 1999 a través del Pacto Federal del Trabajo –Ley Nº 25.212– se confirmó que la fiscalización en establecimientos, cuyo domicilio corresponde a jurisdicciones provinciales, está a cargo de las administraciones provinciales de trabajo, que actúan como organismos de control primario. Éstas vigilan el cumplimiento de la normativa sobre seguridad e higiene, verifican la implementación de las mejoras acordadas y aplican las multas y sanciones que correspondan a los empleadores, mientras que la SRT les brinda el apoyo necesario en relación con las acciones de prevención, control y fiscalización de las condiciones y medio ambiente de trabajo.

Para evitar situaciones de riesgo, frente a una eventual falta de oportunidad o calidad de las prestaciones, la LRT creó el Fondo de Garantía y el Fondo de Reserva. Estos fondos son administrados por la SRT y la SSN, respectivamente, y tienen por objeto atender situaciones de insolvencia financiera transitoria. El Fondo de Garantía es utilizado en aquellos casos en que los empleadores originan tales situaciones y sus recursos provienen de multas impuestas a los empleadores por incumplimiento de las normas sobre higiene y seguridad, una contribución a cargo de los empleadores privados autoasegurados fijada por el Poder Ejecutivo Nacional, las sumas

recuperadas por la SRT de los empleadores en situación de insuficiencia patrimonial, las rentas producidas por los recursos del Fondo de Garantía y el pago de cuotas omitidas por retrasos en la afiliación. Por el contrario, el Fondo de Reserva cubre insolvencias por parte de las ART y se financia con una pequeña porción de las cuotas que los empleadores abonan a las ART.

Las prestaciones a cargo de las ART se financian con una cuota mensual pagada por el empleador, que debe ser declarada y abonada junto con los aportes y las contribuciones que integran la Contribución Única de la Seguridad Social. La cuota establecida por cada ART incluye una cápita fija por cada trabajador para cubrir las prestaciones médicas –que son independientes de su remuneración–, y un porcentaje calculado sobre su salario, para cubrir las prestaciones monetarias. El valor de la cuota, a cargo del empleador, está relacionado con la actividad de la empresa y el grado de cumplimiento de las normas de higiene y seguridad. Entre julio 2001 y julio 2003, osciló entre 6.5% y 0.9% del salario, para los sectores económicos agricultura, caza, silvicultura y pesca, y establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles, servicios técnicos y profesionales y alquiler de maquinaria, respectivamente.

La SSN en forma conjunta con la SRT establece los indicadores que deben considerar las ART en el diseño de su régimen de alcúotas. Estos indicadores reflejan la siniestralidad presunta y efectiva y la permanencia del empleador en una misma ART. La siniestralidad presunta hace referencia a la probabilidad de ocurrencia de infortunios laborales, determinados fundamentalmente por el tipo de actividad y el nivel de tecnología aplicado a la producción. La siniestralidad efectiva considera los infortunios laborales que cada empleador ha registrado en su empresa, es decir, la historia de la empresa. En promedio, entre julio 2001 y junio 2002, en el sector de la construcción este índice ascendió a 125 puntos, mientras que, en el otro extremo, para los servicios sociales fue de 39 puntos (ver cuadro 6.3).

La recaudación del sistema presenta una sostenida tendencia creciente desde su creación en 1996, salvo un leve retroceso en 2002. Las cuotas recaudadas como porcentaje del salario experimentaron también un crecimiento sistemático durante la década del noventa –desde en promedio aproximadamente 1.4% en 1996 a 2% en 2003– lo que explica en parte el aumento de la recaudación. En 2000, se aumentaron las alcúotas y se dispuso como contrapartida una mejora en las prestaciones (ver cuadro 6.4).

Apenas entró en vigencia la LRT, los gestores administrativos del sistema eran 44 (18 nuevas ART y el resto, compañías de seguro reinscritas

Cuadro 6.3

APORTES POR TRABAJADOR Y SINIESTRALIDAD SEGÚN
SECTOR ECONÓMICO, 2001-2003^{a/}

Sector económico	Cuota pactada por trabajador		Índice de incidencia ^{b/}
	En pesos	Como porcentaje del salario	
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	31.3	6.5	112.7
Construcción	14.1	2.1	156.2
Industrias manufactureras	37.1	6.3	119.7
Actividades no bien especificadas	21.8	1.3	68.3
Transportes, almacenamiento y comunicaciones	25.9	2.6	89.0
Comercio, restaurantes y hoteles	38.4	1.7	75.7
Explotación de minas y canteras	21.8	2.4	65.8
Electricidad, gas y agua	10.5	1.0	57.9
Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles, servicios técnicos y profesionales, y alquiler de maquinaria	6.9	0.9	54.3
Servicios comunales, sociales y personales	21.7	2.3	44.1
Promedio	15.0	1.8	72.7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de SRT.

^{a/} Promedio mensual julio 2001-julio 2003.

^{b/} Cantidad de trabajadores siniestrados por motivo o en ocasión del empleo por cada mil trabajadores expuestos. Promedio mensual julio 2001-junio 2002.

que ya operaban en el régimen anterior). Luego de un proceso de fusiones y absorciones, durante el primer año el total de ART se redujo a 38 y seis años después, en 2003, operaban en el mercado 26. En 1996 comenzaron a competir varias empresas en el ámbito nacional. En julio de ese año, las nueve ART principales captaban 64% de los trabajadores cubiertos por riesgos de trabajo. En junio de 2003 se produjo una concentración de la oferta y estas nueve empresas absorbían 78% de estos trabajadores. En este

Cuadro 6.4

RECAUDACIÓN DEL SISTEMA DE RIESGOS DEL TRABAJO, 1996-2003
(en miles de pesos)

Año	Monto	Variación en porcentajes
1996	229.4	–
1997	513.2	123.7
1998	570.7	11.2
1999	606.8	6.3
2000	614.7	1.3
2001	736.7	19.8
2002	691.4	-6.1
2003	875.7	26.7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.

período las dos principales empresas del mercado contaban con una participación individual de 21% y 13% en el total de trabajadores cubiertos. Sin embargo, el índice de concentración de mercado en 2003 se encontraba por debajo de los niveles de alta concentración.⁵³

Durante 2002 se brindaron prestaciones a 358 218 trabajadores que sufrieron algún tipo de infortunio laboral. El total de las prestaciones implicó un costo de casi \$ 487 millones, es decir, 58% de las cuotas y recargos devengados durante dicho año. Del total de las prestaciones, 70.1% correspondieron a prestaciones en dinero y el resto a prestaciones en especie. Estas últimas alcanzaron \$ 146 millones, mientras que las prestaciones en dinero ascendieron a \$ 341 millones.

53 El indicador generalmente utilizado para evaluar el grado de concentración de un mercado es el índice de Hirschman-Herfindahl. Éste se calcula como la sumatoria de las participaciones relativas de cada empresa en la oferta total de un mercado particular elevadas al cuadrado. Según los datos del Informe Anual de la SRT (2001-2002), este índice ascendió a 1 030 puntos en 2002, incluidas las participaciones de mercado según el número de empleadores afiliados y alcanzó los 780 puntos, si se consideran las participaciones según monto de cuotas pactadas. Un mercado se encuentra moderadamente concentrado, si este índice registra un valor entre 1 000 y 1 800 puntos, y altamente concentrado cuando supera los 1 800 puntos.

6.3.1. Cobertura

El régimen vigente brinda una amplia cobertura en términos de las situaciones comprendidas. La cobertura se otorga en tres situaciones: a) empresa registrada y trabajador registrado; b) empresa registrada y trabajador no registrado, y c) empresa no registrada y trabajador no registrado. En el primero de los casos, la actuación le corresponde completamente a la ART a la que pertenezca el trabajador, pero en los dos otros casos interviene la SRT a través del Fondo de Garantía.

A partir de datos provenientes de la SRT y del INDEC, se estimó la tasa de cobertura ante riesgos del trabajo para el período 1996-2003. Durante este período no se observa un comportamiento uniforme del nivel de cobertura alcanzado por el sistema. En 1996, primer año en vigencia de la LRT, la tasa de cobertura –medida como la relación entre los trabajadores cubiertos y los ocupados del total urbano del país– fue 35.9%. En los dos años posteriores, la tasa aumentó, porque el crecimiento en la cantidad de trabajadores cubiertos fue mayor al incremento de la población ocupada. Por el contrario, entre 1999 y 2002, prácticamente no se observaron variaciones significativas en tales variables. En este último año, la tasa de cobertura disminuyó de 42.3% –promedio alcanzado entre 1998 y 2001– a 38.9% tanto por la caída en la cantidad de trabajadores cubiertos como por el aumento de la población ocupada. En 2003 se observa un comportamiento similar al de 2002 (ver cuadro 6.5).

6.4. Vejez, invalidez y sobrevivencia

El sistema de previsión social en Argentina tiene una historia que sobrepasa los cien años, ya que fue desarrollado a fines del siglo XIX. En sus inicios estaba conformado por una serie de regímenes de seguridad social para ciertos colectivos de trabajadores. Los primeros en recibir protección fueron los militares y jueces. Posteriormente se extendió a empleados públicos y segmentos minoritarios de los asalariados. Hasta principios de la década de los cuarenta estos sistemas no cubrían a un número significativo de personas. Sin embargo, a partir de mediados de dicha década la cobertura del sistema comenzó a extenderse hasta alcanzar a la totalidad de los trabajadores formales y a una parte de los trabajadores autónomos. En un principio, como el sistema de previsión social estaba compuesto por una considerable proporción de personas activas, contaba con un importante

Cuadro 6.5

COBERTURA DEL SISTEMA DE RIESGOS DEL TRABAJO, 1996-2003^{a/}
(en miles de personas y en porcentajes)

Año	Trabajadores cubiertos (1)	Ocupados urbanos (2)	Tasa de cobertura (1/2)
1996	3 754	10 453	35.9
1997	4 184	11 008	38.0
1998	4 844	11 464	42.3
1999	4 888	11 568	42.3
2000	4 886	11 613	42.1
2001	4 923	11 534	42.7
2002	4 429	11 398	38.9
2003	4 609	12 191	37.8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de SRT y EPH, INDEC.

^{a/} Total de aglomerados urbanos relevados, promedio ondas mayo y octubre, salvo en 1996 que sólo se incluye octubre y en 2003, sólo mayo.

superávit financiero que permitió: a) colocar títulos públicos en forma “cuasi-compulsiva” en las cajas de jubilaciones, con el objetivo de captar fondos ahorrados para financiar al sector público, y b) flexibilizar el otorgamiento de beneficios. Durante la mayor parte de la década del cuarenta y comienzos del cincuenta el ahorro del sistema previsional ascendió a 4% del PIB; aunque a medida que la población aportante fue alcanzando la madurez y el sistema comenzó a otorgar mayores beneficios, el superávit comenzó a extinguirse.

A fines de la década del sesenta se unificaron los sistemas vigentes y se constituyó el Sistema Nacional de Previsión Social. La Ley N° 18.037 de 1969 determinó un único régimen para los trabajadores en relación de dependencia, y la Ley N° 18.038 para los trabajadores autónomos. En 1994, mediante la Ley N° 24.241, se introdujo una importante reforma estructural del sistema previsional y se creó el SIJP. Este sistema comprende, en forma obligatoria, a todos los trabajadores mayores de 18 años en relación de dependencia, en la actividad pública o privada, y a los trabajadores autónomos. Por su parte, los empleados públicos provinciales y municipales se mantuvieron cubiertos por sistemas previsionales provinciales y municipales. Entre 1994 y 1996, se transfirió parte de las cajas provinciales

y municipales al SIJP. Los empleados de las fuerzas armadas, de seguridad y personal policial cuentan con sistemas de retiro independientes en el ámbito nacional, mientras que en las provincias existen diversas cajas profesionales. Además, existen algunos regímenes especiales para aportantes de la Corte Suprema, Magistrados de la Justicia, Docentes, e Investigadores y Científicos. Esta fragmentación de sistemas implica diferencias con respecto a las condiciones de acceso a los beneficios jubilatorios, edad jubilatoria, años de aporte necesarios para el acceso, prestaciones medias y tasas de reemplazo. La Ley N° 25.668, parcialmente observada por el decreto N° 2.322 de 2002, derogó a partir del 1 de diciembre de 2002 los regímenes especiales para funcionarios del Poder Ejecutivo y Legislativo Nacional y de la CBA.

6.4.1. *Financiamiento*

En diciembre de 2003, los aportes personales de los trabajadores al sistema de seguridad social (incluidas las jubilaciones, obras sociales, el INSSJyP, las asignaciones familiares y Fondo Nacional de Empleo, FNE) oscilaban entre 13% y 17% del salario según el régimen, de capitalización o de reparto y las contribuciones patronales, entre 23% y 27%. Las mayores contribuciones se percibían de los sectores dedicados a la locación o prestación de servicios, con excepción de los comprendidos en las Leyes N° 23.551 (Asociaciones Sindicales de Trabajadores), N° 23.660 (Obras Sociales), N° 23.661 (Agentes del Sistema Nacional de Seguro de Salud) y N° 24.467 (pequeña empresa con ventas anuales que no superen los \$ 48 millones). Durante el segundo quinquenio de los noventa se aplicó una política de reducción de contribuciones patronales, cuya aplicación se dilató hasta 1996 por el efecto de la crisis mexicana sobre las cuentas públicas. Durante el período 1996-2001 funcionó un sistema de reducción de aportes según la zona geográfica y actividad económica donde estaba registrado el trabajador. En 2001 se modificó el sistema: las contribuciones patronales retornaron a su valor original, aunque se permitió compensar una parte en el pago del IVA. El objeto de esta reforma fue coparticipar con las provincias el costo fiscal de la reducción del costo salarial.⁵⁴ La reducción de alícuotas

54 Las contribuciones patronales ingresan enteramente al gobierno nacional y el IVA se coparticipa con los gobiernos provinciales.

de aportes patronales tuvo un costo entre 1995 y 2002 de \$ 27 911 millones, de acuerdo con las estimaciones realizadas por la Secretaría de Seguridad Social (2003). Por último, como respuesta a la caída en el consumo de los hogares, a principios de 2001 se redujeron los aportes personales destinados al sistema previsional de capitalización de 11% a 5%. A mediados de 2003 debían volver a sus montos originales, aunque esto no se concretó y desde marzo de 2003 el aporte personal es 7%.

Según la legislación vigente, los trabajadores autónomos deben aportar 32% de la renta presunta en concepto de contribución patronal y aporte personal. En 1998 se creó un régimen simplificado para pequeños contribuyentes que sustituye, a través del pago de una cuota fija, al IVA, ganancias y el aporte de autónomos. De esta manera este régimen simplificado, denominado monotributo, contiene un componente impositivo y otro previsional. Posteriormente se incorporó a este sistema una prestación optativa de salud que pasó a ser obligatoria con la promulgación de la Ley N° 25.865 de 2004. La creación de este régimen produjo una pérdida de aproximadamente 50% de contribuyentes en el régimen de trabajadores autónomos. En 2000 se determinó que la totalidad de lo recaudado en concepto de monotributo previsional se destinaría íntegramente al sistema de reparto.

Por otro lado, los aportes de la seguridad social se vieron fuertemente afectados por la evolución del ciclo económico, ya que a partir de 1998 los ingresos de los hogares y el salario nominal fueron disminuyendo, como consecuencia de la recesión económica. A esto deben sumarse los elevados niveles de evasión impositiva y previsional. La evasión al sistema de seguridad social opera por dos vías: a) empleo no registrado, y b) subdeclaración de ingresos. Es posible realizar estimaciones acerca de la evasión relacionada con el empleo no registrado, sin embargo, la subdeclaración de ingresos resulta difícilmente cuantificable.

El porcentaje de asalariados que no realiza aportes personales a la seguridad social ha crecido entre 1995 y 2003. En 1995, al 31.2% de los asalariados no se les descontaron los aportes, mientras que en 2003 este porcentaje ascendió a 44.8%. A su vez, el porcentaje de asalariados no aportantes es menor en el GBA que en los aglomerados del interior.

Cuadro 6.6

EMPLEO NO REGISTRADO, 1995-2003^{a/}

(porcentaje de asalariados de 18 años y más a los que no se les descuenta aporte personal jubilatorio)

Año	Total	Gran Buenos Aires	Total aglomerados urbanos del interior
1995	31.2	31.6	30.6
1996	33.8	34.3	33.0
1997	36.2	36.5	35.7
1998	36.7	36.5	37.0
1999	37.2	37.1	37.3
2000	37.7	37.6	37.9
2001	38.3	37.8	39.0
2002	40.9	40.3	41.6
2003	44.8	44.3	45.4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC.

^{a/} Total aglomerados urbanos relevados, promedio ondas mayo y octubre de cada año, excepto 2003 que sólo considera la onda mayo. Se toma para el cálculo de empleo no registrado a los asalariados de 18 años y más (población obligada a realizar aportes jubilatorios según Ley N° 24.241) y se descuentan los individuos de edad desconocida.

6.4.2. Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones

A partir de la reforma de 1994 el SIJP cuenta con tres pilares fundamentales. El primero es la Prestación Básica Universal (PBU): régimen de reparto administrado por el Estado que otorga prestaciones o beneficios definidos similares a todos los asegurados que cumplan las condiciones de adquisición en cuanto a edad y años de contribución. El segundo pilar consiste en la posibilidad de optar entre: a) un régimen de reparto, con contribución y beneficios definidos y administrados por el Estado que otorga la Prestación Adicional por Permanencia (PAP), y b) un régimen de capitalización, con contribución definida y gestionado por administradoras privadas denominadas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), que otorga la Jubilación Ordinaria (JO). Los trabajadores en transición, es decir, aquellos que hicieron contribuciones en el antiguo sistema previsional previo a 1994, tienen derecho a una prestación definida

por los aportes y contribuciones realizados hasta dicho año, denominada prestación compensatoria (PC). Esta prestación, al igual que la PBU, se otorga cualquiera sea el régimen elegido por el afiliado. Las condiciones de adquisición para la PBU, PAP y PC consisten en edad legal de retiro (65 para varones y 60 para mujeres) y 30 años de servicios con aportes. En resumen, los trabajadores que optaron por el sistema de reparto reciben PBU, PC y PAP, mientras que quienes optaron por el de capitalización reciben PBU, PC y JO. Existe un tercer pilar, sólo para aquellos afiliados en AFJP, que cuentan con la posibilidad de ahorro previsional voluntario a partir de ciertas ventajas impositivas. Finalmente, podría decirse que existe, además, un pilar cero –que también podría considerarse como parte del primer pilar– dado por las PNC o pensiones asistenciales.

La reforma previsional incrementó gradualmente en cinco años la edad de acceso a la jubilación. De esta manera, el derecho a percibir alguno de los haberes jubilatorios comienza a los 60 años para las mujeres y a los 65 años para los varones. Además, con esta reforma se incrementaron los

Cuadro 6.7

PRESTACIONES DEL SISTEMA PREVISIONAL
(SIJP y pensiones no contributivas)

Sistema		Elección del trabajador		Administración
		Régimen de reparto	Régimen de capitalización	
Sistema contributivo	Primer pilar	PBU	PBU	ANSES
	Segundo pilar	PAP	JO	ANSES AFJP y Compañías de seguros
	Trabajador en transición	PC	PC	ANSES
Sistema no contributivo		Prestaciones asistenciales		Ministerio de Desarrollo Social

Fuente: Bertranou, Rofman y Grushka (2003).

años de aporte necesarios para jubilarse de 20 años para mujeres y 25 para varones a 30 años para ambos.

La unidad de referencia utilizada para establecer la movilidad de las prestaciones del régimen de reparto y el valor de la renta presunta de los trabajadores autónomos es el Módulo Previsional (MOPRE). Su valor es fijado anualmente por la autoridad de aplicación, de acuerdo con el presupuesto nacional. Los aportes y las contribuciones al sistema se tributan sobre un mínimo de salario correspondiente a tres veces el MOPRE y un máximo de 20 veces dicho mínimo. Desde 1997 el valor del MOPRE es de \$ 80 por lo que el mínimo correspondió a \$ 240 y el máximo a \$ 4 800. En el caso de los trabajadores autónomos, la renta presunta sobre la que se tributan los aportes y contribuciones varía entre \$ 312 y \$ 4 800 mensuales. Posteriormente el límite superior fue eliminado.

La reforma del sistema, que derivó aportes personales al sistema de capitalización junto con la política de reducción de aportes personales y contribuciones patronales, y la transferencia de algunas cajas provinciales y municipales al gobierno nacional, han contribuido de forma sustancial al déficit del sistema. En el período 1998-2001 dicha pérdida habría representado anualmente 3.6% del PIB, de los cuales 1.2% corresponderían a la reducción de las contribuciones de los empleadores y 0.9%, a la transferencia de las cajas provinciales (Bertranou, Rofman y Grushka, 2003).

Los ingresos del SIJP están compuestos por aportes personales y contribuciones patronales sobre los salarios, impuestos de asignación específica y aportes del tesoro nacional. La fuerte disminución de los ingresos del SIJP por aportes y contribuciones también explica parcialmente el déficit del sistema previsional. Entre 1995 y 1997 tales ingresos aumentaron de forma paulatina, aunque a partir de 1998 se revirtió esta tendencia. En ese año, los ingresos por aportes y contribuciones fueron \$ 13 242 millones, mientras que en 2002 disminuyeron a \$ 8 671 millones. También se registró un cambio en la composición de los ingresos. En 1998, los ingresos por aportes representaron 40.6% del total de aportes y contribuciones –30.9% de AFJP y 9.7% del sistema de reparto–. En 2002 la importancia relativa de los ingresos por aportes cayó a 29.1% –21.7% de AFJP y 7.4% de reparto–. En 2003, los ingresos del SIJP por aportes y contribuciones crecieron 34.9% en términos absolutos, mientras que la importancia relativa de aportes y contribuciones casi no presentó variaciones (ver cuadro 6.8).

En 2001, el déficit del sistema previsional del gobierno nacional explicó más de 50% de las necesidades de financiamiento de la

Cuadro 6.8

**INGRESOS POR APORTES Y CONTRIBUCIONES AL SIJP, SEGÚN
RÉGIMEN PREVISIONAL, 1995-2003**
(en millones de pesos y en porcentajes)

Año	Total en millones de pesos	Aportes		Aportes (AFJP + Reparto)	Contribuciones
		AFJP	Reparto		
1995	11 788	19.2	17.8	37.0	62.9
1996	11 674	25.2	14.8	40.0	60.0
1997	12 433	29.4	11.9	41.3	58.7
1998	13 242	30.9	9.7	40.6	59.4
1999	12 321	34.7	9.2	43.9	56.1
2000	11 692	36.4	8.4	44.8	55.2
2001	10 695	36.9	7.5	44.4	55.6
2002	8 671	21.7	7.4	29.1	70.9
2003	11 696	22.9	6.4	29.3	70.7

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Panorama de la Seguridad Social y de la Secretaría de Seguridad Social, MTEySS.

Administración Nacional. En ese año, un 53% del gasto público en previsión social, a cargo de la Nación, se financió con impuestos de asignación específica o aportes del Tesoro. Dentro de los impuestos de asignación específica, los impuestos coparticipables utilizados para financiar al SIJP son: IVA (11%), Ganancias (20%), Bienes Personales y deducción de la masa coparticipable (15%). Por su parte, los impuestos no coparticipables que financian el sistema son: combustibles líquidos y gas natural (21%), gasoil, diesel y kerosene (100%), régimen simplificado para pequeños contribuyentes (70%) e impuesto adicional de emergencia a cigarrillos (100%). A partir del cambio de régimen se previó que iba a ser necesario financiar un período de transición importante dada la pérdida de contribuyentes del sistema de reparto (Secretaría de Seguridad Social, 2003).

Por otro lado, la cantidad de afiliados y contribuyentes del sistema de capitalización presenta una tendencia creciente que podría persistir o, al menos, permanecer estable por la imposibilidad de volver al régimen de reparto. A fines de 1995, el sistema de capitalización había captado el 49.3% de los aportantes, mientras que en 2003 el 79.5% de los aportantes se

encontraba bajo el régimen de capitalización. Es importante destacar, sin embargo, que el Decreto N° 1.124 de 2003 y la posterior reforma al monotributo considera como afiliados al régimen de reparto a todos los monotributistas. Éstos, para optar por el régimen de capitalización, deben expresarlo formalmente y aportar \$ 33 adicionales.

Cuadro 6.9

DISTRIBUCIÓN DE APORTANTES AL SIJP SEGÚN RÉGIMEN PREVISIONAL, 1995-2003
(en porcentajes)

Año	Aportantes			
	Total	Reparto	AFJP	Indecisos
1995	100.0	45.4	49.3	5.3
1996	100.0	35.7	60.1	4.2
1997	100.0	28.1	68.8	3.1
1998	100.0	23.4	73.5	3.1
1999	100.0	21.1	76.2	2.7
2000	100.0	18.9	77.3	3.7
2001	100.0	17.3	78.7	4.0
2002	100.0	16.2	79.6	4.2
2003	100.0	15.3	79.5	5.1

Variación absoluta entre períodos

1995-2003	–	–30.1	30.2	–0.1
-----------	---	-------	------	------

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Panorama de la Seguridad Social y de la Secretaría de Seguridad Social, MTEySS.

No obstante, los datos de beneficiarios del SIJP indican que la mayoría se encuentra percibiendo beneficios bajo el régimen de reparto –en 2002, más de tres millones de individuos recibían jubilaciones y pensiones del sistema de reparto y sólo 56 978 del sistema de capitalización–.⁵⁵ El traslado

55 Las personas que se encontraban percibiendo beneficios jubilatorios al momento de la reforma no tuvieron la opción de cambiar de régimen. Es decir, continuaron cobrando el beneficio a partir del sistema de reparto.

desde este sistema hacia el régimen de capitalización parece haber sido más conveniente para las personas de menor edad. La cantidad de jubilaciones o pensiones bajo el régimen de capitalización es poco significativa y está compuesta principalmente por pensiones de sobrevivencia e invalidez.

Uno de los aspectos más conflictivos del régimen de capitalización son los costos de administración que, al incluir el pago de los seguros de invalidez y fallecimiento, implican altos costos y bajos montos capitalizados para las prestaciones de vejez.

Por otro lado, la crisis financiera del período 2001-2002 y las medidas que autorizaron a las AFJP el incremento en la tenencia de títulos públicos han afectado significativamente al sistema. En efecto, en 2001 se permitió que estas entidades invirtieran en títulos públicos nacionales por encima del límite de 50% de sus inversiones establecido en la creación del régimen. Durante 2001 estos títulos fueron convertidos en “Préstamos Garantizados” –en dólares, con una tasa del 7% anual–. A partir de la devaluación, en enero de 2002, éstos se convirtieron a títulos en pesos con un tipo de cambio de \$ 1.4 por dólar más un “Coeficiente de Estabilización de Referencia”, que sigue la evolución del IPC.⁵⁶ Adicionalmente, a fines de 2001 las AFJP fueron obligadas a invertir 90% de su liquidez y de los intereses de sus inversiones a un plazo fijo en Letras del Tesoro (LETES), que podían ser en dólares o en pesos. En 2002 la rentabilidad de los títulos se vio afectada por una reducción de dos puntos promedio en los intereses de los préstamos garantizados. Por último, aquellas AFJP que rechazaron la pesificación de sus acreencias debieron entrar en la renegociación de la deuda pública. En octubre de 2004 el gobierno llegó a un acuerdo con las AFJP por los bonos en *default*.

6.4.3. Otros subsistemas previsionales contributivos

En cuanto a la previsión social de los empleados públicos en las provincias y municipios (cajas provinciales y municipales), como ya fuera comentado, entre 1994 y 1996 se llevó a cabo el traspaso de parte de dichas cajas al sistema nacional. De un total de 24 regímenes provinciales y 20 municipales, 11 cajas provinciales y una municipal hicieron efectiva la

56 Durante este período el tipo de cambio subió hasta alcanzar los \$ 4 por dólar, posteriormente el tipo de cambio bajó y se estabilizó entre los \$ 2.8 y \$ 3 por dólar.

transferencia.⁵⁷ El déficit que ha representado el traspaso de las cajas provinciales se explica en parte por los altos haberes medios que éstas abonaban con relación al resto de los sistemas. De hecho, en 2003, las cajas provinciales transferidas registraban un haber medio de \$ 810, mientras que el haber medio de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) era de \$ 392. Más aún, los haberes medios de la ANSES representaban 36% de los salarios medios del SIJP y el haber medio de las cajas provinciales transferidas, un 75%.

A medida que se fueron incorporando al sistema nacional se fueron homogeneizando los criterios para el otorgamiento de beneficios. Con relación a la cobertura de salud, las personas podían optar entre quedarse con su obra social o pasar a las opciones que brinda la Nación.

Con respecto a las cajas provinciales no transferidas, a partir de acuerdos entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales, la progresiva armonización de sus sistemas con el sistema nacional les permitirá financiar una parte cada vez mayor del déficit. La Ley N° 25.239 de 1999 dispuso que la Nación financiaría el déficit de aquellas cajas que armonizaran sus edades de jubilación y cotizaciones con las del SIJP de la siguiente manera: 5% en el primer año, 25% en el segundo, 50% en el tercero, 75% en el cuarto y 100% a partir del quinto año.

Por otro lado, las cajas de profesionales se encuentran vinculadas con colegios profesionales, es decir, sólo pueden acceder las personas que poseen matrícula. Estas cajas recaudan aportes de sus afiliados, pagan las prestaciones jubilatorias según los años aportados y otorgan otros beneficios como maternidad, matrimonio y, en algunos casos, préstamos hipotecarios. Las cajas de profesionales exigen un salario mínimo que puede encontrarse por encima del mínimo exigido en el resto de los sistemas.

6.4.4. Pensiones no contributivas⁵⁸

El esquema de protección social otorga –además de las jubilaciones y pensiones contributivas– las denominadas pensiones no contributivas

57 Se transfirieron las cajas provinciales de Santiago del Estero, La Rioja, Catamarca, Mendoza, San Juan, San Luis, Salta, Jujuy, Río Negro y Tucumán y la caja municipal de San Miguel de Tucumán.

58 Si bien la descripción correspondiente a las PNC se encuentra en esta sección, tanto en el GPPSC y el GPPSN como en el inventario han sido clasificadas dentro del área asistencia social y otros, ya que no ha sido posible desagregar el gasto por tipo de pensión.

(PNC). Éstas se entregan sin el requisito de haber realizado aportes al sistema previsional. Los objetivos que persigue este programa se encuentran relacionados con la extensión de la cobertura de la protección social a la población en situación de vulnerabilidad y pobreza.

En Argentina, con la reforma del sistema previsional de 1994, se separó a las PNC de los regímenes contributivos del SIJP. En principio, estas pensiones dependían de la Secretaría de Desarrollo Social (SDS-Presidencia de la Nación) y desde 1999 son administradas por el Ministerio de Desarrollo Social. Estas pensiones se otorgan bajo diversas modalidades: pensiones por vejez, invalidez, para madres de más de siete hijos, ex combatientes de Malvinas, familiares de desaparecidos y otras leyes especiales.⁵⁹ También existen las denominadas pensiones “graciables” que son otorgadas en forma discrecional por los legisladores nacionales.

Las pensiones no contributivas por vejez y por invalidez poseen una importancia minoritaria dentro del gasto total de PNC. La estructura de gasto en junio de 1999,⁶⁰ indica que las pensiones por vejez y por invalidez representaron 9.3% y 17.1% respectivamente, mientras que las pensiones graciables representaron 50.1%, para madres de siete hijos 13.8%, ex combatientes de Malvinas 8%, familiares desaparecidos 0.5% y las de leyes especiales 1.2%. En términos del número de beneficiarios las pensiones se concentraron también en las otorgadas por el Congreso, en 2003 representaron 42.1% del total de PNC. Entre 1991 y 2003 los beneficios por vejez e invalidez aumentaron 39.5% y los otorgados por el Congreso, 122.9% (ver gráfico 6.2).

Las erogaciones destinadas a las PNC crecieron 69% entre 1994 y 2003, pasando de \$ 423.7 millones a \$ 716.1 millones. Adicionalmente, se incrementó el beneficio promedio de PNC que pasó de \$ 130 en 1994 a \$ 180 en 2003. En cuanto a la relación con la línea de pobreza, el beneficio promedio de las PNC no alcanzaba a cubrir este valor en 1994 y 2003, ya que representaba 89.7% y 79.1%, respectivamente. Por el contrario, en 2000 y 2001, el beneficio promedio de las PNC superó la línea de pobreza (ver cuadro 6.10).

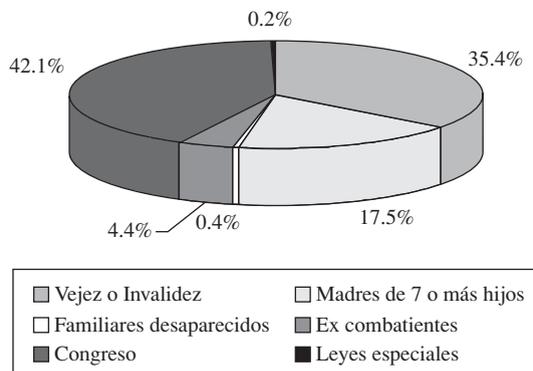
59 Leyes especiales: Ex presidente y vice, Premio Nobel, Premio Olímpico, 1° Conscripción, Pionero Antártico, Prelados, Obispos.

60 Muñoz *et al.* (1999).

Gráfico 6.2

BENEFICIARIOS DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS
SEGÚN TIPO DE PRESTACIÓN, 2003

(en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Cuenta de Inversión 2003.

Cuadro 6.10

BENEFICIO PROMEDIO MENSUAL Y GASTO PÚBLICO EN PENSIONES
NO CONTRIBUTIVAS, 1994-2003

Año	Monto unitario en pesos corrientes	Monto unitario, índice real 1994=100	Monto unitario como porcentaje de la línea de pobreza	Gasto en millones de pesos corrientes	Gasto como porcentaje del gasto previsional
1994	129.7	100.0	89.7	423.7	2.8
1995	144.4	111.3	94.2	503.7	3.2
1996	138.1	106.5	88.7	497.4	3.0
1997	152.2	117.3	97.2	566.7	3.3
1998	145.6	112.3	90.7	551.0	3.2
1999	139.1	107.2	89.4	546.9	3.2
2000	155.4	119.8	102.2	653.9	3.8
2001	163.9	126.4	107.7	644.6	3.9
2002	163.9	126.4	77.1	632.5	3.9
2003	180.8	139.4	79.2	716.3	3.8

Fuente: Elaboración propia sobre la base Bertranou y Grushka (2002) y Cuenta de Inversión 2003.

^{a/} Canasta básica de línea de pobreza promedio abril-septiembre de cada año.

6.4.5. Cobertura previsional

En Argentina, la cobertura del sistema previsional para los trabajadores activos ha presentado una tendencia decreciente en la década del noventa, explicada fundamentalmente por el aumento del empleo no registrado y el desempleo. Entre 1995 y 2002 la cobertura efectiva del sistema de previsión social (aportantes/PEA y aportantes/población ocupada) disminuyó.⁶¹ Si bien se observa un crecimiento de estos indicadores hasta 1996, éste se debe fundamentalmente a la incorporación de nuevos aportantes y al traspaso de afiliados de las cajas provinciales al régimen nacional del SIJP. A partir de 1997 esta tendencia se revierte: el porcentaje de aportantes sobre la PEA cayó 6.1 puntos entre 1997 y 2002. De igual forma, el porcentaje de aportantes sobre población ocupada se redujo cinco puntos. El descenso de ambos indicadores entre 2001 y 2002 revela el elevado nivel de incumplimiento en el pago de las obligaciones previsionales y el alto desempleo causado por la crisis del 2001-2002. En 2003 se observa una leve recuperación en ambos indicadores (ver cuadro 6.11).

La condición de cubierto o no cubierto depende, entre otras cosas, de la relación laboral del individuo. En 1995, un 27% de los aportantes eran trabajadores autónomos, mientras que el resto eran trabajadores en relación de dependencia. En 2003, la situación de los autónomos empeoró por la disminución del número total de aportantes, de los cuales sólo 12.6% eran autónomos (ver cuadro 6.12).

Otro aspecto relevante es el análisis de la cobertura del sistema previsional para las personas en edad de jubilarse. La cobertura en este grupo de edad ha experimentado también una tendencia decreciente desde principios de la década de los noventa. Durante los primeros años, los

61 En las publicaciones estadísticas del sistema previsional suele presentarse la relación afiliados/aportantes para medir el grado de evasión y morosidad del sistema, sin embargo éste no resulta un buen indicador. Se considera afiliado al SIJP a cualquier persona que realizó alguna vez un aporte al sistema y aportante regular a quien realizó un aporte en el mes considerado. La diferencia entre afiliados y aportantes regulares se debe en parte a la evasión y morosidad, pero también a algunos afiliados que dejan de estar obligados a aportar al SIJP: fallecidos, jubilados, desocupados, aportantes a otros regímenes. El indicador ideal sería el de aportantes/población obligada a aportar al SIJP, pero ante la imposibilidad de calcular la población obligada, se utilizan como aproximaciones las relaciones aportantes/PEA y aportantes/población ocupada.

Cuadro 6.11

ÍNDICES DE COBERTURA PREVISIONAL DEL SIJP EN LA PEA
Y PEA OCUPADA, 1995-2003
(en porcentajes)

Año	Aportantes ^{a/} / Población ocupada ^{b/}				Aportantes ^{a/} / Población económicamente activa ^{b/}			
	Total	Reparto	AFJP	Indecisos	Total	Reparto	AFJP	Indecisos
1995	42.3	19.2	20.8	2.2	35.1	16.0	17.3	1.9
1996	45.0	16.1	27.1	1.9	37.5	13.4	22.6	1.6
1997	43.2	12.1	29.7	1.3	36.9	10.4	25.4	1.1
1998	42.4	9.9	31.1	1.3	37.1	8.7	27.3	1.1
1999	42.1	8.9	32.0	1.1	36.3	7.7	27.6	1.0
2000	42.8	8.1	33.1	1.6	36.4	6.9	28.2	1.4
2001	41.7	7.2	32.8	1.7	34.6	6.0	27.2	1.4
2002	38.1	6.2	30.3	1.6	30.8	5.0	24.5	1.3
2003	38.6	6.0	30.7	1.9	32.6	5.1	25.9	1.6

Fuente: Elaboración propia sobre la base de MTEySS y EPH, INDEC.

Aportantes no incluye otros subsistemas (cajas provinciales, cajas de profesionales). Algunas estimaciones ubican a este colectivo de trabajadores en aproximadamente 1.5 millones.

^{a/} 1995-2002 promedio anual, 2003 promedio enero-junio.

^{b/} Total aglomerados urbanos relevados, 1995-2002 promedio ondas mayo y octubre, salvo en 2003 que sólo se considera la onda mayo.

Cuadro 6.12

AFILIADOS Y APORTANTES AL SIJP SEGÚN SITUACIÓN LABORAL, 1995-2003
(en porcentajes)

Año	Afiliados			Aportantes regulares		
	Total	Autónomos	Dependientes	Total	Autónomos	Dependientes
1995	100.0	29.9	70.1	100.0	27.0	73.0
1996	100.0	29.0	71.0	100.0	23.2	76.8
1997	100.0	28.9	71.1	100.0	18.2	81.8
1998	100.0	28.1	71.9	100.0	17.2	82.8
1999	100.0	28.2	71.8	100.0	18.1	81.9
2000	100.0	28.1	71.9	100.0	16.5	83.5
2001	100.0	28.0	72.0	100.0	14.8	85.2
2002	100.0	27.6	72.4	100.0	11.9	88.1
2003	100.0	26.9	73.1	100.0	12.6	87.4

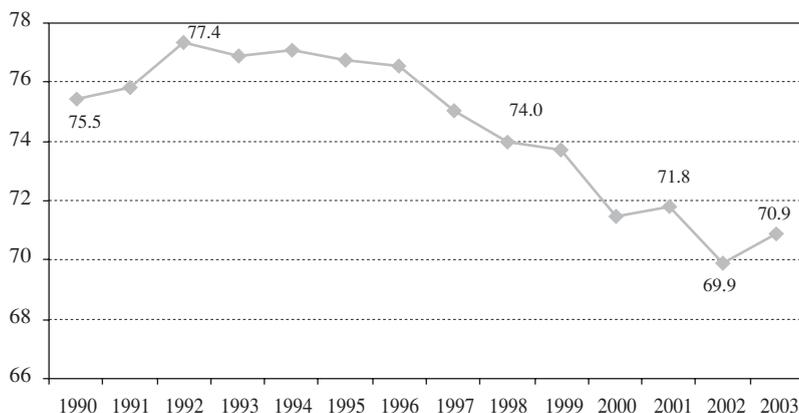
Fuente: Elaboración propia sobre la base del Panorama de la Seguridad Social, MTEySS.

A partir de agosto de 1996, la suma de los aportantes regulares autónomos más los dependientes no coincide con el total de los aportantes regulares porque se contabiliza sólo un cotizante aunque se realicen aportes a uno y otro régimen.

porcentajes de cobertura se mantuvieron estables e incluso se incrementaron en algunos períodos. No obstante, a partir de 1994, la tendencia pasó a ser decreciente. En 1990, el 75.5% de las personas de más de 65 años poseía cobertura individual; en 1995, el 76.8%, mientras que en 2003, la cobertura disminuyó a 70.9%.

Gráfico 6.3

PORCENTAJE DE PERSONAS MAYORES DE 65 AÑOS CON COBERTURA PREVISIONAL INDIVIDUAL, 1990-2003^{a/}



Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC.

^{a/} Total de aglomerados urbanos relevados, promedio ondas mayo y octubre, salvo en 2003 que sólo se considera la onda mayo. Las tasas de cobertura se computaron utilizando el autorreporte como jubilado o pensionado. Otros estudios utilizan la información del módulo de ingresos a través de la variable ingresos por jubilación y/o pensión.

Las personas que no perciben jubilaciones o pensiones pueden estar cubiertas por el sistema previsional si dependen económicamente de un jubilado o pensionado. De esta manera, se presenta la cobertura por hogar, es decir, contando como cubierta a toda persona que recibe directa o indirectamente –a través del cónyuge– una jubilación o pensión. El indicador de cobertura conjunta asciende a 81.2% de la población de más de 65 años en 2003. Por otro lado, hay personas que permanecen ocupadas y reciben un salario, en lugar de beneficios previsionales. Si estas personas eligen permanecer trabajando voluntariamente, surge un indicador que incluye a todo individuo que percibe directamente o a través de su cónyuge un ingreso laboral o por jubilación o pensión. Este indicador muestra que en 2003, el

91.2% de las personas de más de 65 años se encontraba cubierto. Ambos indicadores muestran un deterioro durante la década del noventa.

Para caracterizar a la población cubierta se utilizó la ECV 2001, ya que permite distinguir a las personas según el tipo de beneficio que reciben.⁶² A pesar del deterioro de la cobertura en la década del noventa, en 2001, el 64.2% de la población de más de 60 años percibía algún tipo de beneficio previsional, cifra que ascendía a 71% para el grupo de más de 65 años. Aunque la edad de retiro de las mujeres es 60 años, debe considerarse que pueden seguir trabajando hasta los 65 años, lo que se presume que sucede en la mayoría de los casos para poder alcanzar la cantidad de años de aportes requeridos. En la cohorte de personas entre 60 y 64 años, sólo el 32.2% se encontraba cubierta en 2001. El resto de las cohortes presentaba una mayor tasa de cobertura, especialmente las personas con más de 75 años, cuya tasa era 83.8% (ver cuadro 6.13).⁶³

La falta de beneficios previsionales afecta fundamentalmente a los individuos de menores recursos. Así, el 73.1% de los indigentes y el 47.5% de los pobres no indigentes de 60-65 años no reciben ningún tipo de beneficio previsional, mientras que sólo el 28.9% de los no pobres carece de cobertura. Por otro lado, el 22.8% de las personas indigentes de 60-65 años se encuentra cubierta por jubilaciones o pensiones ordinarias, pero sólo el 4% de este grupo percibe PNC. Dentro del grupo de pobres no indigentes, el 44.5% se encuentra cubierto por beneficios ordinarios y sólo el 8% percibe PNC. Asimismo, no todas las PNC están dirigidas a personas de pocos recursos; de hecho, la estructura porcentual horizontal indica que el 49.9% del total de PNC otorgadas benefician a personas no pobres (ver cuadro 6.14).⁶⁴

El análisis de beneficiarios por quintiles de ingreso per cápita familiar muestra resultados similares al análisis por condición de pobreza. Sólo el

62 Los datos de esta encuesta, en 2001, presentan cifras levemente distintas a la EPH (ver el gráfico 6.3).

63 Es importante destacar que en el caso de las PNC más del 50% de los beneficiarios se encuentra en el grupo de edad de menores de 60 años, por lo cual los porcentajes que aparecen en el cuadro 6.13 b) deben ser tomados con precaución.

64 Este resultado debe tomarse con cautela, ya que para medir el efecto de las PNC habría que comparar los ingresos antes y después de la transferencia por PNC, por lo que la cobertura de la población pobre puede estar subestimada. Para mayor detalle véase Bertranou y Grushka (2002).

Cuadro 6.13

COBERTURA PREVISIONAL SEGÚN GRUPO DE EDAD, 2001
(en porcentajes)

a) Estructura porcentual vertical

Tipo de cobertura	Grupo de edad				Total
	60-64	65-69	70-74	75 y más	
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Con cobertura	32.2	56.2	69.0	83.8	64.2
Jubilado	20.7	43.0	53.7	61.1	47.6
Pensionado	9.2	11.2	13.4	19.2	14.0
Pensión no contributiva	7.1	2.0	1.9	3.5	4.0
Sin cobertura	67.8	43.8	31.0	16.2	35.8

b) Estructura porcentual horizontal

Tipo de cobertura	Grupo de edad				Total
	60-64	65-69	70-74	75 y más	
Total	17.8	24.6	24.7	32.9	100.0
Con cobertura	8.9	21.5	26.6	43.0	100.0
Jubilado	7.7	22.2	27.9	42.2	100.0
Pensionado	11.7	19.6	23.6	45.1	100.0
Pensión no contributiva	16.0	19.5	18.6	45.9	100.0
Sin cobertura	33.7	30.0	21.4	14.8	100.0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de ECV 2001.

Nota: En el total se consideran las mujeres mayores de 60 años y varones mayores de 65 años.

32% de las personas del primer quintil de ingresos se encuentra cubierto, mientras en el cuarto y en el último quintil el porcentaje de cobertura aumenta a 73% y 78%, respectivamente. Al analizar la estructura horizontal de los datos, 55% de las PNC son percibidas por personas de los primeros dos quintiles, el 34% por personas del resto de los quintiles y el 11% restante es recibido por personas que no declaran sus ingresos (ver cuadro 6.15).

Finalmente, pueden estimarse los problemas de cobertura que experimentarán los aportantes en el futuro si no cumplen con los requisitos establecidos por la legislación. Para ello, se utiliza la cobertura de los trabajadores según la cantidad de años que han aportado al sistema

Cuadro 6.14

COBERTURA PREVISIONAL DE PERSONAS EN EDAD DE JUBILARSE SEGÚN
SITUACIÓN DE POBREZA, 2001
(en porcentajes)

a) Estructura porcentual vertical

Tipo de cobertura	Situación de pobreza				
	Indigentes	Pobres no indigentes	No pobres	No declara ingresos	Total
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Con cobertura	26.9	52.5	71.1	59.6	64.2
Jubilación	20.4	31.9	52.4	49.3	47.6
Pensión	2.4	12.6	16.9	8.7	14.0
Pensión no contributiva	4.0	8.0	1.9	1.6	2.5
Sin cobertura	73.1	47.5	28.9	40.4	35.8

b) Estructura porcentual horizontal

Tipo de cobertura	Situación de pobreza				
	Indigentes	Pobres no indigentes	No pobres	No declara ingresos	Total
Total	7.6	8.8	66.5	17.1	100.0
Con cobertura	3.2	7.2	73.8	15.9	100.0
Jubilación	3.3	5.9	73.2	17.7	100.0
Pensión	1.3	7.9	80.1	10.7	100.0
Pensión no contributiva	12.0	27.5	49.9	10.6	100.0
Sin cobertura	15.5	11.6	53.5	19.3	100.0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de ECV 2001.

Nota: En el total se consideran las mujeres mayores de 60 años y los varones mayores de 65.

previsional.⁶⁵ Como se comentara previamente, la reforma previsional de 1994 implementó como requisito de acceso al régimen de jubilaciones y pensiones la acreditación de 30 años de servicios con aportes computables. También, estableció que las mujeres pueden acceder al sistema de

65 Los datos presentados en el siguiente apartado fueron contruidos con la Encuesta de Condiciones de Vida 2001. Se utilizó la respuesta de las personas mayores de 50 años sobre los años aportados a la jubilación en forma consecutiva o no.

Cuadro 6.15

**COBERTURA PREVISIONAL DE PERSONAS EN EDAD DE JUBILARSE SEGÚN
QUINTIL DE INGRESO PER CÁPITA FAMILIAR, 2001**
(en porcentajes)

a) Estructura porcentual vertical

Tipo de cobertura	Quintil de ingreso per cápita del hogar						Total
	1	2	3	4	5	No declara ingresos	
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Con cobertura	32.2	57.2	67.3	73.4	78.5	59.6	64.2
Jubilación	21.8	37.5	44.5	53.9	65.3	49.3	47.6
Pensión	4.2	14.4	19.9	18.1	13.1	8.7	14.0
Pensión no contributiva	6.1	5.4	2.9	1.3	0.1	1.6	2.5
Sin cobertura	67.8	42.8	32.7	26.6	21.5	40.4	35.8

b) Estructura porcentual horizontal

Tipo de cobertura	Quintil de ingreso per cápita del hogar						Total
	1	2	3	4	5	No declara ingresos	
Total	10.3	14.1	20.3	20.2	17.9	17.1	100.0
Con cobertura	5.2	12.6	21.3	23.1	21.9	15.9	100.0
Jubilación	4.7	11.1	19.0	22.9	24.6	17.7	100.0
Pensión	3.1	14.5	28.9	26.1	16.8	10.7	100.0
Pensión no contributiva	24.9	30.1	23.1	10.6	0.5	10.6	100.0
Sin cobertura	19.5	16.9	18.5	15.0	10.7	19.3	100.0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de ECV 2001.

Nota: En el total se consideran las mujeres mayores de 60 años y los varones mayores de 65.

jubilaciones y pensiones al cumplir 60 años, mientras que los varones lo pueden hacer recién a partir de los 65 años. Las mujeres pueden optar por continuar su actividad laboral cuando llegan a los 60 años hasta cumplir 65 sin que puedan ser obligadas a jubilarse.⁶⁶

66 Cabe destacar que cada año adicional de contribución por encima de la edad legal de retiro se computa por dos para calcular los años de aportes.

Dada la situación del mercado laboral argentino durante los últimos años, se espera que la cantidad de personas no cubiertas por el sistema de previsión social aumente, ya que poseer 30 años de servicios computables constituye un requisito altamente restrictivo. En efecto, según la ECV 2001, el promedio de años aportados por las personas cercanas a la edad de jubilación (mujeres de 55/59 años y varones de 60/64 años) era 23.

Para captar este problema se consideró a las mujeres entre 50 y 60 años y varones entre 50 y 65 años que no reciben beneficios previsionales y se los clasificó según un indicador que mide el riesgo de no alcanzar los aportes requeridos a la edad de jubilarse. Tal indicador se construyó con la diferencia entre los años faltantes para alcanzar la edad jubilatoria mínima y los años de aportes faltantes para alcanzar los 30 requeridos. Si un individuo no logra llegar a la edad jubilatoria con los aportes necesarios para jubilarse (diferencia negativa) es calificado como “no cubierto”. Si la diferencia oscila entre 0 y 5 años, el riesgo es alto, porque la diferencia entre los años que le restan para alcanzar la edad jubilatoria y los años que le restan para aportar es baja. A medida que dicha diferencia crece, el riesgo disminuye. Si la diferencia se encuentra entre 6 y 10 años el riesgo es moderado y si es mayor a 10 años, bajo. A las personas que han completado los 30 años de aporte se las clasifica en la categoría “cubiertos”.⁶⁷

El cuadro 6.16 refleja que el 46.7% de las personas mayores de 50 años –mujeres hasta 60 y varones hasta 65 años– no estará en condiciones de jubilarse a la edad mínima fijada por ley, es decir, aún contribuyendo en forma continua hasta la edad legal de retiro, no podrán acceder a una prestación pública. Como contraparte, 30.6% ya cuenta con los aportes necesarios para obtener los beneficios previsionales, mientras que el resto se distribuye entre las categorías de riesgo con predominio de la categoría “riesgo alto” (ver cuadro 6.16).

6.5. Familia e hijos

El sistema de asignaciones familiares surgió en la legislación argentina a mediados de la década del 30 con el subsidio a la maternidad. En 1940 se incorporó el subsidio por hijo, aunque solamente en el sector

67 La fórmula utilizada para calcular el riesgo (R) corresponde a $R = (\text{edad requerida para jubilarse} - \text{edad}) - (30 \text{ años} - \text{años efectivamente aportados})$.

Cuadro 6.16

**COBERTURA PREVISIONAL SEGÚN CANTIDAD DE
AÑOS APORTADOS, 2001**

*(porcentaje de personas aportantes mayores de 50 años, mujeres hasta 60 años
y varones hasta 65 años, que no perciben jubilación ni pensión)*

	No cubiertos	Riesgo alto	Riesgo moderado	Riesgo bajo	Cubiertos	Total
Personas	746 956	234 143	108 500	20 031	489 108	1 598 738
En porcentajes	46.7	14.6	6.8	1.3	30.6	100.0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de ECV 2001.

bancario. En la década del cincuenta se formalizó el sistema con la creación de cajas compensadoras establecidas por convenios colectivos. Posteriormente, éstas extendieron los subsidios para hijos menores de 15 años o discapacitados. En 1967 se unificó normativamente el sistema aunque cada caja mantuvo su estructura administrativa independiente. A comienzos de la década del setenta se extendió el beneficio a los empleados públicos a través de un sistema de pago directo y, en 1973, a los jubilados y pensionados. Recién en 1975 se conformó plenamente el sistema. Las cajas mantuvieron su carácter público no estatal y las prestaciones de los pasivos eran cubiertas con los aportes de los activos.

En 1957 las cajas comenzaron financiándose con un aporte patronal de entre 4% y 5% de la masa salarial, que luego ascendió a 10% y 12% y a mediados de 1985 se redujo a 9%. En 1991 el aporte destinado a asignaciones familiares disminuyó a 7.5% de la masa salarial y se destinó el 1.5% restante a la creación del Fondo Nacional de Empleo. Ese año se disolvieron las cajas y se unificaron las prestaciones de la seguridad social (excepto obras sociales), incluido el sistema de asignaciones familiares, bajo la ANSES. Los aportes patronales al sistema, al igual que los aportes previsionales, fueron alcanzados por las políticas de reducción iniciadas en 1994 y su mayor impacto se observó a partir de 1996. Rofman *et al.* (2001) estimaron que la tasa efectiva de contribuciones durante 2000 osciló entre 1.5% y 5.25% con un promedio de 4.4%.

El sistema de pago por caja compensadora establece que el empleador debe pagar mensualmente el monto total de asignaciones familiares,

calculado como un porcentaje fijo de la masa salarial. Este monto puede exceder o no al monto efectivamente pagado a los trabajadores en concepto de asignaciones familiares. El sistema permite el cómputo de la diferencia como crédito o débito de los aportes de asignaciones familiares a la caja compensadora. Si bien esto reduce las tareas administrativas de transferencias entre empleadores, cajas y beneficiarios, resulta un sistema de difícil control y genera incentivos a la subdeclaración de salarios. Adicionalmente, a partir de 1991, se permite compensar los créditos en concepto de asignaciones familiares contra todos los aportes patronales al sistema de seguridad social.⁶⁸

Desde 1985 este sistema cubre la carga familiar de los trabajadores en relación de dependencia, jubilados y pensionados, y desocupados con antecedentes de cotizaciones. Si ambos cónyuges poseen un trabajo formal, el beneficio es percibido solamente por uno de ellos. En 1996 se reformó el sistema de asignaciones familiares con el objetivo de lograr mayor equidad. Mediante esta reforma se concentraron los beneficios y se excluyó del sistema de asignaciones familiares a las personas con salarios mayores a \$ 1 500, con excepción de subsidios por maternidad o hijo discapacitado que alcanzan a todos los trabajadores.⁶⁹

Si bien el régimen limita el cobro de asignaciones familiares a uno de los cónyuges, los topes de ingreso se aplican sobre los ingresos individuales, no sobre los ingresos familiares. Si uno de los cónyuges tiene un ingreso inferior a \$ 1 500 podrá percibir la asignación, cualquiera sea el ingreso de su cónyuge. Por lo tanto, los hogares con altos ingresos e importantes diferencias salariales pueden acceder a las prestaciones del sistema, a diferencia de aquellos hogares con ingresos medios por encima del límite.

Los beneficios del sistema de asignaciones familiares comprenden: nacimiento, maternidad, adopción, matrimonio, prenatal, hijos, hijos con

68 El carácter superavitario del sistema lo hizo especialmente vulnerable. Se hizo uso de sus fondos para financiar la extensión del sistema a los jubilados y pensionados e incluso, en ocasiones, las prestaciones del sector público (1980). En 1975 se utilizaron para financiar el déficit del sistema previsional mediante la afectación del 13% de la recaudación. En 1985 se utilizó con el mismo fin el 25% de las reservas acumuladas. Esta situación finalizó a partir de la unificación de los sistemas.

69 El salario mínimo para excluir del cobro de las prestaciones a las personas que trabajaban en determinadas zonas geográficas asciende a \$ 1 800 (Ley N° 24.714 de 1996).

discapacidad y ayuda escolar. Las prestaciones por hijo, ayuda escolar y maternidad son pagadas directamente por los empleadores, mientras que las prestaciones por nacimiento, adopción y matrimonio deben solicitarse a la ANSES. En 2003, de acuerdo con datos de la Cuenta de Inversión, 48.3% de las prestaciones correspondían a asignaciones por hijo, 37.3% a ayuda escolar, 7.9% a asignación por cónyuge, 2.8% a asignación prenatal, 1.4% a asignación por nacimiento y 2.4% restante a asignaciones por matrimonio, maternidad y adopción. El monto de los beneficios difiere por tipo de beneficio cubierto y zona geográfica. Por ejemplo, un trabajador que en 2003 percibía un haber entre \$ 501 y \$ 1 000 y residía en la CBA recibía una asignación por hijo de \$ 30; por su parte, otro trabajador con igual remuneración que residía en la provincia de Chubut obtenía una prestación de \$ 60.

Por otro lado, las prestaciones han estado sujetas a distintas variaciones dado que su monto es determinado por el Poder Ejecutivo Nacional y no cuentan con un mecanismo específico de actualización. Incluso en las últimas reformas del sistema se ha otorgado prioridad a las prestaciones por hijo, mientras que las prestaciones por cónyuge sólo se han mantenido vigentes para los jubilados.⁷⁰

Durante la década del noventa, el gasto en asignaciones familiares del sector privado representó entre 0.4% y 0.8% del PIB, con fuertes oscilaciones, especialmente en períodos inflacionarios, a causa del mecanismo discrecional con que se actualizaron los beneficios. El gasto en asignaciones familiares creció en términos reales de forma sostenida entre 1990 y 1995, luego descendió, a partir de 1998 comenzó a recuperarse y nuevamente disminuyó en 2002 y en menor medida, en 2003 (ver gráfico 6.4).

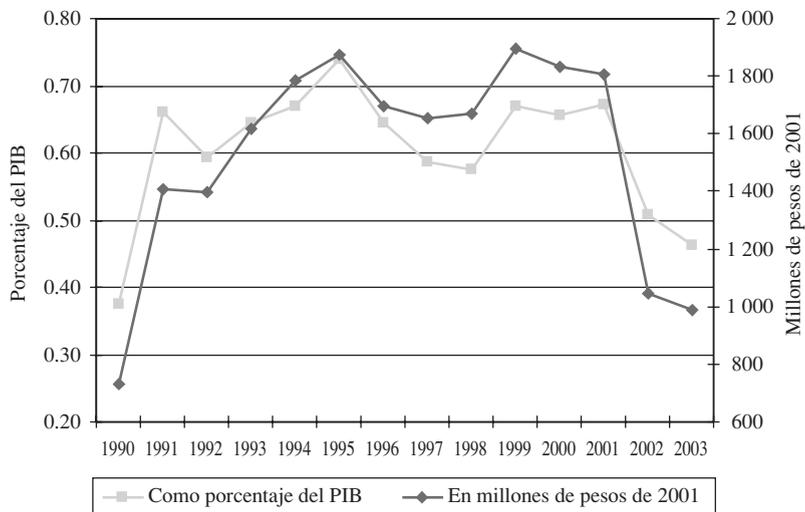
Las asignaciones familiares del sector público se incluyen habitualmente dentro de la masa salarial de los empleados públicos (tanto nacionales como provinciales), por lo que el gasto se encuentra dentro de las erogaciones salariales de cada sector. Lo mismo ocurre con las asignaciones de los jubilados y pensionados.

El Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS) estimó que en 2002, al considerar el gasto en asignaciones de la totalidad de

70 La asignación por cónyuge perdió importancia entre 1976-1984, se recuperó entre 1984-1987 y posteriormente perdió relevancia hasta desaparecer en las últimas modificaciones del sistema.

Gráfico 6.4

GASTO PÚBLICO EN ASIGNACIONES FAMILIARES DEL SECTOR PRIVADO, 1990-2003



Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales.

los regímenes y trabajadores beneficiados, el sistema era 66% mayor y alcanzaba los \$ 3 002 millones.

Con relación a la distribución de los beneficiarios de asignaciones familiares, en 2002 aproximadamente 44% pertenecía al sector privado, 32% eran jubilados y pensionados, PNC, desempleados y el 24% restante trabajadores del sector público. En el mismo año, el monto total correspondiente a estos beneficios se distribuyó de la siguiente forma: 64% para trabajadores del sector privado, 13% para jubilados y pensionados y el 23% restante para trabajadores del sector público.

6.5.1. Cobertura

Las prestaciones del régimen de asignaciones familiares están vinculadas a la percepción de un salario con cotización al sistema de seguridad social, por lo que resulta poco probable que se logre cubrir a la población con mayores niveles de pobreza. De acuerdo con datos que surgen

de la ECV 2001, al considerar la prestación principal –asignación por hijo–, en 2001 la cobertura alcanzaba a poco más de 30% de los menores de hasta 18 años. Al analizar la cobertura según la condición de ingresos de los hogares, se aprecia claramente la exclusión de los hogares con mayores niveles de privación, sólo 4.7% de los menores de hogares indigentes recibía asignaciones familiares. En el grupo pobre no indigente, la cobertura aumenta a 27.9%, pero representa menos de la mitad de la cobertura para la población no pobre.⁷¹ A su vez, los hogares no pobres obtenían 48.5% de las prestaciones del sistema. Por el contrario, 2.2 millones de menores pertenecientes a hogares indigentes no percibían asignaciones familiares, mientras que sí lo hacían 2.1 millones de menores de hogares no pobres. En general, la cobertura del sistema se ha deteriorado por efecto de la crisis socioeconómica, aunque los datos reflejan diferencias en los porcentajes de cobertura por la existencia de variadas fuentes de información (ver cuadro 6.17).⁷²

Recuadro 2
La protección social y el trabajo infantil

El trabajo infantil abarca todas las actividades –remuneradas o no– realizadas por niños menores de la edad mínima requerida por la legislación nacional vigente para incorporarse a un empleo, que en el caso de Argentina es de 15 años. Limita severamente las posibilidades educativas de los niños y, consecuentemente, sus oportunidades futuras de obtener trabajos dignos y calificados. También vulnera su integridad como sujetos plenos de derechos. Por lo tanto, el trabajo infantil contribuye a incrementar la exclusión social y a la reproducción del círculo de la pobreza.

71 Este tipo de mediciones se realiza, en general, sobre la base de encuestas a hogares. Uno de los inconvenientes de este tipo de encuestas, como la ECV 2001, es que excluye a la población rural. Para determinar la cobertura se considera a los hijos de los trabajadores que declaran cobrar asignaciones familiares porque el formulario permite identificar a la totalidad de los componentes del hogar.

72 En el caso de este trabajo se presentan diferencias con relación a los trabajos basados en la EPH. La EPH y la ECV tienen marcos muestrales diferentes y siguiendo, por ejemplo, el mismo procedimiento aplicado por Rofman *et al.* (2001) en la EPH, se obtiene una cobertura de 45.9%, mientras que para la ECV dicho porcentaje asciende a 34.2%.

Recuadro 2 (continuación)

Diversas encuestas realizadas en países en desarrollo muestran que gran parte de los niños que trabajan se dedica a la agricultura, la pesca y la caza, las manufacturas, el comercio mayorista y minorista o bien trabaja en restaurantes u hoteles. En orden de importancia le siguen los servicios comunitarios, sociales y personales, incluidos el trabajo doméstico, el transporte, el almacenamiento y las comunicaciones. Un pequeño porcentaje de niños trabaja en la construcción y la explotación de minas y canteras. Por su parte, en la economía informal se observa la mayor proporción de niños trabajadores. La preponderancia del trabajo infantil en la economía informal, es uno de los factores que más dificulta su erradicación efectiva (Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil –CONAETI, 2005).

En Argentina, de acuerdo con los primeros resultados de la Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes relevada en el último cuatrimestre de 2004 y con un área de cobertura que incluye el Gran Buenos Aires, la provincia de Mendoza y dos subregiones del país integradas por Jujuy, Salta y Tucumán y Formosa y Chaco, respectivamente, la proporción de niños que declaró trabajar al menos una hora a la semana oscila entre 5 y 9% y asciende abruptamente cuando se trata de niños de 10 a 13 años, con una incidencia que oscila entre el 8 y el 15% (MTEySS, 2005).

Desde 1996, Argentina participa en el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC). En el mismo año, ratificó el Convenio de la OIT 138 sobre la Erradicación del Trabajo Infantil (Ley N° 24.650) y en 2000 suscribió el Convenio OIT 182 sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil (Ley N° 25.255).¹

En 1997 se creó la CONAETI a fin de coordinar, evaluar y monitorear las acciones destinadas a la detección y erradicación del trabajo infantil. En particular, esta comisión –dependiente del MTEySS– lleva a cabo desde 2003 el Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, que a su vez cuenta con dos componentes: Programa Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil Rural y Programa Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil Urbano. Por último, es importante señalar que los ODM incluyen entre sus metas la erradicación del trabajo infantil como parte del objetivo 3: Promover el *trabajo decente*.

^{1/} De acuerdo con el Convenio 182 las peores formas de trabajo infantil son:

- a) Todas las formas de esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y el tráfico de niños, la servidumbre por deudas y la condición de sirvo, y el trabajo forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados.
- b) La utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, producción de pornografía o actuaciones pornográficas.
- c) La utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes.
- d) El trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños.

Cuadro 6.17

COBERTURA DE ASIGNACIONES FAMILIARES EN MENORES
DE HASTA 18 AÑOS, 2001
(en porcentajes)

	Recibe asignaciones familiares	No recibe asignaciones familiares	Total
Grupo de edad			
0 a 4	32.4	67.6	100.0
5 a 14	32.2	67.8	100.0
15 a 18	26.8	73.2	100.0
Total	31.2	68.8	100.0
Nivel de pobreza^{al}			
Indigentes	4.7	95.3	100.0
Pobres no indigentes	27.9	72.1	100.0
No pobres	48.5	51.5	100.0
Total	31.8	68.2	100.0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de ECV 2001.

^{al} No incluye los hogares con respuesta parcial o sin respuesta de ingresos.

6.6. Protección contra el desempleo y mercado laboral

Las estrategias de protección social y particularmente las de ampliación de cobertura deben contemplar las restricciones que imponen tanto el mercado laboral como el modelo mismo de provisión de protección social. Tradicionalmente se ha caracterizado al empleo a partir de mercados segmentados en los que prevalece un sector formal y otro informal. Sin embargo, debido a la fuerte heterogeneidad presente en la PEA, es más conveniente pensar en tres grupos. El primero está compuesto por trabajadores ocupados en la economía formal bajo relaciones asalariadas con permanencia relativamente alta en el empleo; el segundo grupo incluye a los desocupados y a los trabajadores informales sin relaciones asalariadas –generalmente subocupados y con muy bajos ingresos–, y finalmente el grupo intermedio comprende aquellos que –por diversos motivos demográficos y sociales– alternan entre empleos asalariados de bajo ingreso, empleos en forma independiente también con bajos ingresos y el desempleo.

Esta caracterización resulta apropiada debido a que la protección social está compuesta por una combinación de esquemas contributivos y no contributivos, en los que la historia de contribuciones determina el acceso a las prestaciones que otorgan los primeros.

En cuanto a las restricciones que implica el modelo de protección, cabe mencionar los requisitos que en general exige un seguro social para brindar protección contra el desempleo: (a) registro de la relación asalariada formal, generalmente a través del contrato de trabajo; y (b) regularidad en el empleo, es decir, una baja tasa de rotación entre empleo y desempleo para generar una adecuada (alta) densidad de contribución.

Numerosas razones justifican la existencia de un sistema de prestaciones para proteger a los desocupados, tanto desde la perspectiva individual del trabajador como desde la del Estado. Desde el punto de vista individual, le permitiría al trabajador suavizar el consumo y así evitar caídas bruscas en el bienestar de su grupo familiar durante períodos de desempleo. Desde la perspectiva del Estado, pueden mencionarse tres objetivos. El primero, facilitar la relocalización de trabajadores para mejorar la eficiencia del mercado laboral permitiendo un adecuado ajuste entre oferta y demanda. El segundo consiste en la regulación macroeconómica que sostiene la demanda agregada durante períodos recesivos que tienden a deprimir el consumo interno. Finalmente, el tercero se relaciona con el alivio de la pobreza y la cohesión social al evitar la exclusión social de los desempleados.

En cuanto a los instrumentos disponibles para alcanzar los objetivos mencionados, existen distintas políticas, programas y esquemas de protección contra el desempleo. En el cuadro 6.18 se presentan aquellos instrumentos tradicionalmente clasificados como “políticas activas” y “políticas pasivas”. Esta clasificación –útil desde el punto de vista analítico– puede resultar restrictiva al diseñar un sistema integrado de protección. El caso del seguro y de la asistencia por desempleo refleja las limitaciones de la clasificación mencionada, ya que una parte de dicho mecanismo (prestaciones) se incluye en las denominadas políticas pasivas y el resto (capacitación, entrenamiento y oficinas de intermediación) en las políticas activas.

En el caso de Argentina, el esquema de protección social contempla ambos tipos de instrumentos: el seguro de desempleo coexiste con numerosos programas de asistencia por desempleo.

La implementación del sistema de seguro de desempleo, que cubre a los trabajadores formales de todos los sectores, es relativamente tardía. Recién en 1991 se sancionó la Ley N° 24.013 que generó las condiciones

Cuadro 6.18

PRINCIPALES POLÍTICAS ACTIVAS Y PASIVAS DE PROTECCIÓN
CONTRA EL DESEMPLEO

Políticas activas	Políticas pasivas
<ul style="list-style-type: none"> - Generación de empleo directo (público y privado) - Incentivos/subsidios a la generación de nuevos empleos privados 	<ul style="list-style-type: none"> - Regulaciones laborales - Esquema de retiro anticipado - Fondos de ahorro individuales de compensación por desempleo
<ul style="list-style-type: none"> - Capacitación y entrenamiento - Oficinas de empleo (intermediación) 	<ul style="list-style-type: none"> - Asistencia social - Prestaciones/subsidios por cesantía
 <p>Seguro de desempleo/Asistencia por desempleo</p>	

Fuente: Bertranou (2005b).

necesarias para implementar el seguro de desempleo y los programas de empleo. Con el fin de obtener los recursos necesarios para dichos programas se instituyó el FNE financiado mediante el 1.5% de la masa salarial del sector privado que anteriormente se destinaba a financiar las asignaciones familiares.

6.6.1. Seguro de desempleo

El seguro de desempleo puede ser solicitado por los trabajadores comprendidos en la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744 de 1974 con la condición de haber aportado por lo menos 12 meses al FNE y haber perdido el trabajo por alguna de las causas consideradas como situaciones legales de desempleo.⁷³ El beneficio está integrado por una prestación económica,

73 De acuerdo con la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744 se encuentran bajo situación legal de desempleo los trabajadores comprendidos en los siguientes supuestos: a) despido sin causa justa; b) despido por fuerza mayor o por falta o disminución de

prestaciones médico-asistenciales, el pago de las asignaciones familiares y el cómputo del período a efectos previsionales.⁷⁴ El monto del seguro es proporcional a la suma percibida en el empleo anterior, decrece según la duración del desempleo y se recibe por un período de 4 a 12 meses según la antigüedad de los aportes. En 1994 se fijó un tope a la prestación mensual del seguro de desempleo de \$ 300.

De acuerdo con datos del MTEySS en el período 1994-2002, se produjo un significativo aumento de los beneficiarios en concepto de seguro de desempleo. La cantidad de beneficiarios promedio por mes creció más de dos veces: de 98 mil a más de 200 mil beneficiarios. Por su parte, el gasto público en seguro de desempleo se incrementó de \$ 397 millones a \$ 472 millones en dicho período. Cabe destacar que el mayor aumento de las cifras se presentó en 2002; si bien en los años previos también se había registrado una alta tasa de desocupación, en dicho año la situación se agravó como consecuencia de la crisis económica. Sin embargo, las prestaciones mensuales percibidas por los trabajadores desempleados no se incrementaron: en 1994, el seguro de desempleo ascendía en promedio a \$ 320 mensuales, mientras que en 2003 fue \$ 247. En este período aumentó el alcance del seguro de desempleo pero disminuyó el monto mensual percibido por cada beneficiario. A su vez, en 2003, se produjo una considerable disminución de la cantidad de beneficiarios promedio, que cayó casi 50% (ver cuadro 6.19).

6.6.2. Programas de empleo

Los programas de empleo en Argentina adquirieron importancia a partir de principios de la década del noventa mediante la sanción de la Ley 24.013 de 1991, que autorizó al MTEySS a establecer periódicamente

trabajo no imputable al empleador; c) resolución del contrato por denuncia del trabajador fundada en justa causa; d) extinción colectiva total por motivo económico o tecnológico de los contratos de trabajo; e) extinción del contrato por quiebra o concurso del empleador; f) expiración del tiempo convenido, realización de la obra, tarea asignada, o del servicio objeto del contrato; g) muerte, jubilación o invalidez del empresario individual cuando éstas determinen la extinción del contrato y h) no reiniciación o interrupción del contrato de trabajo de temporada por causas ajenas al trabajador.

74 El gasto correspondiente a las asignaciones familiares de los beneficiarios del seguro de desempleo se incluye en el área Familia e hijos.

Cuadro 6.19

BENEFICIARIOS, PRESTACIONES Y GASTO PÚBLICO EN SEGURO
DE DESEMPLEO, 1992-2003

Año	Beneficiarios ^{a/}	Monto promedio de la prestación en pesos ^{a/}	Monto promedio de la prestación en pesos de 2001 ^{a/}	Gasto público en seguro de desempleo en pesos
1994	98 513	320	331	396 907 830
1995	122 347	255	251	375 877 282
1996	128 672	258	250	402 113 993
1997	95 379	274	264	316 974 254
1998	90 711	269	261	225 935 400
1999	114 176	264	262	285 816 053
2000	124 535	259	255	302 173 181
2001	144 738	256	256	353 702 753
2002	200 398	250	169	472 150 990
2003	105 371	247	143	236 893 214

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Panorama de la Seguridad Social, MTEySS.

^{a/} Promedios mensuales.

programas destinados a fomentar el empleo de trabajadores desocupados. Inicialmente el gobierno nacional se hizo cargo del diseño y la implementación. Posteriormente, debido al nivel y la persistencia del desempleo, los gobiernos provinciales fueron acompañando la iniciativa de la Nación por medio de la creación de diversos programas propios para complementar las necesidades atendidas desde el gobierno nacional. Sin embargo, como consecuencia de la crisis socioeconómica desatada a fines de 2001 el gobierno nacional adquirió nuevamente un rol preponderante en el diseño y la ejecución de los programas de empleo, con la implementación –en 2002– del PJyJHD (DAGPyPS, 2004):

En 1993 –con la puesta en marcha del FNE– los programas de empleo comenzaron a cobrar importancia en términos monetarios. Entre 1993 y 1994 las provincias ejecutaron la mayor parte del gasto en programas financiados con recursos transferidos desde la Nación. En esta etapa, se produjo una fuerte descentralización hacia las provincias de la ejecución de los planes, pero la Nación conservó una significativa participación en el diseño de sus modalidades y la supervisión de su ejecución.

En este sentido el Programa Intensivo de Trabajo (PIT), que comenzó su ejecución a partir de 1993, fue el único programa de empleo transitorio enmarcado en la Ley de Contrato de Trabajo. Sólo autorizaba a crear empleo masivo para atender la emergencia de las administraciones públicas y la relación entre la administración pública y el beneficiario del programa consistía en una relación laboral, con salario, aguinaldo, vacaciones, obra social, asignaciones familiares, aportes y contribuciones previsionales e indemnización por despido. Los criterios de selección de los beneficiarios eran: ser trabajador desocupado de larga duración, inscripto en la red de servicios de empleo, preferentemente jefe de hogar con carga de familia y con bajas calificaciones. Se presentaban proyectos en cada localidad en los que se debía explicitar el impacto ocupacional esperado, la capacitación que se brindaría a los beneficiarios y cómo se mantendrían las obras. Las obras a ser realizadas tenían que ser de infraestructura básica. La duración de los proyectos era de seis meses, con posibilidad de prórroga por otros seis meses. El MTEySS (a través del FNE) financiaba el salario y las contribuciones patronales, y los gobiernos provinciales o municipales eran responsables por las maquinarias, materiales e insumos para realizar las obras.

En 1995, la Nación comenzó a centralizar la ejecución de los planes que financiaba. Esto derivó en una abrupta caída del gasto público destinado a la función trabajo en las provincias. Ese mismo año empezó a ser relevante el aporte de los organismos internacionales. Entre 1995 y 2000 los programas nacionales más importantes fueron: Trabajar, Servicios Comunitarios y Plan Joven.

A partir de 1997 las provincias fueron complementando el accionar de la Nación con planes de financiamiento y diseño propios. Muchas de ellas generaron programas similares a los nacionales con prestaciones económicas superiores, aunque en los años siguientes dichas prestaciones tendieron a equipararse con las otorgadas por la Nación.

En 2001 aumentó la cantidad de programas de empleo provinciales como consecuencia del Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal –Ley N° 25.400– celebrado entre el gobierno nacional y las provincias en noviembre de 2000. A través de este acuerdo, la Nación se comprometió a financiar programas de empleo ejecutados por las provincias.⁷⁵

75 El cumplimiento de dicho acuerdo fue parcial.

Con respecto a los programas nacionales, en 2001, los más importantes fueron: Programa de Emergencia Laboral (PEL), Trabajar y Crear Trabajo.⁷⁶ El objetivo del PEL era brindar servicios a la comunidad llevados a cabo por organismos públicos nacionales, provinciales, municipales u OSC sin fines de lucro. Estos organismos debían proveer los materiales, maquinarias, herramientas y la mano de obra calificada necesaria para la concreción de las obras o las tareas a desarrollar. Los beneficiarios percibían una ayuda económica no remunerativa de hasta \$ 160 mensuales y trabajaban en proyectos de tres a seis meses de duración. El programa Trabajar estaba orientado a la realización de proyectos que tuvieran por finalidad satisfacer necesidades socialmente relevantes por medio de la construcción de obras de infraestructura social comunitaria. Era ejecutado a través de organismos públicos nacionales, provinciales, municipales u OSC sin fines de lucro. Sus beneficiarios recibían una prestación mensual no remunerativa de hasta \$ 200, durante un período que oscilaba entre tres y seis meses.⁷⁷ Por su parte, el programa Crear Trabajo apoyaba la creación y el mantenimiento de puestos estables de trabajo en microemprendimientos familiares y comunitarios, y pequeñas y medianas empresas (PyMES) de la actividad extractiva, manufacturera, agropecuaria y turística, entre otras. El MTEySS otorgaba a los proyectos comprendidos en este programa un subsidio de \$ 200 durante un período de tres a seis meses.

En 2002, en el marco de la Emergencia Ocupacional declarada por el Poder Ejecutivo Nacional, se implementó el PJyJHD. El objetivo de este programa es brindar una ayuda mensual no remunerativa de \$ 150 a jefas y jefes de hogar desempleados con hijos menores de 18 años, con el fin de proteger a los hogares y asegurar la concurrencia escolar y el control de la

76 También se ejecutaron los siguientes programas: Proempleo, Servicios comunitarios, Programas especiales de empleo y FORESTAR.

77 Jalan y Ravallion (1999) realizaron una evaluación de impacto sobre el programa Trabajar II. En dicho estudio, los autores demuestran que el programa fue exitoso en llegar a los pobres –es decir, el ofrecimiento de bajos salarios funcionó como estrategia de autoselección–, y que los participantes efectivamente experimentaron ganancias en su ingreso como resultado de la participación. Sin embargo, el análisis de costos y beneficios mostró que la calidad de ciertos proyectos era insuficiente. Además, reveló que era necesario brindar mejor asistencia técnica a las OSC y municipalidades rurales durante la preparación e implementación de los proyectos, así como incrementar la publicidad y la transparencia de la información sobre el programa Trabajar II.

salud de los hijos a cargo. También persigue la incorporación de los beneficiarios a la educación formal, la participación en cursos de capacitación que ayuden en su futura reinserción laboral y su incorporación a proyectos productivos o comunitarios. Los municipios, junto con los Consejos Consultivos Locales (CCL), asignan las actividades que deben cumplir los beneficiarios del programa en concepto de contraprestación. Los organismos públicos o privados sin fines de lucro pueden participar en el programa proponiendo actividades o proyectos y así incorporar a beneficiarios para que realicen una contraprestación. Para ello deben estar habilitados como “organismos ejecutores” por los CCL.

En 2002, este programa contó con un presupuesto de \$ 2 248 millones y benefició a más de 1.8 millones de personas. En 2003 ejecutó \$ 3 287 millones con más de 1.9 millones de beneficiarios. Monza y Giacometti (2003), en un análisis realizado sobre datos de 2002, muestran –a partir de información proveniente de la EPH– que los beneficiarios del PJyJHD presentaban en general características muy particulares. La participación del sexo femenino en el total de beneficiarios era muy elevada: 69.4% en septiembre de 2002, con escasas diferencias regionales. En cuanto a la edad, 37.1% de los beneficiarios tenía hasta 30 años y 29.2%, entre 31 y 40 años. La desagregación regional, reflejaba mayor diferenciación que en el caso del sexo, ya que entre los beneficiarios del interior del país se observaba una mayor presencia del grupo de hasta 30 años. A su vez, del total de beneficiarios del PJyJHD, una gran parte poseía estudios secundarios incompletos (63.1%). La participación de los niveles de instrucción inferior (primario incompleto) y superior (secundario completo y más) era mucho más reducida, 17.8% y 19.1%, respectivamente.

Monza y Giacometti (2003) también consideraron a los hogares como unidad de análisis. En este sentido, señalan que aproximadamente en 6% de los hogares con beneficiarios, existía más de un miembro que participaba del PJyJHD⁷⁸ y que el tamaño promedio de los hogares con beneficiarios (5.3 miembros por hogar) era superior al tamaño promedio del total de hogares (3.5). Con relación a la condición de pobreza, trataron por separado a la población ubicada bajo la línea de pobreza y aquella bajo la línea de indigencia y a su vez subdividieron a la población en cuatro segmentos:

78 Esto puede deberse a que en dichos hogares existe más de una familia.

*pobres, muy pobres, indigentes e indigentes extremos.*⁷⁹ Casi todos los hogares con beneficiarios (93.3%) se ubicaban por debajo de la línea de pobreza, mientras que 57.3% eran indigentes. Del total de hogares bajo la línea de pobreza y por encima de la línea de indigencia 10.9% eran pobres; 25.1%, muy pobres; y del total de hogares bajo la línea de indigencia 38.1%, indigentes y 19.2%, indigentes extremos.

Por otro lado, en diciembre de 2003, según datos provenientes del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas de Empleo de la Secretaría de Empleo, los destinatarios del PJyJHD seguían siendo mayoritariamente mujeres (66.2%). En particular, en las provincias de Santa Cruz, Tierra del Fuego, Río Negro y Salta, se observaba la mayor proporción de mujeres. Como contraparte, Mendoza, Chaco, Santiago del Estero y Entre Ríos eran las provincias con mayor cantidad de beneficiarios varones. Con respecto a la distribución por edad, 61.8% tenía entre 25 y 44 años.

Como consecuencia de las acciones implementadas por ambos niveles de gobierno, el gasto público agregado Nación-provincias en programas de empleo aumentó tanto en términos nominales como reales entre 2001 y 2003. En particular, el gasto ejecutado por las provincias concentró 56% en 2000, aumentó a 66.9% en 2001 y disminuyó a 8.7% y a 8.1% en 2002 y 2003, respectivamente, debido a la presencia del PJyJHD y la supresión del Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal –Ley N° 25.400–. En este sentido, de acuerdo con DAGPyPS (2004) el gasto del PJyJHD en 2003 –sin incluir las provincias que no tienen programas de empleo propios– fue siete veces superior al gasto público en programas de empleo provinciales. Asimismo, la cantidad de beneficiarios promedio por mes del programa nacional fue once veces mayor que la cantidad de beneficiarios de programas de empleo provinciales (ver cuadro 6.20).

6.6.3. Cobertura

A pesar del aumento de beneficiarios que perciben el seguro de desempleo en los últimos años, la cobertura no ha alcanzado niveles significativos. En 2001, 6.1% de los desocupados recibieron seguro de

79 El criterio utilizado para esta subdivisión consiste en introducir dos líneas intermedias: una entre la línea de pobreza y la línea de indigencia, definida como el 50% de la distancia entre ambas y otra en el nivel de 50% de la línea de indigencia.

Cuadro 6.20

GASTO PÚBLICO EN PROGRAMAS DE EMPLEO EJECUTADOS
 POR LA NACIÓN Y LAS PROVINCIAS. 2000-2003
 (en millones de pesos corrientes y de 2001)

Nivel de gobierno	2000		2001		2002		2003	
	En millones de pesos	En millones de pesos de 2001	En millones de pesos	En millones de pesos de 2001	En millones de pesos	En millones de pesos de 2001	En millones de pesos	En millones de pesos de 2001
Nación	179	176	168	168	2 328	1 532	3 919	2 229
Provincias	234	230	340	340	221	145	348	198
Total	413	406	508	508	2 549	1 677	4 267	2 427

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales.

desempleo; en 2002, 6.6%, mientras que en 2003 este porcentaje disminuyó a 3.4%. Si además se consideran las prestaciones otorgadas por los programas nacionales y provinciales de empleo, en 2001 la cobertura ascendió a 16.5% y en 2002, a 34.2%. Esta situación se modificó significativamente en 2003 debido al efecto del PJyJHD que elevó la cobertura hasta 45.6%.⁸⁰

Con respecto al PJyJHD, Monza y Giacometti (2003) indican que, en septiembre de 2002, dicho programa cubría a uno de cada cuatro hogares bajo la línea de pobreza y a 42.3% de los hogares indigentes. En cuanto a la cobertura desagregada en los cuatro segmentos de pobreza mencionados anteriormente, aquél con mayor cobertura era el de hogares en situación de indigencia extrema (54.9%) y a continuación se ubicaban los hogares

80 Los datos sobre beneficiarios de seguro de desempleo y programas nacionales de empleo provienen del MTEySS y los referidos a programas provinciales de empleo, de DAGPyPS (2004). La cantidad de desocupados se estimó con datos de la EPH a partir del promedio de las ondas mayo y octubre de cada año, salvo para 2003 que se utilizó sólo la onda mayo. El cálculo de la tasa amplia de cobertura se realizó con la siguiente fórmula: (beneficiarios programas de empleo + beneficiarios seguro de desempleo)/(desocupados + beneficiarios programas de empleo), ya que la EPH considera a los beneficiarios de programas de empleo como ocupados.

indigentes (27%). Como contraparte, la cobertura de los hogares pobres y muy pobres era considerablemente menor: 15.2% y 13.9%, respectivamente.

Al comparar la situación –en términos de pobreza– de los hogares con beneficiarios del PJyJHD con la situación en la que se habrían encontrado tales hogares si no hubiesen recibido dicho plan, se advierte que, en septiembre 2002, de no haber existido el beneficio del porcentaje de hogares con beneficiarios bajo la línea de pobreza hubiese sido 97.6%; es decir, la presencia del PJyJHD redujo en 4.3 puntos porcentuales la proporción de hogares con beneficiarios bajo la línea de pobreza. El efecto es mucho mayor en el caso de la línea de indigencia: 57.3% de los hogares beneficiarios eran indigentes, pero en ausencia del PJyJHD este porcentaje hubiera ascendido a 77.4%. Entre la población indigente sobresalía el grupo *indigentes extremos*, ya que de no haber recibido el plan, su participación dentro del grupo bajo análisis hubiera crecido de 19.2% a 55.1% (Monza y Giacometti, 2003).

Las tasas de actividad, empleo y desocupación, según datos del INDEC, en mayo de 2003 ascendían a 42.8%, 36.2% y 15.6%, respectivamente. Ahora bien, si se analiza la incidencia del PJyJHD considerando como desocupados aquellos beneficiarios del PJyJHD cuya ocupación principal proviene del programa y se encuentran buscando trabajo activamente (hipótesis A), las tasas de actividad y empleo caen a 41.8% y 33.6%, mientras que la tasa de desocupación crece a 19.7%. Sin embargo, si se consideran como desocupados a los beneficiarios del PJyJHD cuya ocupación principal proviene del programa independientemente de que estén buscando trabajo (hipótesis B), la tasa de actividad se mantiene invariable (42.8%), la tasa de empleo cae al mismo nivel que con la hipótesis A, pero la tasa de desocupación se incrementa a 21.4%, es decir, 1.7 puntos porcentuales más que en la anterior hipótesis.

6.7. Vivienda y saneamiento

6.7.1. Vivienda

A principios de la década del setenta se creó el FONAVI con el objeto de generar fondos para resolver el problema habitacional de la población de menores ingresos del país (DGSC, 2000). En 1995, mediante la Ley N° 24.464, dicho fondo se transformó en el Sistema Federal de la Vivienda con el objeto de mejorar el funcionamiento del FONAVI y agilizar el acceso

a viviendas dignas por parte de la población de bajos recursos. El Sistema Federal de la Vivienda está integrado por el FONAVI, los institutos provinciales de vivienda y el Consejo Nacional de la Vivienda.

Por su parte, el Consejo Nacional de la Vivienda –organismo asesor de la Nación y las provincias– está constituido por el Poder Ejecutivo y los Estados provinciales. Sus principales funciones son: coordinar la planificación del Sistema Federal de la Vivienda, evaluar el desarrollo de los objetivos del Sistema Federal de la Vivienda –en particular, la reducción del déficit habitacional–, y sugerir los criterios que deberían seguir las provincias para seleccionar a los adjudicatarios de los créditos del FONAVI.⁸¹ El sistema público de vivienda registra un grado importante de descentralización: las provincias se hacen responsables de la aplicación de la Ley N° 24.464 y de la administración de los recursos creados por ella, de diseñar sus propios planes de vivienda y sus sistemas de gestión financiera –incluido el recupero de las cuotas de los créditos otorgados por la adjudicación de viviendas– y de todos los aspectos de la administración operativa.

A lo largo de su historia el FONAVI ha mantenido los objetivos pero ha variado su forma de financiamiento. La Ley N° 21.581 de 1972 establecía un financiamiento basado en aportes sobre los salarios, que fue mantenido por la Ley N° 24.130 de 1992 –ratificatoria del Pacto Federal firmado en ese año por el gobierno nacional y las provincias–. Posteriormente, con la Ley N° 24.464 de 1995, se introdujeron importantes modificaciones en el financiamiento del programa. Así, los recursos del FONAVI provienen de las siguientes fuentes: el porcentaje de la recaudación del impuesto sobre los combustibles establecido por la Ley N° 23.966 (42% desde 1996) que –como mínimo– debe ser equivalente a \$ 75 millones por mes, caso contrario el Tesoro Nacional debe hacer los aportes necesarios para mantener dicho nivel de financiamiento; donaciones a favor del FONAVI y el producido de la negociación de títulos que se autorice a emitir para la construcción de viviendas económicas. Además, las provincias cuentan con recursos

81 Al finalizar cada ejercicio fiscal, el Poder Ejecutivo, a través del órgano competente en materia de vivienda, debe auditar la aplicación del FONAVI en cada provincia y publicar los resultados a través de medios masivos de comunicación con alcance nacional. En caso de detectarse incumplimientos debe informarse al Poder Legislativo de la jurisdicción respectiva y al Consejo Nacional de la Vivienda.

adicionales provenientes de los recuperos de créditos otorgados a los beneficiarios de viviendas. Dichos recursos pasan a formar parte del presupuesto provincial y pueden ser utilizados si así lo disponen las provincias.

Los recursos del FONAVI se destinan a financiar total o parcialmente la compra o construcción de viviendas, obras de urbanización, infraestructura, servicios y equipamiento comunitario. También se utilizan como garantía de préstamos o contraparte de financiamiento siempre que estén dirigidos a los fines de la Ley. Hasta 1999, las transferencias del FONAVI debían ser utilizadas por las provincias exclusivamente para dicho programa. Sin embargo, la Ley N° 25.235 estableció que durante el 2000 las provincias podían no destinar a los fines específicos hasta 50% de los fondos asignados por leyes especiales. En 2002, la Ley N° 25.570 amplió dicho porcentaje hasta 100% y estableció que “los recursos tributarios asignados a regímenes especiales de coparticipación [...] constituirán ingresos de libre disponibilidad para las jurisdicciones partícipes”.

En el cuadro 6.21 se presentan los coeficientes de distribución del FONAVI entre las provincias que rigen desde 1996. A partir de ese momento –y cada dos años– el Congreso Nacional debía fijar una nueva distribución sobre la base de los siguientes criterios: la utilización de los fondos, el nivel de recuperos, el nivel de inversión en obras –directa o por medio del crédito– y la variación del déficit habitacional de acuerdo con las cifras del INDEC y el dictamen del Consejo Nacional de la Vivienda. Luego de sucesivas prórrogas, se estableció que en el 2000 debía realizarse la revisión bianual mencionada; no obstante, ese mismo año, la Ley N° 25.400 –Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal– prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2005 o hasta la sanción de la Ley de Coparticipación Federal la distribución de la recaudación de los impuestos prevista en la Ley N° 24.464.

El cuadro 6.21 también muestra la estructura porcentual de los recursos y las erogaciones del FONAVI para 1999 y 2003. Entre los recursos, la participación relativa de las transferencias automáticas disminuyó luego de la desafectación del uso de los fondos de asignación específica. En 2003, estos recursos se refieren a las transferencias automáticas acreditadas que corresponden a los montos que fueron afectados al sistema. La aplicación de la libre disponibilidad tuvo como consecuencia que el 14.18% de los recursos específicos no fuera afectado al sistema. Sólo cinco jurisdicciones han hecho uso de esta facultad: Buenos Aires, Tierra del Fuego, Chaco,

Santa Fe y Salta que registraron los siguientes porcentajes de desafectación sobre los ingresos registrados por transferencias automáticas: 57.8%, 42.6%, 36.5%, 32.2% y 26.8%, respectivamente.

En 1999 los recursos por transferencias automáticas representaban 59.8%, mientras que en 2003 este porcentaje cayó a 36.6%. Como contraparte, creció el peso relativo de los recursos por otros ingresos y recupero de cuotas, cuyo peso relativo conjunto pasó de 40.2% en 1999 a 63.4% en 2003.

Con respecto a la utilización de los fondos, en 1999 las provincias destinaron en promedio 73.2% a gasto en vivienda, equipamiento e infraestructura. El resto se distribuyó entre gastos de funcionamiento (11%), otros egresos (11.3%) y –en menor medida– créditos (4.5%). En 2003 se observa la misma distribución en términos de importancia relativa aunque disminuyó levemente el porcentaje de gasto en vivienda, equipamiento e infraestructura, a favor de gastos de funcionamiento. En los cuatro rubros –al igual que en la distribución de los recursos– se aprecian importantes disparidades entre las provincias. En Entre Ríos, la CBA, Corrientes y Tierra del Fuego los gastos de funcionamiento concentraban más de 20%, pero en San Luis eran prácticamente nulos. Asimismo, en la Provincia de Buenos Aires y en Jujuy las erogaciones correspondientes a otros egresos superaban el 20% en ambos años, mientras que en Salta cobraban gran importancia los créditos (ver cuadro 6.21).

Por otra parte, los requisitos generales vigentes en todas las provincias para acceder a una vivienda o a una solución habitacional son: que los inscritos constituyan un grupo familiar, que no sean propietarios de otra vivienda y que ésta sea utilizada como domicilio permanente de la familia. Los requisitos específicos establecidos en cada provincia para la asignación de viviendas se relacionan con el número de hijos menores, la antigüedad en la solicitud de una vivienda al FONAVI, la situación socioeconómica del grupo familiar y la situación habitacional al efectuarse la solicitud, entre otros. En efecto, desde 1992 –en concordancia con el proceso de descentralización iniciado en el país– las provincias aplican diferentes sistemas de selección de beneficiarios y gran parte ha implementado Registros Permanentes de Postulantes, constituidos con el fin de aumentar la transparencia en la asignación de viviendas, ya que los beneficiarios deben ser ordenados según criterios objetivos y verificables. También, cada provincia suele exigir un nivel mínimo de ingresos como condición necesaria para postular a una vivienda FONAVI. En 2003 el ingreso mínimo promedio

Cuadro 6.21
RECURSOS Y EROGACIONES DEL FONAVI, 1999 Y 2003
(en porcentajes)

Provincia	Coeficientes de distribución del impuesto al combustible	Estructura de los recursos						Estructura de las erogaciones							
		Transferencias automáticas		Recupero de cuotas		Otros ingresos		Vivienda, equipamiento e infraestructura		Funcionamiento		Créditos		Otros egresos	
		1999	2003	1999	2003	1999	2003	1999	2003	1999	2003	1999	2003	1999	2003
Buenos Aires	14.50	44.26	23.24	7.79	11.65	47.95	65.11	52.95	48.29	8.07	10.06	0.39	0.23	38.59	41.42
Catamarca	2.10	85.29	69.94	14.69	24.46	0.02	5.59	82.90	72.83	5.73	13.75	11.37	8.33	0.00	5.09
Chaco	4.60	73.20	30.58	18.11	31.98	8.69	37.44	63.50	74.61	18.01	14.59	8.38	6.02	10.11	4.78
Chubut	3.20	55.04	31.38	14.27	18.85	30.69	49.77	66.78	81.31	8.63	8.68	7.86	6.34	16.73	3.67
Ciudad de B. Aires	1.30	21.94	12.84	22.85	11.88	55.21	75.28	58.68	30.97	26.16	40.55	11.26	25.60	3.91	2.89
Córdoba	5.65	57.70	59.26	25.57	39.92	16.74	0.82	96.21	80.61	2.24	19.37	0.03	-	1.52	0.02
Corrientes	4.95	77.26	60.27	17.04	21.53	5.70	18.21	73.06	23.95	25.10	-	-	-	-	1.84
Entre Ríos	3.90	82.23	62.12	11.99	22.46	5.78	15.41	56.30	51.89	38.41	28.78	3.08	0.47	2.21	18.86
Formosa	4.00	89.56	76.76	3.27	3.02	7.17	20.22	81.12	67.62	9.45	14.06	-	-	9.43	18.31
Jujuy	3.00	48.54	45.16	18.55	28.28	32.91	26.57	51.78	61.36	13.23	15.67	2.76	2.50	32.23	20.47
La Pampa	2.00	55.41	43.76	36.54	31.88	8.05	24.36	69.41	51.54	11.65	15.51	-	-	18.94	32.95
La Rioja	2.00	61.68	48.17	19.43	33.71	18.89	18.12	82.57	64.84	4.88	16.47	11.68	13.68	0.88	5.01
Mendoza	4.00	56.17	37.73	20.50	29.81	23.32	32.46	75.79	74.74	10.42	10.08	11.77	4.80	2.02	10.38
Misiones	4.70	55.28	40.91	17.73	24.65	27.00	34.44	76.07	79.23	11.41	12.44	-	0.12	12.52	8.22

(continúa en página siguiente)

Cuadro 6.21 (continuación)

Provincia	Coeficientes de distribución del impuesto al combustible	Estructura de los recursos						Estructura de las erogaciones							
		Transferencias automáticas		Recupero de cuotas		Otros ingresos		Vivienda, equipamiento e infraestructura		Funcionamiento		Créditos		Otros egresos	
		1999	2003	1999	2003	1999	2003	1999	2003	1999	2003	1999	2003	1999	2003
Neuquén	4.30	75.10	41.81	8.64	13.26	16.26	44.92	76.82	79.97	16.88	11.69	-	-	6.30	8.34
Río Negro	4.50	80.16	88.52	15.58	0.09	4.26	11.39	84.09	81.25	11.89	10.22	1.32	6.76	2.70	1.77
Salta	4.00	77.89	51.53	21.85	29.84	0.26	18.63	45.48	58.56	14.17	14.89	39.50	24.71	0.85	1.85
San Juan	3.65	80.02	56.37	18.31	31.28	1.67	12.35	83.65	83.39	10.38	12.01	5.97	3.95	-	0.66
San Luis	3.65	57.85	50.11	42.14	49.89	0.01	0.00	99.93	95.91	0.07	1.33	-	-	-	2.76
Santa Cruz	3.20	42.70	6.99	15.03	3.33	42.27	89.68	86.11	93.33	6.42	2.05	7.47	0.74	-	3.87
Santa Fe	5.65	58.78	48.56	35.74	42.98	5.48	8.46	77.74	53.91	9.51	24.98	7.10	0.63	5.66	20.48
Sgo. del Estero	4.30	74.61	58.20	11.12	20.27	14.27	21.53	84.46	87.05	15.35	12.15	-	-	0.19	0.80
Tierra del Fuego	2.65	66.64	38.04	32.64	55.33	0.72	6.63	61.96	49.54	21.40	36.59	16.62	8.84	0.02	5.02
Tucumán	4.20	79.15	50.11	14.07	18.47	6.79	31.42	88.84	61.76	8.86	20.98	0.48	-	1.81	17.26
Total	100.00	59.77	36.61	17.81	19.99	22.42	43.40	73.17	71.96	11.01	13.24	4.46	3.47	11.36	11.33

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

^{a)} Se considera el año 1999 debido a que a partir de diciembre de dicho año los recursos fueron primero parcialmente y luego en 2002 totalmente desafectados. De todas maneras, las provincias continuaron asignando gasto a esta función, aunque en menor medida.

de cada operatoria para acceder a una vivienda era: demanda libre, \$ 588; financiamiento compartido, \$ 609; descentralizada, \$ 322; crédito individual, \$ 937; y titulización Banco Hipotecario S.A., \$ 1 710.

En términos de cobertura, años después de la creación del FONAVI, la mayoría de los problemas iniciales persisten: el déficit habitacional argentino se ha mantenido casi sin variaciones en los últimos 30 años. En efecto, según estimaciones realizadas a partir de datos provenientes del Censo 2001, el déficit habitacional alcanzaba a 33.6% del total de hogares del país. Dicho déficit se puede clasificar en absoluto –aquellos hogares que no tienen vivienda o que habitan una vivienda irrecuperable– y relativo –hogares que comparten sus viviendas con otros hogares o que habitan espacios físicos que podrían ser recuperados–. Aproximadamente 70% de dichos hogares se encontraban en situación de déficit relativo y el resto presentaba una situación más precaria.

Cuadro 6.22

DÉFICIT HABITACIONAL, 2001

Déficit	Hogares	En porcentajes
Hogares hacinados ^{a/}	485 315	14.3
Hogares que habitan viviendas irrecuperables	571 622	16.9
Total déficit absoluto	1 056 937	31.2
Hogares que habitan viviendas recuperables	1 831 685	54.0
Hogares con hacinamiento por cuartos ^{b/}	501 359	14.8
Total déficit relativo	2 333 044	68.8
Total déficit	3 389 981	100.0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda e INDEC.

^{a/} Aquellos que comparten la vivienda con uno o más hogares.

^{b/} Aquellos en los que viven más de dos personas por cuarto.

6.7.2. Saneamiento

El servicio de agua potable y saneamiento al igual que otros servicios públicos experimentó importantes transformaciones en la década del noventa. En el caso de servicios públicos como telecomunicaciones y electricidad,

su provisión fue transferida de forma total o parcial al sector privado en la mayor parte del país. En particular, la provisión del servicio de agua potable y saneamiento está a cargo de empresas privadas, empresas o entes públicos provinciales o municipales y cooperativas de servicios públicos locales o regionales, dependiendo de la provincia o incluso del municipio.⁸²

En 1989 –mediante la Ley N° 23.696– se estableció la transferencia de Obras Sanitarias de la Nación –organismo a cargo de la provisión de agua potable en el GBA– y la creación de un ente tributario y regulador. Por tal motivo, en 1992 se creó –a través del Decreto N° 999– el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios integrado por Obras Sanitarias de la Nación, la Provincia de Buenos Aires y la CBA. La finalidad de dicho ente es regular el servicio de agua y cloacas en el área de su jurisdicción, incluido el control sobre Aguas Argentinas⁸³ y los demás organismos que operan en ella.

Posteriormente, en 1995, la Ley N° 24.583 promulgó la creación del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA) como organismo descentralizado bajo la órbita del Ministerio de Economía. De acuerdo con el Artículo 2° de la Ley, el objetivo del ENOHSA debe ser “organizar y administrar la ejecución y la instrumentación de los programas de desarrollo de infraestructura que deriven de las políticas nacionales del sector. Dichas políticas y programas deben comprender, armonizar, coordinar y promover las estrategias y acciones provinciales y municipales, tanto públicas como privadas”. Este ente ejecuta programas nacionales, como Asistencia técnico financiera para saneamiento y Atención del estado de emergencia por inundaciones, y asiste a los distintos entes reguladores provinciales en procesos de licitaciones y ejecución de obras.

Además, el Estado Nacional –por medio del ENOHSA– lleva a cabo otros programas que ejecutan obras de infraestructura sanitaria, que en algunos casos también brindan asistencia técnica y financiera a provincias y municipios. Los principales beneficiarios de dichos programas son personas

82 Por ejemplo, en Santa Cruz y Tierra del Fuego el servicio de agua potable es provisto por diversos entes estatales. En la primera el servicio está enteramente a cargo de una sociedad de capital estatal y en Tierra de Fuego 58.1% de la población es cubierta por las municipalidades y el resto por entes provinciales. En Córdoba el servicio fue transferido a los municipios y, especialmente en los más pequeños, las cooperativas de servicios públicos locales tienen una participación importante.

83 Esta empresa provee agua potable a toda la CBA y a 17 partidos del conurbano bonaerense.

radicadas en zonas rurales y zonas urbanas periféricas, con NBI o en extremas condiciones de riesgo sanitario.

Con respecto a la cobertura de agua potable, datos obtenidos en el ENOHSA para el 2001, indican que 83.7% de los habitantes de áreas urbanas contaba con agua potable y casi 55% con desagües cloacales. Esto representa una mejora de más de seis puntos en la cobertura de agua potable y de casi 14 puntos para los desagües con respecto a 1991.

6.8. Asistencia social y otros

Durante los primeros años de la década del noventa, la agenda de la política pública no tenía como prioridad la pobreza y el desempleo, ya que aún centraba su atención en superar la crisis generada por la hiperinflación. Sin embargo, debido a la persistencia de la pobreza y las altas tasas de desocupación, se fue incrementando la oferta de programas de ayuda. En este sentido, una de las primeras iniciativas para combatir la pobreza tuvo lugar en 1992 cuando, bajo la dependencia del entonces Ministerio de Salud y Acción Social, se implementó el Programa Federal de Solidaridad (PROSOL), cuyo objetivo era financiar emprendimientos productivos, fundamentalmente de capacitación, promoción comunitaria integral, huertas y granjas. Este programa tuvo escasa difusión entre las personas de menores recursos, lo que conllevó a que los proyectos aprobados no contemplasen las demandas de los más necesitados (Repetto, 2003).

Posteriormente, en 1994 –por medio del Decreto N° 772– se creó la SDS para “centralizar y profundizar las políticas destinadas a la asistencia social de la población, incluidos el sector vivienda y las políticas para la tercera edad, y el desarrollo de proyectos de cooperación técnica con otros ministerios y con organismos internacionales”. De acuerdo con Sanguinetti (2002), la SDS, desde el momento de su creación, pretendió convertirse en la principal autoridad social, con las capacidades técnicas y políticas necesarias para marcar la agenda social en Argentina. A medida que se consolidaba su accionar, fue concentrando cada vez más recursos presupuestarios para enfrentar la pobreza a escala nacional. Al mismo tiempo, el organismo fue ampliando las líneas de acción a través de múltiples programas abocados a combatir la pobreza en sus distintas dimensiones. En esta estrategia de implementación de programas focalizados –es decir, que atendían poblaciones o necesidades específicas– los organismos internacionales, especialmente el BM, tuvieron un rol predominante, tanto

en el diseño como en el financiamiento de programas. No obstante, el progresivo aumento de estos programas y la ausencia de una adecuada articulación de políticas, transformaron a la oferta programática en un conjunto de acciones aisladas sin efectos sustantivos sobre su población objetivo.

Recuadro 3
Las ventajas y desventajas de la focalización^{al}

La focalización es un criterio para el diseño de programas que se caracteriza por identificar en forma precisa al conjunto de beneficiarios potenciales, con el fin de aumentar su impacto (Franco, 1990).

Los programas focalizados están dirigidos a beneficiarios específicos, por lo general pertenecientes a los sectores más vulnerables de la población; como contraparte, los programas universales están destinados a la población en general –sin considerar sus características económicas, personales o sociales–.

En teoría, la focalización puede disminuir el costo social de reducir la pobreza. Pero, en la práctica, la capacidad de una política de enfocar sus beneficios en los pobres suele confundirse con su impacto sobre la pobreza. Un programa perfectamente focalizado no necesariamente será el de mayor impacto sobre la pobreza. Esto depende tanto del costo de identificar a los pobres y focalizar los beneficios en ellos, como de los desincentivos y costos de participación generados por la focalización. Los beneficios de una buena focalización pueden ser considerables, pero no gratuitos (van de Walle, 1995). De hecho, los costos administrativos de un programa pueden aumentar significativamente si se quiere focalizar en un determinado grupo objetivo. Dado que dichos costos son crecientes, a mayor precisión en la focalización, mayores serán los costos de administrar el programa, especialmente por problemas de información.

Las ventajas y desventajas de ambos tipos de programas suelen ser motivo de frecuentes discusiones. Aquellos que prefieren los programas universales afirman que si los gobiernos logran promover efectivamente el crecimiento económico e invierten en servicios sociales básicos universales, los programas focalizados no debieran ser necesarios. Además, advierten que los programas focalizados no han logrado mejorar la cobertura de los pobres ni evitar filtraciones fuera de la población objetivo (van de Walle, 1995). Por el contrario, los “defensores” de la focalización consideran que las políticas que buscan identificar a los pobres y focalizar sus beneficios en ellos, pueden ser de gran relevancia en la redistribución del ingreso y la

Recuadro 3 (continuación)

creación de una red de protección social. Y algunos grupos, como los ancianos y los discapacitados, requieren asistencia pública, independientemente del contexto económico.

De acuerdo con van de Walle (1995), el problema surge cuando los programas focalizados pasan a ser el instrumento de mayor importancia para combatir la pobreza. Los programas focalizados, que suelen ser de carácter asistencialista, deben ser considerados como complemento –no sustituto– de las estrategias de largo plazo para reducir la pobreza y atacar sus causas.

Más aún, Sanguinetti y Porto (1997) señalan que en ciertos casos el problema radica –no en la falta de focalización– sino en la imposibilidad de ciertos grupos sociales para acceder a programas diseñados como universales, que en la práctica dejan de serlo. En tal sentido, la alternativa sería una combinación de ambos tipos de programas que permitiese a los más pobres, mediante programas focalizados, acceder a los programas universales.

^{a/} Este recuadro se basa en Bertranou y Bonari (2003).

En 1997, en un nuevo intento por reducir la fragmentación de los programas sociales y con el propósito de definir metas claras para la asignación de recursos, se constituyó el Gabinete Social como ámbito interministerial, compuesto por los ministros de Trabajo, Economía, Educación, Salud, del Interior, el Secretario de Desarrollo Social y el Presidente de la Comisión Nacional de Tierras Fiscales Nacionales. En el Decreto N° 108/97 se establecieron las siguientes funciones para el Gabinete Social: participar en la formulación del presupuesto vinculado con los programas sociales, establecer los organismos responsables de la ejecución de los programas y diseñar mecanismos de coordinación, entre otros. Sin embargo, durante sus años de vigencia este Gabinete no contó con la fortaleza necesaria para cumplir sus objetivos y fue disuelto en 2002 mediante el Decreto N° 357 (Sanguinetti, 2002).

Tres años después, en 2000, según lo dispuesto en el Decreto N° 667, se elevó la condición de la SDS y se instituyó el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. Su objetivo es coordinar y ejecutar las políticas de promoción de los grupos humanos con necesidades básicas insatisfechas, generar e implementar programas para proteger el medio ambiente y ejecutar programas para promover el deporte.

En 2002, debido a la declaración de la emergencia social en todo el país, se creó, a través del Decreto N° 357, el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, a fin de constituir un ámbito de planificación y coordinación de la política social nacional que pudiera mejorar la gestión del gobierno, mediante la formulación de políticas y la definición de cursos de acción coordinados e integrales para optimizar la asignación de los recursos. Este consejo depende de la Presidencia de la Nación y está integrado, en forma permanente, por los ministros de Desarrollo Social, Trabajo, Educación, Salud y Economía. Bajo este contexto de emergencia, se instituyó el PEA*, se reformularon los programas FOPAR y Atención de Grupos Vulnerables y se le incorporó un componente alimentario al programa Acciones Compensatorias en Educación.

Los programas sociales nacionales se han caracterizado por un reducido grado de permanencia, y sólo unos pocos programas –como el Programa Social Agropecuario (PSA), el Programa de Desarrollo Social de Áreas fronterizas del Noreste y Noroeste Argentino con Necesidades Básicas Insatisfechas (PROSOFA) y el FOPAR– se han mantenido a lo largo del período 1994-2003.

Por otro lado, prácticamente todos los programas de asistencia social son focalizados –ya sea mediante criterios geográficos, de autoexclusión o indicadores socioeconómicos– y son ejecutados por los gobiernos provinciales, municipales y OSC, aunque se financian principalmente con recursos nacionales y crédito externo.

El principal programa de esta área, el IDH, inició su ejecución en 2002 para contribuir a paliar la emergencia social. Sus recursos provinieron, en la etapa inicial, de la reformulación del Programa Atención de Grupos Vulnerables y del redireccionamiento de otros créditos otorgados por el BID. Está destinado a promover el desarrollo, la salud y la permanencia en el sistema educativo de los niños y evitar la exclusión social de familias en situación vulnerable. Cuenta con dos componentes: Ingreso para la familia y Gestión asociada. Ingreso para la familia otorga subsidios –sujetos a contraprestaciones en salud y escolaridad– proporcionales a la cantidad de hijos menores de 19 años para familias en situación de pobreza, que no reciban ayuda económica del Estado, ni asignaciones familiares. El monto otorgado se calcula en proporción al tamaño de la familia: es de \$ 100 para el primer hijo y se incrementa con el número de hijos hasta un máximo de \$ 200. Por su parte, el componente Gestión asociada tiene como objetivo facilitar el acceso de los beneficiarios a servicios básicos de salud y

educación, a fin de que cumplan con las contraprestaciones requeridas. Este programa otorga transferencias condicionadas y forma parte de una nueva generación de programas sociales, cuyo objetivo principal es incrementar la acumulación de capital humano entre las familias pobres. Este tipo de programas se diferencia de los subsidios tradicionales –basados en mecanismos de oferta– dado que intervienen desde el lado de la demanda para otorgar los beneficios (Rawlings y Rubio, 2003).

Para esta área no es posible cuantificar la cobertura de forma global por la multiplicidad de beneficios y poblaciones objetivo. Sin embargo, sí se cuenta con información para determinados programas. En este sentido, en el 2003, el IDH asistió a 192.412 familias y la actividad Ayuda Directa a Personas –perteneciente al programa Asistencia Comunitaria– otorgó subsidios a 4 385 individuos (91.4% de la meta propuesta). Por su parte, el Programa Ayudas Urgentes, cuyo objetivo es “acudir al auxilio de personas físicas, Organismos Gubernamentales y OSC en casos de extrema e imperiosa necesidad que requieran la impostergable ayuda estatal”, entregó en el mismo año 717 subsidios a personas e instituciones. Por último, el Programa de Atención a Niños y Adolescentes en Riesgo atendió a 30 372 niños y adolescentes a partir del financiamiento de proyectos destinados a ese grupo poblacional y en el marco del Programa Atención y Desarrollo de Poblaciones Indígenas se otorgaron becas para estudiantes indígenas del nivel medio a 20 233 personas.

6.9. Educación básica

En el área educación se incluyen los programas destinados a complementar las actividades del sistema educativo, como los programas de becas, de provisión de libros y útiles escolares, y aquellos dirigidos a mejorar la prestación del servicio educativo en las escuelas más desfavorecidas.

Debido a la transferencia –iniciada en 1992– de los servicios de educación media a los gobiernos provinciales, el gobierno nacional no posee servicios educativos propios de educación básica –excepto los institutos universitarios y militares– pero mantiene la oferta en el nivel universitario.^{84, 85}

84 La Ley Nº 24.049 de 1992 facultó al Poder Ejecutivo a transferir a partir de ese año a las provincias y a la CBA, todos los servicios educativos administrados por el Ministerio

Por su parte, el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología ha conservado su rol como articulador de políticas, muchas veces en conjunto con el Consejo Federal de Educación, y también cumple una función importante en el financiamiento y la ejecución de políticas compensadoras.

En particular, el PNBE está dirigido a alumnos entre 13 y 19 años en riesgo de abandono escolar, que en general se encuentran cursando el octavo y noveno año de EGB3 o el Polimodal (o nivel medio, según corresponda). Las becas consisten en una transferencia monetaria, pagada en dos cuotas iguales y consecutivas de \$ 400 anuales en el caso del primer miembro beneficiario del grupo familiar y de \$ 100 por cada miembro adicional. El subsidio es entregado a un adulto responsable y como contraprestación se exige la permanencia en el sistema educativo y un determinado rendimiento académico según el nivel educativo y la asistencia.⁸⁶

Los beneficiarios del PNBE son seleccionados en dos etapas. En la primera se escogen las escuelas que participan del programa y posteriormente se inicia el proceso de postulación y selección de beneficiarios en los establecimientos ya elegidos. Los criterios de inclusión de escuelas definidos por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología son los siguientes: escuelas con altos índices de NBI, repitencia, ausentismo, abandono y bajo rendimiento escolar.

Los postulantes de un mismo núcleo conviviente deben inscribirse en la misma escuela, aunque no todos asistan a ella. Una vez seleccionados como aspirantes se les realiza una encuesta y mediante ponderadores se establece un orden de mérito para acceder al beneficio. Los beneficios se establecen sobre la base de un sistema de cupos provinciales, zonales y escolares. A través de este proceso, el programa podría estar discriminando

de Educación, Ciencia y Tecnología, y las responsabilidades y funciones inherentes a los establecimientos privados.

85 En 1993, la LFE N° 24.195 modificó la estructura del sistema educativo y el nuevo sistema quedó conformado por los siguientes niveles: Educación inicial, constituida por el jardín maternal –3 y 4 años– y el jardín de infantes –5 años–. Educación general básica, obligatoria, de nueve años de duración a partir de los 6 años de edad, organizada en tres ciclos y Educación polimodal, impartida por instituciones específicas de tres años de duración como mínimo.

86 Hasta 2001 el monto de la beca ascendía a \$ 600, pero en el año siguiente se redujo a \$ 400 para incrementar la cobertura.

entre hogares con situaciones socioeconómicas similares e incurriendo en errores de exclusión.⁸⁷

Este programa cuenta con test de ingresos, ya que el ingreso de los hogares de los beneficiarios debe ser inferior a \$ 500 mensuales. Sin embargo, no queda claro si este criterio se considera como requisito de acceso al programa en sentido estricto, ya que sólo se especifica que “la escuela *puede* solicitar certificados de ingresos” y no “debe” hacerlo.

Las becas son pagadas directamente desde el gobierno nacional a los adultos responsables. Por lo tanto, el programa es centralizado en el pago de la prestación, pero los gobiernos provinciales intervienen coordinando y realizando el proceso de selección de escuelas y en conjunto con estas últimas escogen a los beneficiarios. Adicionalmente, el PNBE brinda apoyo a las escuelas por medio del componente de Proyectos Institucionales de Retención Escolar y de textos escolares.

Como puede observarse en el cuadro 6.23 –con excepción de 2001– desde el comienzo del programa, en 1997, tanto la cantidad de alumnos que obtuvo becas estudiantiles como la de aspirantes se incrementaron ininterrumpidamente. En 2002, cuando se produjo el mayor aumento de becarios –casi 200%– la relación entre becarios y aspirantes alcanzó el máximo valor (91%); hasta dicho año el cociente ascendió en promedio a 40.4%. Por su parte, al igual que los alumnos, el número de escuelas beneficiarias creció de forma sostenida a lo largo del período. Para 2003, la cantidad de escuelas beneficiarias continuó creciendo (5 896), mientras que el cupo de alumnos se mantuvo constante en 350 000 vacantes y el número de becarios aumentó levemente a 345 266.

Otro programa nacional relevante es Acciones en escuelas prioritarias –o Acciones compensatorias en educación– cuyo objetivo es aportar útiles, libros y material didáctico con el fin solucionar emergencias educativas, compensar desequilibrios educativos regionales, enfrentar situaciones de marginalidad y mejorar la calidad de la educación. A su vez, estas acciones pretenden garantizar el ingreso, permanencia y egreso de los alumnos en todos los ciclos y niveles del Sistema Educativo Nacional, así como a promover la calidad educativa de acuerdo con lo establecido en los Arts. N° 53 y N° 64 de la LFE.

87 Una evaluación realizada al programa en 2000 concluyó que el sistema de cupos explicaba aproximadamente 20% de los errores de exclusión, mientras que 12% de los errores correspondía a los cupos provinciales (Ravela, 2000).

Cuadro 6.23

ESTABLECIMIENTOS Y BECARIOS DEL PROGRAMA NACIONAL
DE BECAS ESTUDIANTILES, 1997-2003

Año	Escuelas	Circuitos	Cupo	Aspirantes	Becarios
1997	550	112	36 234	76 141	38 141
1998	2 266	392	101 594	258 176	106 941
1999	3 456	444	111 126	302 026	116 974
2000	4 057	423	109 400	322 445	110 124
2001	4 067	405	110 413	291 183	109 276
2002	5 601	548	350 000	359 291	327 055
2003	5 896	551	350 000	382 609	345 266

Fuente: Elaboración propia sobre la base de PNBE.

La ejecución presupuestaria de los programas compensatorios nacionales ha estado sujeta a fuertes variaciones, al igual que la incidencia del gasto en dirección y coordinación, cuyo peso promedio en el gasto total es cercano a 7%, pero ha oscilado entre 21.7% en 2001 y 0.5% en 2003 (ver cuadro 6.24).

6.9.1. Cobertura

Las encuestas como la EPH y la ECV no permiten estimar correctamente la cobertura del PNBE. En cuanto a la primera existen problemas relacionados con la identificación de los beneficiarios, en cuanto a la segunda la pregunta correspondiente no abarca a los estudiantes de EGB3 que pueden estar recibiendo becas.

Por otro lado, a partir de datos del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología es posible identificar a 2 018 056 asistentes al nivel que anteriormente constituía el secundario y al considerar que se otorgaron 327 055 becas, la cobertura alcanza a 16.2% del total de asistentes.

Las evaluaciones realizadas al PNBE por Ravela (2000) indican que éste posee un buen mecanismo de registro y selección de aspirantes; en cambio la asignación de las becas presenta importantes fallas que se manifiestan en un elevado nivel de error de exclusión. En 1999, 49.4% de los receptores de becas y 56.7% de los aspirantes que no obtuvieron becas,

Cuadro 6.24

EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE PROGRAMAS
COMPENSATORIOS, 1994-2003
(en pesos)

Año	Becas estudiantiles	Programas compensatorios ^{a/}	Gastos de dirección y coordinación ^{b/}	Total
1994		62 973 818	6 724 903	69 698 721
1995		45 946 622	2 615 766	48 562 388
1996		89 932 560	2 619 390	92 551 950
1997	12 231 489	72 571 130	5 646 643	90 449 262
1998	49 940 124	106 193 465	9 678 085	165 811 674
1999	76 332 763	40 754 331	13 961 430	131 048 524
2000	56 815 454	28 168 097	3 173 127	88 156 678
2001	44 746 892	6 012 364	14 107 808	64 867 063
2002	200 378 885	77 920 981	6 625 642	284 925 508
2003	139 193 567	96 956 340	1 146 986	237 296 893

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales.

^{a/} A partir del año 2001 incluye las actividades de Mejoramiento de la Calidad Educativa y Escuela y Comunidad.

^{b/} Los gastos de Dirección y Coordinación corresponden mayoritariamente al programa Acciones en Escuelas Prioritarias.

no volvieron a presentarse al programa. Si bien algunos indicadores señalan la presencia de leves mejoras en el desempeño educativo de las escuelas que tienen becarios, los resultados no son concluyentes. Por otro lado, en la evaluación se hace hincapié en la necesidad de realizar importantes intervenciones pedagógicas en aquellas escuelas con gran cantidad de becarios, a fin de compensar las falencias que éstos pudieran tener, en comparación con los demás alumnos.

6.10. Alimentación y nutrición

A principios del siglo XX existía el programa “gota de leche” dirigido a niños en condición de pobreza. Su difusión se incrementó considerablemente y fue derivando en la distribución de la copa de leche en establecimientos escolares, que antecedió a los comedores escolares e infantiles.

En la década del treinta la crisis económica obligó al Estado a fortalecer el aparato asistencial vigente. De hecho, en 1936 se creó la Dirección Nacional de Maternidad e Infancia a cargo del Ministerio del Interior mediante la Ley N° 12.341. Un año más tarde se implementó el Programa Materno Infantil (PMI) con el objetivo de atender y promover la salud de las mujeres embarazadas, las madres, los niños y los adolescentes. En 1946 el programa pasó a depender del Ministerio de Salud y en 1948 incorporó a sus prestaciones la entrega de leche (Repetto, 2001).

En la década del sesenta la unidad de intervención pasó a ser la comunidad en lugar del individuo, con el propósito de fortalecer las capacidades de los sectores más desfavorecidos y constituirlos en agentes de su propio desarrollo. Bajo este marco, surgió en 1967 el Programa de Comedores Escolares –más tarde denominado programa de Promoción Social Nutricional (PROSONU)– dependiente de la Secretaría de Bienestar Social para brindar ayuda alimentaria a los ingenios azucareros de Tucumán afectados por la crisis económica. Posteriormente, el Programa se fue extendiendo hacia otras provincias y en 1984 ya cubría a todo el país (Tenti Fanfani, 1989).

Por su parte, los bolsones alimentarios se conocieron masivamente a partir de la implementación, en 1984, del Programa Alimentario Nacional (PAN), que llegó a cubrir a cinco millones de beneficiarios. El programa tenía como objetivo enfrentar la crítica situación de deficiencia alimentaria de la población más vulnerable. El contenido de la caja equivalía a 30% de las calorías mensuales necesarias para un grupo familiar tipo (Golbert, 1996).

Ante el cambio de gestión, en 1989, el PAN fue reemplazado por los denominados Bonos Solidarios que la población beneficiaria podía canjear por alimentos y prendas de vestir. Éstos tuvieron corta duración a causa de la inflación y de las denuncias de prácticas clientelares en su distribución. En efecto, el programa Políticas Sociales Comunitarias (POSOCO), aprobado en 1989 bajo un marco normativo bastante difuso, absorbió los recursos del PAN y del Bono Solidario. El objetivo de dicho programa ha sido atender las necesidades alimentarias, sanitarias, habitacionales y/o locativas de los sectores sociales más carenciados del país (Repetto, 2001).

En 1991, en el marco del proceso de descentralización de servicios sociales, el PROSONU y el POSOCO fueron transferidos a las provincias con la correspondiente afectación de recursos de coparticipación. Sin embargo, la transferencia de estos programas, sin un marco institucional

preciso y definido, dio lugar a que cada provincia los implementara según sus propios criterios.⁸⁸

Por otro lado, el Ministerio de Salud y Medio Ambiente ejecuta desde 1993 el PMI y el Programa Materno Infantil y Nutricional (PROMIN). Las principales acciones del PMI son entregar leche a embarazadas y niños de hasta seis años, otorgar medicamentos y capacitar equipos de salud. El programa compra los medicamentos en forma centralizada pero transfiere recursos con asignación específica a los programas materno-infantiles provinciales para la adquisición de leche y la capacitación del personal. Las provincias deben firmar convenios anuales con la autoridad nacional en los que se comprometen a cumplir metas pautadas en el Compromiso a Favor de la Madre y el Niño.⁸⁹ Por su parte, el objetivo del PROMIN es fortalecer de manera integral las acciones de los centros de desarrollo infantil y apoyar al PMI. Cuenta con financiamiento del BM. Originalmente estaba destinado a niños desnutridos identificados en los centros de salud, a los que se les entregaban cajas con alimentos durante un período limitado, pero posteriormente se fusionó con el PMI.

También desde los organismos dedicados a desarrollo social –primero la Secretaría de Desarrollo Social, dentro del Ministerio de Salud y Acción Social, y más recientemente, el Ministerio de Desarrollo Social– se han implementado diversos programas. En 1990 fue creado el Prohuerta, desarrollado por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), para el establecimiento de huertas familiares, escolares y comunitarias mediante la entrega de semillas y asistencia técnica. El programa de Apoyo Solidario a los Mayores (ASOMA) inició sus actividades en 1993 con el fin de atender en forma integral las necesidades de los adultos mayores sin cobertura previsional, con especial atención a la alimentación. El Programa Alimentario Nutricional Infantil (PRANI) fue creado en 1996 con el objetivo general de integrar acciones orientadas a los menores de 2 a 14 años en situación de pobreza y específicamente transferir ingresos a los hogares con

88 El seguimiento de las acciones de los programas tampoco fue llevado a cabo por el gobierno nacional debido a conflictos de competencia generados al dividirse el Ministerio de Salud y Acción Social. Posteriormente, la SIGEN asumió la responsabilidad por las auditorías de los fondos.

89 Firmado en 1990 por el gobierno argentino en el marco de la Cumbre Mundial a Favor de la Infancia organizada por las Naciones Unidas.

mayor riesgo social, a través de la entrega de alimentos a niños de 2 a 5 años.

En 2000 estos programas fueron reestructurados con el fin de coordinar sus acciones y articular la política alimentaria nacional con las actividades desarrolladas por las provincias y los municipios. Así, en el ámbito de la Secretaría de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social se creó el programa Unidos – Programa de Apoyo Familiar a partir de la unificación del PRANI y del ASOMA y la integración del Prohuerta. De igual forma, en el mismo año, los ministerios de Desarrollo Social, Salud y Educación se unieron para crear un plan integral de lucha contra la exclusión social, el Plan Solidaridad, con el objeto de fortalecer a la familia en sus condiciones nutricionales y alimentarias, de salud y a través de acciones de promoción, educación y prevención. Problemas operativos y dificultades en la articulación con los ministerios involucrados en la puesta en práctica de dicho plan, produjeron que no fuese implementado de la manera prevista.

En 2002, los recursos del programa Unidos y de otros programas se asignaron al PEA*.⁹⁰ Además, los fondos del FOPAR fueron redireccionados para el financiamiento de proyectos de comedores comunitarios. A través de estas medidas se incrementó notablemente la cantidad de recursos destinados a alimentación y nutrición. En efecto, de acuerdo con datos de la DAGPyPS, el gasto del Ministerio de Desarrollo Social en este tipo de programas –sin incluir los comedores escolares– pasó de aproximadamente \$ 47 millones en 2000 y \$ 55 millones en 2001 a más de \$ 350 millones en 2002 y a \$ 330 millones en 2003. Por su parte, el FOPAR ejecutó más de \$ 73 millones en 2003 y el gasto del Prohuerta se mantuvo, al igual que en años anteriores, cercano a los \$ 10 millones.

Además, en 2002, el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología implementó el Proyecto de Mejoramiento de los Servicios Alimentarios, orientado a complementar financieramente la asignación presupuestaria de los comedores escolares, especialmente en las escuelas hogares y rurales, con una partida de casi \$ 77 millones, mientras que en 2003 estos recursos ascendieron a \$ 97 millones.

90 Excepto los fondos del Prohuerta, que siguió funcionando bajo la coordinación del INTA.

Por su parte, el INSSJyP financia los comedores en centros de jubilados y la entrega de bolsones alimentarios mediante el programa Probienestar. Los beneficiarios de este programa deben ser afiliados titulares al INSSJyP, mayores de 70 años o discapacitados, o pensionadas con hijos menores de 14 años a cargo. Deben percibir haber previsional único y mínimo, no contar con sostén familiar, ni otros ingresos o encontrarse en situación socioeconómica crítica. Los centros de jubilados son entidades intermedias reconocidas por el INSSJyP y realizan las compras de los componentes de los bolsones, según las normas establecidas por dicho organismo (compulsa de precios de al menos tres comercios). También seleccionan a los beneficiarios, teóricamente a través de un padrón, y el INSSJyP supervisa el cumplimiento de los requisitos. Se estima que en 2001 había aproximadamente 2 700 centros y, según el padrón de beneficiarios, 308 000 personas recibieron el programa. El gasto total fue alrededor de \$ 95 millones, de los cuales cerca de \$ 11 millones –es decir 12%– correspondieron a gastos administrativos.

Los programas alimentarios nacionales –salvo Probienestar– se ejecutan descentralizadamente mediante transferencias a los gobiernos provinciales, que actúan de forma directa o a través de los gobiernos municipales u OSC. Los retrasos en las transferencias desde la Nación, las propias dificultades financieras de las provincias y las escasas prácticas de monitoreo y seguimiento de los fondos han provocado en muchos casos que los programas nacionales centralicen las compras de alimentos para que los niveles subnacionales los distribuyan entre los beneficiarios. En cambio, en el caso del PEA* las provincias reciben transferencias de fondos por parte del gobierno nacional y pueden escoger el proceso de compras de alimentos que les resulte más conveniente (Britos, 2003).

6.10.1. Cobertura

A partir de la ECV 2001 es posible analizar la asistencia alimentaria ofrecida en las escuelas. En primer lugar, se observa que entre los niños de 3 a 14 años, 41.8% recibió alimentos en comedores escolares. De acuerdo con la clasificación según condición de pobreza, los beneficiarios se concentraron en mayor medida en los sectores pobres. Aún así, casi un tercio de los beneficiarios correspondía a estratos no pobres. El nivel de cobertura para los niños indigentes fue 57.4% y 49.2% para los niños pobres no indigentes. En otros términos, los resultados señalan que en

Cuadro 6.25

NIÑOS DE 3 A 14 AÑOS QUE RECIBIERON ALIMENTOS EN JARDINES,
GUARDERÍAS Y ESCUELAS PÚBLICAS SEGÚN CONDICIÓN DE POBREZA, 2001
(en porcentajes y estructura porcentual)

Origen de la ayuda	Tasa de cobertura				Estructura porcentual			
	Indigentes	Pobres no indigentes	No pobres	Total	Indigentes	Pobres no indigentes	No pobres	Total
Jardines, guarderías y escuelas públicas	57.4	49.2	28.5	41.8	35.1	33.7	31.2	100.0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de ECV 2001.

^{a/} El análisis sólo considera la población que declara ingresos.

2001 más de 1.5 millones de niños pertenecientes a hogares de bajos ingresos –679 090 de hogares indigentes y 907 489 de hogares pobres no indigentes– permanecieron al margen de los comedores escolares (ver cuadro 6.25).⁹¹

Por otro lado, a partir de la ECV 2001 también es posible analizar la ayuda prestada a los hogares a través de entrega de alimentos y comedores comunitarios o infantiles no escolares. En este caso, se aprecia que 19.7% de la población total recibió alimentos y 3.7% asistió a comedores, principalmente de algún organismo o programa oficial. La desagregación de los beneficiarios según condición de pobreza muestra que 70.5% de la provisión de alimentos estuvo dirigida a personas pobres. En el caso de la asistencia en comedores, la focalización fue mayor ya que 87% de los beneficiarios de comedores comunitarios eran pobres. Pero, más allá de que la focalización en los sectores de la población más desfavorecidos es bastante alta –principalmente en el caso de los comedores– las tasas de cobertura reflejan importantes deficiencias debido a que más de 50% de las personas en condición de indigencia no recibieron asistencia alimentaria (ver cuadro 6.26).

91 Si además se considera a los niños de 3 y 4 años que recibieron alimentos en forma regular y gratuita fuera del jardín o guardería, la cobertura asciende a 43.4% y mejora levemente la focalización en los sectores indigentes.

Cuadro 6.26

PERSONAS QUE RECIBIERON ALIMENTOS Y ASISTIERON A COMEDORES COMUNITARIOS
SEGÚN CONDICIÓN DE POBREZA, 2001
(en porcentajes y estructura porcentual)

Tipo de ayuda	Tasa de cobertura			Estructura porcentual				
	Indigentes	Pobres no indigentes	No pobres	Total	Indigentes	Pobres no indigentes	No pobres	Total
Recepción de alimentos	43.4	27.8	9.7	19.7	39.1	31.4	29.5	100.0
De organismo o programa oficial	36.3	21.7	6.7	15.3	42.1	31.5	26.4	100.0
De una institución sin fines de lucro	2.1	1.5	0.3	0.9	40.7	38.1	21.1	100.0
De otras instituciones o personas	5.0	4.6	2.6	3.5	25.5	29.1	45.4	100.0
Asistencia a comedores comunitarios	11.6	5.1	0.8	3.7	56.3	30.7	13.0	100.0
De organismo o programa oficial	8.2	3.6	0.5	2.6	56.5	31.4	12.1	100.0
De una institución sin fines de lucro	2.1	0.9	0.2	0.7	53.9	28.6	17.6	100.0
De otras instituciones o personas	1.3	0.5	0.1	0.4	59.3	29.3	11.4	100.0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de ECV 2001.

a/ La encuesta pregunta a los hogares sobre la recepción de alimentos y la asistencia a comedores comunitarios o infantiles no escolares por parte de alguno de sus miembros. El análisis sólo tiene en cuenta a la población que declara ingresos.

7. PARTICIPACIÓN NO ESTATAL EN LA PROTECCIÓN SOCIAL⁹²

Desde comienzos del siglo XX, las OSC han participado en la implementación de las políticas sociales en Argentina, ya sea mediante prestaciones médicas y otros servicios sociales brindados principalmente por las mutualidades –organizadas generalmente por comunidades de inmigrantes–.

Las OSC también se suelen denominar tercer sector u organizaciones sin fines de lucro. Esto último es particularmente importante ya que, de acuerdo con Arroyo (2002), las OSC no deben tener fines de lucro. Las OSC son organizaciones flexibles y descentralizadas, que operan y están conformadas por miembros de la comunidad, en muchas ocasiones por aquellos de menores recursos. Dicha flexibilidad favorece la práctica de métodos participativos que fomentan la acción colectiva, aunque no en todas las organizaciones se logra que las decisiones sean tomadas de forma horizontal; por el contrario, muchas OSC cuentan con estructuras de tipo más bien vertical.

En cuanto a la interacción con el Estado, algunas OSC llevan a cabo sus acciones de forma independiente, mientras que otras reciben financiamiento público e interactúan permanentemente con el gobierno. A mediados de la década del noventa, el sector público implementó un conjunto de programas para fomentar el surgimiento de OSC y para capacitar a sus dirigentes en aspectos tales como liderazgo y formas asociativas alternativas.

En lo concerniente a la participación de la población en estas organizaciones, un estudio realizado por Gallup indica que 32% de los mayores de 17 años entrevistados en una muestra de alcance nacional afirmó haber realizado algún tipo de trabajo voluntario durante el año 2001, lo que implica un total de 7.5 millones de adultos. Principalmente durante la década del noventa, el porcentaje de voluntarios sobre el total de la población experimentó un importante aumento en el país,⁹³ aunque aún se halla a distancia de los países desarrollados⁹⁴ (Gallup Institute, 1997 y 2002).

92 Esta sección se basa en Bertranou y Bonari (2003) y Flood, Harriague y O'Connor (2003).

93 Una encuesta similar de Gallup había arrojado en 2000 un 26% de adultos voluntarios; en 1997 el porcentaje fue del 20%. Esto significa que en un lustro el voluntariado se incrementó un 60%, mientras que entre 2000 y 2001 el aumento fue de 23%.

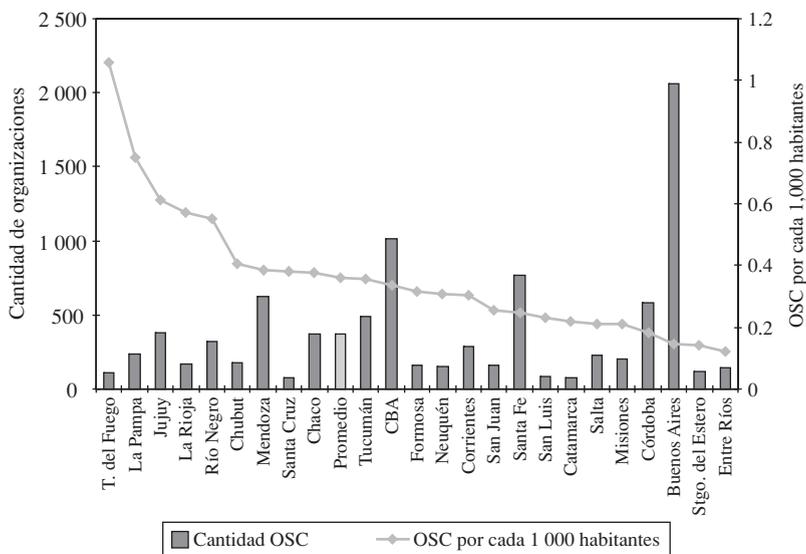
94 En países como Holanda, Suecia, Canadá y Gran Bretaña, la participación de los ciudadanos en tareas voluntarias se ubica entre el 30% y el 34% de la población total. En Estados Unidos la proporción se eleva al 40% (Gaskin, Smith y Paulwitz, 1996).

En Argentina, el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC) –dependiente del Ministerio de Desarrollo Social– es el organismo encargado del relevamiento y fortalecimiento del tercer sector, así como de brindar información y apoyo a las organizaciones que lo conforman. En noviembre de 2002 el CENOC tenía registradas 9 446 OSC, de las cuales 58% prestaba servicios sociales; 25%, de educación; y 21%, de salud. A su vez, se encontraban organizadas principalmente bajo la forma de Asociaciones Civiles (35%), Grupos Comunitarios (16%) y Fundaciones (12%).

Con respecto al alcance geográfico, 80.6% de las OSC tienen alcance local, es decir, circunscriben sus actividades al área que pertenecen; 11.6% poseen alcance provincial o regional –trabajan en provincias pertenecientes a su zona geográfica– y el resto actúa en el ámbito nacional. En el siguiente gráfico se observa la distribución por provincia de las OSC (ver gráfico 7.1).

En buena medida, las crisis institucionales y de representatividad han favorecido el surgimiento de distintas organizaciones que intentaron

Gráfico 7.1
INSERCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL
EN LAS PROVINCIAS, 2003



Fuente: Elaboración propia sobre la base de CENOC (2003).

compensar la ausencia e incapacidad del Estado para resolver los problemas de los sectores más vulnerables de la población. Estas organizaciones no están exentas de problemas; algunas han estado estrechamente vinculadas con determinados sectores políticos, por lo que no siempre han representado los intereses, valores e identidades de los sectores pobres. La vulnerabilidad del tercer sector se refleja en la alta tasa de natalidad y mortalidad de las OSC, la profesionalización incompleta –dedicación de tiempo parcial y complementario–, la alta proporción de voluntariado y voluntarismo no especializado ni seleccionado (Suárez, 1996).

A principios de 2002, con el fin de hacer frente a la crisis, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el gobierno, las iglesias, las organizaciones de la sociedad civil y otros organismos conformaron la Mesa del Diálogo Argentino, que estableció las bases y propuestas para el diálogo y los pasos a seguir. En general, gran parte de sus recomendaciones se pusieron en práctica: se implementaron el PEA*, el Remediar y el PJyJHD. Sin embargo, hubo ciertas discrepancias con respecto a las recomendaciones, sobre todo en lo relacionado con la exigencia de contraprestación laboral a los beneficiarios del PJyJHD y el control de los programas. Una vez finalizada la primera etapa de la Mesa del Diálogo se constituyó un Consejo Económico Social con el propósito de darle continuidad a la misma, pero una vez superados los peores momentos de la crisis este instrumento fue perdiendo vigencia.

Por otro lado, con la implementación del PJyJHD cobraron gran relevancia los CCL como espacios organizados de interacción entre los gobiernos locales y las OSC. Además, el programa también contempla la creación de Consejos Consultivos Provinciales (CCP).⁹⁵

En un estudio realizado por CENOC-FLACSO (2003), basado en el análisis de grupos focales de distintos CCL, se señala que las principales falencias de dichos consejos, especialmente de los CCP, se refieren a la

95 En CENOC-FLACSO (2003) se define a los CCL como “todos los espacios de articulación entre el gobierno municipal, las organizaciones sociales y, eventualmente, el sector privado que, bajo diferentes denominaciones, tienen como objetivo central la búsqueda de articulación de recursos, la promoción del desarrollo en el territorio y la generación de instancias de articulación institucionales. En todos los casos, con la intención de mejorar las condiciones de participación de los vecinos y promover el desarrollo económico y social tanto de los sectores de pobres estructurales como de los nuevos pobres y sectores medios en transición”.

dificultad de constituirlos y asignarles un rol estratégico o incluso concreto dentro del PJyJHD. También se observaron dificultades para incorporar al sector privado, en el acceso a la información, escasez de recursos para tareas operativas, y problemas para visualizar su rol en el futuro. En este sentido, se destaca la necesidad de incorporar componentes de capacitación y bienes de capital al PJyJHD.

Con relación al rol del gobierno nacional, en el mismo estudio se resumen los reclamos más frecuentes: a) plantear reglas claras y respetarlas; b) no superponer tareas de monitoreo; c) asignar recursos a los Consejos para acciones de capacitación y fortalecimiento; d) tener un sistema de información rápido sobre altas y bajas; e) reconocer las limitaciones de recursos económicos, técnicos y humanos de los Consejos Provinciales para no exigirles plazos imposibles de cumplimentar.

Por último, el rol de las empresas también ha cobrado mayor fuerza a partir de la creación de espacios de difusión del concepto de responsabilidad social empresarial. En general, las empresas realizan actividades sociales en las áreas donde poseen establecimientos productivos y, en muchos casos, le otorgan una alta valoración a la participación de sus empleados en actividades comunitarias.

8. CONSIDERACIONES FINALES

El objetivo de esta sección final es realizar una breve síntesis de los desafíos que enfrenta la protección social en la Argentina y presentar algunas reflexiones que surgieron en la elaboración de este documento.

8.1. Desafíos de la protección social en la Argentina

Los desafíos que afronta la protección social en la Argentina son cuantiosos y abarcan dimensiones que van desde la economía política, incluyendo la vinculación con la política económica y la política social, hasta aspectos institucionales como el federalismo fiscal. Sin pretender hacer un listado exhaustivo de todos los desafíos y considerando que existen importantes interrelaciones, los principales podrían resumirse en: (a) problemas para definir una estrategia destinada a afrontar los factores externos a la protección social, que fundamentalmente afectan al financiamiento; (b) problemas relativos a las instituciones, en particular la

fragmentación y consolidación de capacidades técnicas; (c) el alcance de la cobertura; y (d) las desigualdades e inequidades.

El primer desafío para los sistemas de protección social es lograr un adecuado desempeño ante caídas en los niveles de actividad económica. La inestabilidad macroeconómica ha incidido fuertemente en las fluctuaciones de la actividad, el desempleo y los ingresos fiscales destinados al financiamiento de los programas de protección social. Con ello, la continuidad, consolidación y resultados de los programas han sido severamente afectados.

También es necesario reconocer que el mismo sistema de protección social puede dar origen a la mencionada inestabilidad. Un ejemplo podría considerarse la reforma previsional de 1993-1994 y las políticas fiscales posteriores destinadas a alentar el empleo, reduciendo el financiamiento a través de las contribuciones patronales y la transferencia de los sistemas previsionales provinciales que presentaban problemas de viabilidad financiera. La no adecuada anticipación del déficit fiscal que ocasionarían tanto la reforma como las políticas que redujeron el financiamiento incrementaron el gasto del sistema de jubilaciones y pensiones a cargo de la Nación.

Asimismo, la inclusión de la dimensión intergeneracional en la discusión de la forma de financiamiento y la asignación del gasto social en el sistema de protección social necesita ser revalorizada. Numerosas de las decisiones relativas a los recursos y al destino del gasto en el área social tienen implicancias dinámicas de envergadura que afectan durante varias décadas a las múltiples generaciones que componen una familia.

El segundo desafío relevante consiste en mejorar los aspectos institucionales de los programas de protección social. Aún resta avanzar en el diseño y articulación de muchos programas, y en generar las condiciones necesarias para que la evaluación pueda realizarse en forma sostenida y concurrente. Esto permitiría potenciar los beneficios de los programas y su legitimidad social, evitando que los asegurados recurran a otras opciones para protegerse ante riesgos sociales y su pérdida de confianza y respaldo, que se manifiesta a través de la elusión y evasión de las contribuciones a la seguridad social. Otra dimensión en materia institucional, susceptible de mejoras, es la regulación y supervisión de los sistemas descentralizados o delegados a administradores privados. En el caso de la Argentina sobresalen las AFJP, ART y obras sociales.

Es importante señalar la relevancia que adquieren en este contexto las capacidades técnico-burocráticas como determinantes de la calidad de

la información disponible para los diseñadores y gestores de políticas públicas. Éstas proporcionan las bases para la discusión y análisis de políticas viables y técnicamente innovadoras para la resolución de los desafíos institucionales.

La ampliación de la cobertura de los esquemas y programas es otro desafío reconocido en términos políticos y sociales. Para el grupo de los trabajadores, en promedio, sólo uno de cada tres tiene acceso a protección con los seguros sociales vigentes. El acceso a la asistencia social también es, en algunos casos, limitado. De esta forma, las brechas de cobertura producen una exposición de las familias a eventos adversos que afectan tanto su bienestar corriente como futuro. La Argentina es probablemente uno de los pocos casos, entre los países de ingreso medio, que ha sufrido en un lapso relativamente corto, una importante caída en la cobertura de los programas tradicionales de protección social organizados como seguros sociales. Esto queda evidenciado en el caso de las prestaciones por vejez y sobrevivencia para mayores de 60/65 años, cuya cobertura cayó dramáticamente a partir de 1994, debido al deterioro de las condiciones del mercado laboral y a la implementación de una reforma previsional que establece requisitos más estrictos para acceder a las prestaciones.

Finalmente, reducir las desigualdades e inequidades en el acceso y las prestaciones de la protección social implica superar un importante desafío que no sólo abarca a la protección social, sino también a otras dimensiones interrelacionadas como el mercado laboral, los derechos civiles, la exposición a la violencia y la calidad de vida en las ciudades. La unificación y estandarización de las prestaciones y reglas para su adquisición es un punto de partida relevante para afrontarlo.

8.2. Experiencia de trabajo en el análisis de la protección social

Este estudio comprensivo sobre la protección social en la Argentina ha sido un ejercicio por demás ambicioso. La primera cuestión a destacar es que el cúmulo de información institucional y cuantitativa abordado en este documento permite realizar una adecuada primera evaluación general de la situación y vislumbrar la importancia de profundizar el análisis en diversas dimensiones.

Las mejoras implementadas en los últimos años en cuanto a la generación de información para el análisis de la situación de los hogares y

los individuos con relación a la protección social, como es la cuantificación del gasto público social y los registros de beneficiarios, han progresado de la mano de la informatización de los sistemas, otorgando la posibilidad de realizar un monitoreo y análisis más acucioso. Resta, sin embargo, un largo camino por recorrer.

Los desafíos en materia institucional para continuar y profundizar este tipo de análisis pueden resumirse en lo siguiente. Por un lado, existe una alta fragmentación entre y dentro de los distintos niveles de gobierno y jurisdicciones que limita la consolidación de la información disponible. También el relevamiento descriptivo, pero más aún el intento de evaluar el desempeño, se ha visto limitado por los recurrentes cambios en los programas, su identificación, sus metas, fuentes de financiamiento y responsables institucionales. A su vez, es imperioso mejorar la continuidad y consistencia en la generación de información tanto a nivel presupuestario como en términos de los beneficiarios de los programas, desde el punto de vista de los registros administrativos y de las encuestas a hogares. Esto facilitaría realizar el seguimiento y evaluación de los programas y contribuiría además a otro desafío pendiente, la evaluación del impacto redistributivo. Los efectos distributivos intra e intergeneracional de la protección social parecieran tener un efecto relevante en el bienestar de distintas generaciones y grupos poblacionales. Dado que uno de los desafíos más importantes de las políticas públicas vigentes y futuras debe centrarse en revertir el fracaso distributivo que ha experimentado la sociedad argentina, es deseable contar con insumos e instrumentos que posibiliten una correcta evaluación de las distintas intervenciones y cambios en la protección social, a los efectos de un diseño que contribuya con este objetivo.

9. BIBLIOGRAFÍA

- Administración Federal de Ingresos Públicos, 2004 *Informe de recaudación. III trimestre de 2004* (Buenos Aires, Dirección de Estudios-AFIP).
- Alonso, G. 2000 *Análisis de las capacidades institucionales de la Superintendencia de Servicios de Salud* (Buenos Aires, INAP).
- Arroyo, D. 2002 *¿Qué es el tercer sector?* (Buenos Aires).
- Banco Mundial, 2000 *World Development Report 2000/2001. Attacking poverty* (Londres, Oxford University Press).
- _____. 2001 *World social protection sector strategy: From safety net to springboard* (Washington, Banco Mundial).

- Belmartino, S. *et al.* 1987 *Las instituciones de salud en Argentina liberal: Desarrollo y crisis* (Buenos Aires, Secretaría de Ciencia y Técnica).
- Bertranou, E. y Bonari, D. 2003 *El gasto público social en Argentina: Diagnóstico y perspectivas*. Premio Fulvio Salvador Pagani 2003 (Córdoba, Fundación ARCOR).
- Bertranou, F. M. 2005a *Restricciones, problemas y dilemas de la protección social en América Latina: Enfrentando los desafíos del envejecimiento y la seguridad de ingresos* (2005), Bienestar y Política Social, Vol.1, N° 1 (México, Conferencia Interamericana de Seguridad Social y Universidad Iberoamericana).
- _____ 2005b *Ampliación de la cobertura de seguridad social a los desempleados* (Santiago, OIT), no publicado.
- _____ 2004 *Protección social y mercado laboral* (Santiago, OIT).
- Bertranou, F. M. y Arenas de Mesa, A. (ed.) 2003 *Protección social, pensiones y género en Argentina, Brasil y Chile* (Santiago, OIT).
- Bertranou, F. M. y Grushka, C. 2002 “Beneficios sociales y pobreza en Argentina: Estudio del programa de pensiones no contributivas”, en Bertranou, Solorio y van Ginneken (eds) *Pensiones no contributivas y asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay* (Santiago, OIT).
- Bertranou, F. M. y Jiménez, O. 2005 “La protección social en América Latina: Los desafíos de la heterogeneidad e inequidad”, en *Revista Internacional de Seguridad Social* N° 58, N° 2-3 (Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social).
- Bertranou, F. M., Rofman, R. y Grushka, C. 2003 “Argentina’s pension system: From reform to crisis”, en *International Social Security Review*, Vol. 56, N° 2 (Oxford, International Social Security Association, Blackwell Publishing), abril-junio.
- Bertranou, F. M., Solorio, C. y van Ginneken, W. (eds.) 2002 *Pensiones no contributivas y asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay* (Santiago, OIT).
- Bisang, R. y Cetrángolo, O. 1997 *Descentralización de los servicios de salud en la Argentina*. Serie Reformas de Política Pública N° 47 (Santiago, CEPAL).
- Britos, S. 2003 *Programas alimentarios en Argentina: Situación actual y desafíos pendientes* (Buenos Aires, Centro de Estudios sobre Nutrición Infantil-CESNI).
- CENOC, 2003 *Acerca de la constitución del tercer sector en Argentina. Las actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil inscriptas en el CENOC* (Buenos Aires, CENOC-Ministerio de Desarrollo Social).

- CENOC-FLACSO, 2003 *Evaluación de los niveles de participación de las Organizaciones Sociales Civiles en los Consejos Consultivos y la capacidad de aprovechamiento de los recursos locales* (Buenos Aires, CENOC-FLACSO).
- CEPAL, 2001 *Boletín sobre Erradicación de la Pobreza* N° 8 (Santiago, CEPAL).
- Ceriani, L. 2003 *Una actualización del Sistema Nacional del Seguro de Salud* (Mendoza, Asociación de Economía de la Salud de Argentina).
- Cetrángolo, O. y Devoto, F. 2002 *Organización de la salud en Argentina y equidad*. Documento presentado en el Taller Regional Consultation on Policy Tools: Equity in Population Health (Buenos Aires).
- Chackiel, J. 2000 *El envejecimiento de la población latinoamericana: ¿Hacia una relación de dependencia favorable?*, Serie Población y Desarrollo N° 4 (Santiago, División de Población, CELADE).
- Chébez, V. y Salvia, A. 2001 *Empleo, desocupación y seguro de desempleo en la Argentina. Propuestas de políticas para su mejoramiento* (Buenos Aires, V Congreso Nacional de Estudios del Trabajo-Asociación de Estudios del Trabajo).
- Cichon, M., et al. 2004 *Financing social protection* (Ginebra, Financial, Actuarial and Statistical Services Branch, OIT).
- CONAETI, 2005 *¿Qué es el trabajo infantil?* (Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social). http://www.trabajo.gov.ar/conaeti/que_es/mundo.htm
- Consejo Empresario Argentino, 2000 *Crecimiento y bienestar* (Buenos Aires).
- Contaduría General de la Nación, 2004 *Cuenta de inversión 2003* (Buenos Aires, Ministerio de Economía y Producción) <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/default1.htm>
- Coudouel, A. et al. 2001 *Social protection* (Washington, Banco Mundial).
- DAGPyPS, 2004 *Informe sobre los Programas de Empleo de Ejecución Provincial 2003*, serie Documento de Trabajo N° GP/15 (Buenos Aires, Ministerio de Economía y Producción).
- _____ 2005 *Serie de gasto público consolidado por finalidad- función (1980-2003)* (Buenos Aires, Ministerio de Economía y Producción) http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/series_gasto.html
- Damill, M., Frenkel, R. y Maurizio, R. 2002 *Argentina: Una década de convertibilidad. Un análisis del crecimiento, el empleo y la distribución del ingreso* (Santiago, OIT).
- DGSC, 2000 *Evaluación del Fondo Nacional de la Vivienda* (Buenos Aires, Ministerio de Economía y Producción).

- DGSC, Dirección Nacional de Cuentas Nacionales y Proyecto de Desarrollo de Políticas y Regulación de los Seguros de Salud, 2001 *Estimaciones del gasto en salud – Argentina. Año 1997 y proyecciones* (Buenos Aires, Ministerio de Economía y Producción y Ministerio de Salud).
- DNPGS, 1997 *Revisión del gasto social en Argentina* (Buenos Aires, Proyecto Protección Social I, Banco Mundial).
- _____. 1999a *Caracterización y evolución del gasto público social. Período 1980-1997* (Buenos Aires, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos).
- _____. 1999b *Caracterización y evolución del gasto público social. 1999* (Buenos Aires, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos).
- Fizbein, A., Giovagnoli, P. y Aduriz, I. 2003 *La crisis argentina y su impacto en el bienestar de los hogares*, serie Working Paper N° 25142 (Washington, Banco Mundial)
- Flood, M., Harriague, M. y O’Connor, E. 2003 *30 años de gasto público social en Argentina. Interrogantes y desafíos* (Buenos Aires).
- Franco, R. 1990 *La focalización como criterio para aumentar la eficiencia de la política social*. Documento presentado en el Seminario sobre Descentralización Fiscal y Banco de Proyectos (Santiago, ILPES).
- Gallup Institute, 1997 *Estudio sobre donaciones y trabajo voluntario* (Buenos Aires, Gallup Institute).
- _____. 2002 *Perfil de los trabajadores voluntarios* (Buenos Aires, Gallup Institute).
- Gaskin, K., Smith, J. y Paulwitz, I. 1996 *Ein neues bürgerschaftliches Europa. Eine untersuchung zur verbreitung und rolle von volunteering in zehn ländern* (Stuttgart, Fundación Robert Bosch).
- Gasparini, L. 2003 *Argentina’s distributional failure. The role of integration and public policies*, serie Documento de Trabajo N° 1 (La Plata, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales y Universidad Nacional de La Plata).
- Giordano, O., Colina, J. y Torres, A. 2002 *La asistencia social en Argentina* (Buenos Aires, Fundación Novum Milenium).
- Golbert, L. 1996 *Viejos y nuevos problemas de las políticas asistenciales* (Buenos Aires, Centro de Estudios para el Cambio Estructural, CECE).
- Gómez Sabaini, J., Rossignolo, D. y Santieri, J. 2002 *La equidad distributiva y el sistema tributario: Un análisis para el caso argentino*, Serie Gestión Pública N° 20 (Santiago, ILPES/CEPAL).
- Grushka, C. O. 2005 *Social (in)security at the beginning of the XXI Century. The Argentine elderly and a decade of increasing exclusion*. Documento de consultoría para el Banco Mundial (Buenos Aires).
- Hagemeyer, K. 2001 *Social protection expenditure and performance reviews* (Ginebra, OIT).

- INDEC, 1994 *Estimaciones y proyecciones de población 1950-2050. Total país*. Estudios INDEC N° 23 (Buenos Aires, INDEC).
- _____ 1996 *Proyecciones de población por sexo y grupos de edad: urbana-rural y económicamente activa (1990-2025) y por provincia (1990-2010)*. Series Análisis Demográfico N° 7 (Buenos Aires, INDEC).
- _____ 1997 *La mortalidad en Argentina entre 1980 y 1991*. Series Análisis Demográfico N° 9 (Buenos Aires, INDEC).
- _____ 2003 *Mercado de trabajo: Principales indicadores de los aglomerados urbanos*. Información de prensa. (Buenos Aires, INDEC).
- _____ 2004 *Incidencia de la pobreza y de la indigencia. Aglomerados de la Encuesta Permanente de Hogares con Medición Puntual. Octubre de 2003 - Mayo 2003*. Información de Prensa (Buenos Aires, INDEC).
- _____ s/f *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del año 2001* (Buenos Aires, INDEC).
- _____ s/f *Resultados de la Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad* (Buenos Aires, INDEC). http://www.indec.mecon.gov.ar/webcenso/ENDI/index_endi.asp
- Jalan, J. y Ravallion, M. 1999 *Income gains to the poor from workfare: Estimates for Argentina's Trabajar Program*. Serie Working Paper N° 2.149 (Washington, Banco Mundial).
- Llach, J. J. y Montoya, S. 1999 *En pos de la equidad. La pobreza y la distribución del ingreso en el área metropolitana de Buenos Aires: Diagnóstico y alternativas de políticas* (Buenos Aires, IERAL, Fundación Mediterránea).
- Mesa-Lago, C. 1978 *Social security in Latin America: Pressure groups, stratification and inequality* (Pittsburgh, University of Pittsburgh Press).
- Monza, A. y Giacometti, C. 2003 *Los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar*. Serie Documentos de Trabajo N° 1 (Buenos Aires, OIT).
- MTEySS, 2004 *Trabajo, ocupación y empleo. Estudios 2004*. Serie Estudios N° 1 (Buenos Aires, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, MTEySS).
- MTEySS, 2005 *Trabajo infantil en la Argentina: Avance en su medición*. Informe de prensa (Buenos Aires).
- Muñoz, M. et al. 1999 *Pensiones no contributivas. El mayor programa de ayuda social del Estado 1996-1999* (Buenos Aires).
- OCDE 1996 *Social expenditure statistics of OECD countries* (Paris, OCDE).
- OIT, 1997 *19th international inquiry into the cost of social security* (Ginebra, OIT).
- ONU, 2003 *Objetivos de desarrollo del milenio. Argentina: La oportunidad para el reencuentro* (Buenos Aires, Presidencia de la Nación-Naciones Unidas).

- OPS, 2000 *Análisis de situación de salud en las Américas 1999-2000*. Boletín Epidemiológico, Vol. 21 N° 4 (Organización Panamericana de la Salud) http://www.paho.org/Spanish/sha/be_v21n4-editorial.htm
- Ortiz, I. D. (ed.) 2001 *Social protection in Asia and the Pacific*. ADB (Manila, Islas Filipinas).
- Pantelides, E.A. 1989 *La fecundidad argentina desde mediados del Siglo XX*. Serie Cuadernos del CENEP N° 41 (Buenos Aires, Centro de Estudios de Población, CENEP).
- Petrecolla, D. 1994 *Pobreza y distribución del ingreso en el Gran Buenos Aires: 1989-1994*. Serie WP 010 (Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella).
- Ravela, P. 2000 *Informe de evaluación del Programa Nacional de Becas Estudiantiles de la República Argentina* (Buenos Aires).
- Rawlings, L B. y Rubio, G. M. 2003 *Evaluating the impact of conditional cash transfer programs*. Policy Research Working Paper N° 3.119 (Washington, Banco Mundial).
- Repetto F. 2001 *Transferencia de recursos para programas alimentarios en las provincias: Un análisis de lo sucedido en los años '90*. Documento N° 54 (Buenos Aires, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional-Fundación Gobierno y Sociedad y Fundación Grupo Sophia).
- _____ 2003 *Autoridad social en Argentina: Aspectos político-institucionales que dificultan su construcción*. Serie Políticas Sociales N° 62 (Santiago, CEPAL).
- Repetto, F. y Alonso, G. 2004 *La economía política de la política social argentina: Una mirada desde la desregulación y la descentralización*. Serie Políticas Sociales N° 97 (Santiago, CEPAL).
- Rofman, R; Grushka, C. y Chebez, V. 2001 *El sistema de asignaciones familiares como herramienta central en la política social argentina*. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública (Buenos Aires).
- San Martino, J. y Chébez, V. 2003 *Institucionalidad de la protección social en Argentina: Una evaluación desde la organización en su provisión y la perspectiva del ciclo de vida*. Informe de Consultoría para la Oficina Internacional del Trabajo (Buenos Aires).
- Sanguinetti, J. 2002 *Los determinantes políticos e institucionales de las políticas sociales: Un análisis de los procedimientos presupuestarios*. Documento N° 65 (Buenos Aires, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, CEDI).
- Sanguinetti, P. y Porto, A. 1997 "La descentralización fiscal, las transferencias intergubernamentales y la distribución regional y personal

- del ingreso: Situación en Latinoamérica”, en G. Aghón y H. Edling (comp.) *Descentralización fiscal en América Latina: Nuevos desafíos y agenda de trabajo* (Santiago, CEPAL./GTZ).
- Secretaría de Seguridad Social, 2002 *Panorama de la seguridad social* (Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social).
- _____. 2003a *Nota Técnica N° 4. Financiamiento del sistema integrado de jubilaciones y pensiones* (Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social).
- _____. 2003b *Libro blanco de la seguridad social* (Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social)
- _____. 2005 *Prospectiva de la previsión social* (Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social).
- SIGEN, 2001 *Informe de gestión de la Comisión Nacional Asesora para la Integración de Personas con Discapacidad* (Buenos Aires, SIGEN).
- SINTyS, 2002 *Asignaciones familiares* (Buenos Aires, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Presidencia de la Nación, SINTyS).
- Somoza, J. L. 1971 *La mortalidad en Argentina entre 1869 y 1960* (Buenos Aires, Centro de Investigaciones Sociales, Instituto Torcuato di Tella).
- SRT, 2003 *Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales – Anuario estadístico 2003* (Buenos Aires, SRT) Argentina. <http://www.srt.gov.ar/nvaweb/data/data2003.htm>
- SSS, 2003 *Estadísticas* (Buenos Aires, SSS). Argentina. <http://www.sssalud.gov.ar/index/index.php?opc=estadisticas>
- STEP/OIT/Ministerio de Salud Argentina, 2001 *Combate a la exclusión de la protección social en salud en Argentina* (Buenos Aires, STEP/OIT/Ministerio de Salud).
- Suárez, F. 1996 *Debilidades de las ONGs*. Año III, N° 9 (Buenos Aires, Editorial Oikos).
- Summers, L. 1989 “Some simple economics of mandated benefits”, en *American Economic Review*, Vol. 79, N° 2 (Nashville, The American Economic Association) .
- Tenti Fanfani, E. 1989 *Estado y pobreza: Estrategias típicas de intervención*. Biblioteca Política N° 256 (Buenos Aires, CEAL).
- van de Walle, D. 1995 *Public spending and the poor: What we know, what we need to know*, serie Working Paper N° 1.476 (Washington, Banco Mundial).

Anexo 1

ANEXO METODOLÓGICO

- En el proceso de consolidación se imputa el gasto en la jurisdicción que lo ejecuta y no en la que lo financia. Por lo tanto, para evitar duplicaciones, las transferencias de fondos de Nación a provincias y a municipios, y las de provincias a municipios se descuentan de la jurisdicción financiadora y se incluyen en la ejecutora.
- Para registrar el gasto se utiliza la etapa presupuestaria “devengado”, según el criterio incorporado en 1994 por la Ley de Administración Financiera. En dicha etapa surge una obligación de pago por la recepción de conformidad de bienes o servicios oportunamente contratados, o por haberse cumplido los requisitos administrativos para los casos de gasto sin contraprestación. También implica la afectación definitiva de los créditos presupuestarios referibles por un concepto y monto a la respectiva liquidación.
- El gasto comprende el período 1994-2003, ya que a partir de dicho año es posible desagregar el gasto público del gobierno nacional por categoría programática.
- El gasto del gobierno nacional no incluye la ejecución de los fondos fiduciarios ni la imputación del gasto devengado por el reconocimiento de la deuda correspondiente al descuento del 13% en salarios públicos y jubilaciones realizado en 2001 por no contarse al momento del cierre de este trabajo con el detalle de los montos y asignación por programa y finalidad-función.
- La asignación presupuestaria de las actividades es de carácter indicativo; por lo tanto, el gasto registrado puede diferir del efectivamente ejecutado.
- Para obtener el valor de los datos en pesos de 2001, se utiliza un índice de precios combinado, compuesto en partes iguales por el IPC e IPM. Para realizar la combinación, se transforman las series originales en índices con base en 2001 y se realiza el promedio simple de ambos.

ÍNDICES DE PRECIOS: BASE 2001=1

Año	IPC	IPM	Índice combinado
1994	0.95	0.98	0.96
1995	1.02	1.02	1.02
1996	1.06	1.02	1.04
1997	1.06	1.02	1.04
1998	1.02	1.03	1.03
1999	0.98	1.02	1.00
2000	1.02	1.01	1.02
2001	1.00	1.00	1.00
2002	1.77	1.27	1.52
2003	2.09	1.43	1.76

Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC.

- Las series de PIB utilizadas provienen de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales, perteneciente al INDEC.
- Para el gobierno nacional, los datos corresponden al monto devengado en cada año. Para el conjunto de las provincias los datos del período 1994-1999 son definitivos, mientras que para el período 2000-2003 son provisionales. Para los municipios, los datos hasta 1998 son provisionales y desde 1999 hasta 2003, estimados.

Anexo 2

INVENTARIO DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL SEGÚN ÁREA, 2002-2003

CONTENIDO

CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS DEL ANEXO 2

SALUD

- Programa de Reforma de la Atención de la Salud (REMIAR) - Provisión de Medicamentos Genéricos para Atención Primaria de la Salud
- Programa Nacional de Salud Materno Infante Juvenil - Plan Nacional a Favor de la Madre y el Niño
- Programa Nacional de Inmunizaciones - Normatización, Suministro y Supervisión de Vacunaciones y Asistencia para el Suministro de Vacunas
- Programa Nacional de Lucha Contra el HIV/SIDA y Enfermedades de Transmisión Sexual (ETS)- Asistencia para medicamentos y reactivos SIDA
- Programa Federal de Salud (PROFE) - Atención Médica a los Beneficiarios de Pensiones No Contributivas
- Administración de Programas Especiales (APE) - Asistencia Financiera a Agentes del Seguro de Salud
- Asistencia Sanitaria (Ejército)
- Programa de Asistencia Médico Integral (PAMI) - Transferencias y Contribuciones a la Seguridad Social, a Organismos Descentralizados y a la Secretaría de Cultura y Educación
- Hospital Posadas y Hospital Garrahan - Contribuciones a Organismos Descentralizados
- Hospital de Clínicas - Financiamiento de Acciones de Salud en Universidades Nacionales

DISCAPACIDAD

- Promoción de Emprendimientos Productivos Solidarios (REDES)
- Servicio Nacional de Rehabilitación y Promoción de las Personas con Discapacidad - Prevención y Control de las Discapacidades

VEJEZ, INVALIDEZ Y SOBREVIVENCIA

- Prestaciones Previsionales
- Subsidio Complementario - Complementos a las Prestaciones Previsionales
- Subsidio de Tarifas
- Administración de Beneficios Previsionales (Policía Federal Argentina y Policía ex Territorios Nacionales)
- Prestaciones de Previsión Social (Fuerzas Armadas)
- Atención ex Cajas Provinciales (cajas transferidas)
- Transferencias y Contribuciones a la Seguridad Social (cajas no transferidas)

FAMILIA E HIJOS

- Programa Nacional de Cuidados Domiciliarios - Promoción y Protección de los Adultos Mayores
- Programa Sistemas Alternativos a la Institucionalización
- Asignaciones Familiares: Trabajadores Activos y Desempleados

PROTECCIÓN CONTRA EL DESEMPLEO Y MERCADO LABORAL

- Seguro de Desempleo
- Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados

VIVIENDA Y SANEAMIENTO

- Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI)
- Mejoramiento Habitacional y de Infraestructura Básica
- Programa de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico (PROPASA)

ASISTENCIA SOCIAL Y OTROS

- Programa de Desarrollo Social en Áreas Fronterizas del Noroeste y Noreste Argentinos con Necesidades Básicas Insatisfechas (PROSOFA)
- Programa Familias por la Inclusión Social - Atención de Grupos Vulnerables - IDH
- Programa Social Agropecuario (PSA)
- Proyecto de Desarrollo para Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER)
- Ayuda Social a Personas - Ayuda Directa a Personas
- Programa de Desarrollo Integral de Ramón Lista (DIRLI) - Proyecto Integral de Comunidades Aborígenes en el Departamento Ramón Lista
- Programa ARRAIGO - Comisión de Tierras Fiscales Nacionales - Legalización y Otorgamiento de Tierras
- Pensión a Madres de 7 o más hijos
- Pensiones No Contributivas otorgadas por el Congreso de la Nación

EDUCACIÓN BÁSICA

- Programa Nacional de Becas Estudiantiles (PNBE): Proyecto de Becas Estudiantiles - Asignación de Becas Estudiantiles

ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN

- Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR)
- Programa de Emergencia Alimentaria (PEA*)
- ProHuerta
- Proyecto de Mejoramiento de Calidad de los Servicios Alimentarios - Acciones para la Calidad Educativa

CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS DEL ANEXO 2

Programa	Nombre coloquial por el cual es conocido el programa y denominación del programa (o actividad si presupuestariamente corresponde a una actividad en lugar de a un programa), si éste difiere del nombre coloquial.
Función presupuestaria	Función que adquiere el programa dentro de la clasificación presupuestaria de las estadísticas oficiales de la DAGPyPS (difiere de aquella utilizada para calcular el gasto público en protección social). La distribución por función difiere levemente de la realizada por la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Producción porque, a fin de contar con una clasificación funcional del gasto que se ajuste mejor a su naturaleza, se reclasifican algunos programas o actividades de la Administración Nacional.
Institución responsable	Dirección, Subsecretaría, Secretaría y Ministerio –según corresponda– responsable de la ejecución del programa.
Año de inicio	Año de inicio del programa. En los casos en los que se incluye una raya significa que la información no se obtuvo y o que ésta no necesariamente existe.
Destinatarios	Destinatarios del programa. Se incluye a quiénes está dirigido dentro de un grupo general (desocupados, adolescentes, discapacitados, etc.) y, en el apartado de beneficiarios, se amplía y detalla la definición.
Zona geográfica	Zona geográfica atendida por el programa. En el caso que se cuente con información de que el programa tenga planificado incrementar la extensión de su cobertura, esto se aclara expresamente.
Descripción/ objetivos	Descripción del programa y de los objetivos que persigue
Beneficiarios	Beneficiarios alcanzados por el programa. En el caso que el programa nacional sea ejecutado a través del financiamiento de proyectos a OSC o instituciones provinciales, y sean estas últimas las que –mediante la utilización de ese financiamiento– lleven a cabo la prestación de un servicio o la entrega de otro tipo de beneficio a los destinatarios del programa, se considera como beneficiarios al grupo que recibe el beneficio por parte de la OSC o institución provincial. Un ejemplo es el programa denominado Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR), que tiene como objetivo el financiamiento de proyectos de OSC para el apoyo y desarrollo de comedores comunitarios. En este

programa se consideran como beneficiarios a la población en situación de pobreza que asiste a los comedores, y no a las organizaciones receptoras del financiamiento.

Requisitos de acceso	<p>Requisitos que deben cumplir los beneficiarios para acceder al programa.</p> <p>Sólo se detallan cuando exceden los incluidos en la definición de beneficiarios. En los casos en donde se incluye una raya significa que los requisitos se corresponden con la definición de población objetivo del programa.</p>
Tipo de beneficios	<p>Monetarios o en especie. Los primeros corresponden a los programas que entregan a sus beneficiarios exclusivamente dinero en efectivo, y los beneficios en especie se refieren a los programas que brindan el resto de los beneficios (alimentos, medicamentos, prestaciones médicas, útiles escolares, etc.). Aquí corresponde la misma aclaración que se realiza para los beneficiarios: cuando un programa nacional es ejecutado por medio del financiamiento de proyectos a OSC o instituciones provinciales, se considera como beneficio del programa el que brindan estas últimas, y no el financiamiento de sus proyectos por parte del programa nacional.</p>
Beneficios	Beneficios que otorga o brinda el programa
Costo para el beneficiario	Costos monetarios que debe afrontar el beneficiario una vez que ha accedido al programa o que ha afrontado en el pasado para acceder en la actualidad.
Modalidad de ejecución	Descripción de la manera en que el programa se ejecuta, en particular si es en forma centralizada (gobierno nacional) o descentralizada (gobiernos subnacionales).
Fuente de financiamiento	<p>La clasificación por fuente de financiamiento consiste en presentar el gasto público según los tipos genéricos de recursos empleados para su financiamiento. Se incluye la participación de cada fuente de financiamiento que corresponde al gasto ejecutado en 2003 y las mismas refieren al gobierno nacional. Las fuentes de financiamiento internas son:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Tesoro nacional: este financiamiento tiene origen en los recursos con rentas generales. Se caracterizan por ser recursos de libre disponibilidad y sin cargo de devolución. – Recursos propios: estos recursos están compuestos por los ingresos que perciben los organismos descentralizados, la instituciones de seguridad social y la empresas y sociedades del Estado, que provienen de la recaudación tributaria y previsional, la venta de bienes y servicios, la renta de propiedad, la venta de activos, el

- cobro de tasa, derechos, regalías y fondos que se originan como variaciones de los distintos tipos de activos financieros.
- Recursos con afectación específica: se caracterizan por constituir recursos para financiar instituciones, programas y actividades específicas de la administración central.
 - Transferencias internas: son transferencias de recursos que provienen de personas o instituciones que desarrollan sus actividades en el territorio nacional. Tienen por fin procurar inversiones o financiar programas operativos o de funcionamiento. Incluye las contribuciones figurativas y las donaciones provenientes de personas o instituciones no incluidas en el Presupuesto de la Administración Nacional.
 - Crédito interno: esta fuente de financiamiento proviene del uso del crédito y puede optar la forma de títulos de deuda, pasivos con proveedores y obtención de préstamos realizados en el mercado interno. Las fuentes de financiamiento externas son:
 - Transferencias externas: se trata de recursos que tienen su origen en gobiernos y organismos internacionales, destinados a la formación de capital, o para financiar gastos de operación y consumo. Incluyen las donaciones provenientes de personas o instituciones privadas del exterior.
 - Crédito externo: son créditos otorgados por los gobiernos, organismos internacionales y entidades financieras.

<p>Gasto devengado</p>	<p>Erogaciones devengadas por el programa en 2003. La etapa de devengado se refiere a la afectación definitiva de los créditos presupuestarios correspondientes al pago por la recepción de conformidad de bienes contratados oportunamente. Aclaraciones: i) si presupuestariamente el programa figura como actividad –máximo nivel de desagregación posible–, el gasto imputado es solamente indicativo, esto es, pudo ser superado según la necesidad de ejecución, ii) el gasto de dirección y coordinación vinculado con un programa presupuestario se incluye solamente si todo el programa está incluido en este inventario, iii) si el gasto del programa no puede identificarse porque se encuentra agregado con el gasto de otros programas.</p>
<p>Legislación</p>	<p>Normas legislativas que crearon y/o regulan el programa. Las leyes y decretos siempre son nacionales. Las resoluciones que se mencionan corresponden en cada caso al Ministerio donde opera la institución responsable. Cuando se incluye una raya, implica que no hay información. En los casos en los que se incluye una raya significa que la información no se obtuvo o que ésta no necesariamente existe.</p>

SALUD

Programa	Programa de Reforma de la Atención de la Salud (REMEDIAR) – Provisión de Medicamentos Genéricos para Atención Primaria de la Salud
Función presupuestaria	Salud
Institución responsable	Subsecretaría de Políticas, Regulación y Fiscalización. Secretaría de Políticas, Regulación y Relaciones Sanitarias. Ministerio de Salud y Medio Ambiente de la Nación.
Año de inicio	2002
Destinatarios	Familias
Zona geográfica	Total país
Descripción/ objetivos	Enfrentar la emergencia social y sanitaria garantizando el acceso de la población más vulnerable a los medicamentos esenciales que dan respuesta a la mayoría de los motivos de consulta médica en los centros de salud. Fortalecer el modelo de atención primaria.
Beneficiarios	Personas con dificultades para acceder a los medicamentos ambulatorios, en especial quienes están bajo línea de pobreza o no tienen cobertura de obra social.
Requisitos de acceso	Ser atendido en los CAPS
Tipo de beneficios	Especie
Beneficios	Botiquines de medicamentos genéricos que atienden las necesidades de 300 consultas médicas ambulatorias.
Costo para el beneficiario	Gratuito
Modalidad de ejecución	El programa realiza, en forma centralizada, la compra de medicamentos y distribuye los botiquines directamente a los CAPS. La población que asiste a los centros de salud tiene acceso gratuito e integral a los medicamentos incluidos en el botiquín Remediar.

Fuente de financiamiento Tesoro nacional (9.7%) y crédito externo BID (90.3%)

Gasto devengado \$ 61 630 340

Legislación Decreto N° 486/02

Programa **Programa Nacional de Salud Materno Infantil – Plan Nacional a Favor de la Madre y el Niño**

Función presupuestaria	Salud
Institución responsable	Dirección Nacional de Salud Materno Infantil. Subsecretaría de Programas de Prevención y Promoción. Secretaría de Programas Sanitarios. Ministerio de Salud y Medio Ambiente de la Nación.
Año de inicio	1936
Destinatarios	Familias
Zona geográfica	Total país
Descripción/ objetivos	Fortalecer la salud de mujeres en edad fértil, embarazadas, madres, niños y adolescentes de todo el país. Reducir la morbi-mortalidad de niños y adolescentes por causas reducibles y por enfermedades prevalentes en la infancia. Reducir la mortalidad materna y el bajo peso al nacer. Mejorar la atención del parto y del recién nacido. Vigilar el crecimiento y el estado nutricional en los menores de 5 años. Promover la lactancia materna y recuperar a los niños desnutridos con atención ambulatoria. Articular acciones intersectoriales con educación para la promoción integral de la salud en la comunidad.
Beneficiarios	Mujeres en edad fértil, embarazadas, madres, niños y adolescentes; equipos de salud que proveen atención al grupo materno-infantil y juvenil.
Requisitos de acceso	–
Tipo de beneficios	Especie
Beneficios	Leche fortificada y medicamentos esenciales para la atención del embarazo, parto y enfermedades prevalentes de la infancia, capacitación de los equipos de salud, publicaciones sobre temas relacionados con la salud de la población materno-infantil y juvenil.
Costo para el beneficiario	Gratuito

Modalidad de ejecución	La ejecución directa del Programa es realizada por los programas materno infantiles provinciales. La Dirección Nacional de Salud Materno Infantil en su Programa Nacional desarrolla las diferentes líneas de acción.
Fuente de financiamiento	Tesoro nacional (28.6%) y crédito externo BM (71.4%)
Gasto devengado	\$ 88 988 847
Legislación	Ley N° 12.341 de 1936

Programa	Programa Nacional de Inmunizaciones – Normatización, Suministro y Supervisión de Vacunaciones y Asistencia para el Suministro de Vacunas
Función presupuestaria	Salud
Institución responsable	Dirección Nacional de Programas Sanitarios. Subsecretaría de Programas de Prevención y Promoción. Secretaría de Programas Sanitarios. Ministerio de Salud y Medio Ambiente de la Nación.
Año de inicio	–
Destinatarios	Niños y embarazadas
Zona geográfica	Total país
Descripción/ objetivos	Disminuir la mortalidad y, en los casos que sea posible, eliminar las enfermedades inmuno prevenibles incluidas en el Calendario Nacional. Promover, a través del nivel operativo del programa (jurisdicciones provinciales y CBA), la obtención de coberturas nacionales iguales o superiores al 95% con las vacunas del Calendario Nacional, en la oportunidad y en los grupos etarios que señala dicho instrumento.
Beneficiarios	Niños menores de 16 años y embarazadas
Requisitos de acceso	Concurrir a los hospitales, vacunatorios oficiales, puestos de vacunación.
Tipo de beneficios	Especie
Beneficios	Vacunación obligatoria según el calendario de vacunación (BCG, Hepatitis B, Cuádruple, Sabin, Triple Bacteriana, Triple Viral, Doble viral y Doble bacteriana), y material descartable.
Costo para el beneficiario	Gratuito

Modalidad de ejecución	El Ministerio de Salud y Medio Ambiente realiza la compra centralizada de las vacunas correspondientes al Calendario Nacional de Vacunación, del material descartable para su aplicación y de los elementos de la cadena de frío (conservadoras de vacunas y sachets refrigerantes). Cada provincia recibe, trimestralmente, las cantidades de vacunas correspondientes y las dosis necesarias para ser administradas. Las provincias disponen de niveles operativos propios para la recepción, almacenamiento, distribución y aplicación de cada una de las vacunas. Además, el Programa cumple funciones normativas de supervisión y asesoría técnica.
Fuente de financiamiento	Tesoro nacional (14.9%), recursos con afectación específica (0.4%) y crédito externo BM (84.7%).
Gasto devengado	\$ 100 362 569
Legislación	Ley N° 22.909 de 1983 y sus modificatorias

Programa	Programa Nacional de Lucha Contra el HIV/SIDA y Enfermedades de Transmisión Sexual (ETS)– Asistencia para medicamentos y reactivos SIDA
Función presupuestaria	Salud
Institución responsable	Programa Nacional de Lucha contra los retrovirus humanos SIDA y ETS. Subsecretaría de Programas de Prevención y Promoción. Secretaría de Programas Sanitarios. Ministerio de Salud y Medio Ambiente de la Nación.
Año de inicio	1990
Destinatarios	Familias
Zona geográfica	Total país
Descripción/objetivos	Desarrollar actividades para la detección e investigación de los retrovirus humanos y sus patologías sobrevivientes; su diagnóstico y tratamiento; su prevención, asistencia, rehabilitación y evitar su propagación. Disminuir la infección por el HIV en la población del país. Brindar atención a los pacientes con HIV/SIDA. Disminuir el impacto biológico, psicológico y socioeconómico de la epidemia. Prevenir y reducir la incidencia de las enfermedades de transmisión sexual.
Beneficiarios	Personas infectadas con HIV o enfermas de SIDA que no acceden a una cobertura de seguro de salud
Requisitos de acceso	Acreditar falta de cobertura médica a través de una constancia certificada por la ANSES y el INSSJyP.
Tipo de beneficios	Especie
Beneficios	Medicamentos. Determinación de carga viral. Entrega de reactivos a bancos de sangre. Vigilancia epidemiológica e investigación en SIDA. Prevención y control de enfermedades de transmisión sexual. Difusión de información.
Costo para el beneficiario	Gratuito

Modalidad de ejecución	La compra de medicamentos se realiza en forma centralizada, a través de compra directa y por licitación pública. Se distribuyen a las jurisdicciones, hospitales bajo el Programa y pacientes. Mediante la firma de convenios de prestaciones con los efectores (Universidad de Buenos Aires, Hospital Posadas, Hospital Muñiz, Universidad Nacional de Rosario y Centro de Excelencia en Productos y Procesos Córdoba) se realiza el procesamiento de las muestras de los pacientes remitidas.
Fuente de financiamiento	Tesoro nacional (50.5%), recursos con afectación específica (0.1%), transferencias internas (2.5%) y crédito externo BM (46.9%).
Gasto devengado	\$ 125 177 690
Legislación	Ley N° 23.798 de 1990 y sus modificatorias

Programa	Programa Federal de Salud (PROFE) – Atención Médica a los Beneficiarios de Pensiones No Contributivas
Función presupuestaria	Salud
Institución responsable	Dirección Nacional de Prestaciones Médicas. Subsecretaría de Políticas, Regulación y Fiscalización. Secretaría de Políticas, Regulación y Relaciones Sanitarias. Ministerio de Salud y Medio Ambiente de la Nación.
Año de inicio	1996
Destinatarios	Titulares de PNC
Zona geográfica	Total país
Descripción/ objetivos	Financiamiento, implementación y coordinación de la atención médico social de sus afiliados, que incluye a los titulares de PNC y a los familiares a su cargo que no cuenten con otra cobertura, con el objetivo de asegurar su cobertura asistencial médica.
Beneficiarios	Titulares de PNC y familiares a cargo
Requisitos de acceso	Los familiares del afiliado titular son beneficiarios siempre y cuando se encuentren a su cargo y no tengan cobertura de obra social o servicio médico privado.
Tipo de beneficios	Especie
Beneficios	Cobertura asistencial médica. Prestaciones médicas del Programa Médico Obligatorio vigente, incluye medicamentos genéricos y prestaciones sociales.
Costo para el beneficiario	Gratuito

Modalidad de ejecución	Mediante la concertación de convenios capitados con las administraciones provinciales utiliza la red prestacional del sector salud (pública o público-privada) para brindar atención médica a sus afiliados y una red de servicios articulada para la atención geriátrica, de discapacidad y de salud mental. Efectúa las liquidaciones correspondientes, genera y supervisa las campañas de promoción de la salud; realiza las auditorías médicas de las prestaciones a la población beneficiaria para asegurar su eficacia y eficiencia. Las Unidades de Gestión Provincial son responsables del gerenciamiento del sistema en cada jurisdicción; trabajan articuladamente con los centros de atención personalizados, que representan a la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales en cada provincia y son los encargados de tramitar las solicitudes de afiliación al PROFE.
Fuente de financiamiento	Tesoro nacional (97.2%) y transferencias internas (2.8%)
Gasto devengado	\$ 203 473 745
Legislación	Decreto N° 1.455/96 y sus modificatorias

Programa **Administración de Programas Especiales (APE) – Asistencia Financiera a Agentes del Seguro de Salud**

Función presupuestaria	Salud
Institución responsable	Administración de Programas Especiales, Organismo Descentralizado del Ministerio de Salud y Medio Ambiente de la Nación.
Año de inicio	–
Destinatarios	Familias
Zona geográfica	Total país
Descripción/ objetivos	Este programa lleva adelante la implementación y administración de los recursos orientados a atender los planes y programas especiales de salud de todos los beneficiarios comprendidos en el Sistema Nacional del Seguro de Salud.
Beneficiarios	Personas comprendidas en el Sistema Nacional del Seguro de Salud (Ley N° 23.661 de 1989)
Requisitos de acceso	Ser afiliado a una obra social nacional (incluida en la Ley N° 23.661) y tener una enfermedad que requiere prestaciones de alta complejidad o SIDA.
Tipo de beneficios	Especie
Beneficios	Financiamiento de los diversos tipos de trasplantes e intervenciones de alta complejidad, tratamiento de pacientes hemofílicos, tratamiento de las personas con diversas discapacidades, tratamiento de pacientes afectados de HIV/SIDA o enfermedades relacionadas, tratamiento de aquellos que dependen física y psíquicamente del uso de estupefacientes, y financiamiento de tratamientos prolongados con medicamentos. Se garantiza el libre acceso a una prestación básica y obligatoria a beneficiarios del sistema que no cuentan con otra cobertura.
Costo para el beneficiario	Gratuito
Modalidad de ejecución	Se transfieren los recursos a la obra social nacional para que atienda al solicitante
Fuente de financiamiento	Recursos propios (0.2%) y transferencias internas (99.8%)
Gasto devengado	\$ 218 139 976
Legislación	Decretos N° 1.615/96 y sus modificatorias

Programa	Asistencia Sanitaria (Ejército)
Función presupuestaria	Salud
Institución responsable	Dirección de Sanidad del Estado Mayor del Ejército. Ministerio de Defensa de la Nación.
Año de inicio	–
Destinatarios	Personal del Ejército
Zona geográfica	Total país
Descripción/ objetivos	Mantener y recuperar la salud psicofísica del personal de oficiales, suboficiales y soldados, además de apoyar con sus medios a la comunidad.
Beneficiarios	Personal del Ejército
Requisitos de acceso	–
Tipo de beneficios	Especie
Beneficios	Prestaciones médicas en internación, ambulatorias y servicios de reconocimiento médico.
Costo para el beneficiario	Gratuito
Modalidad de ejecución	El Programa presta servicios de atención médica a través de los Hospitales Militares.
Fuente de financiamiento	Tesoro nacional (91.9%) y recursos con afectación específica (8.1%)
Gasto devengado	\$ 91 600 250
Legislación	–

Programa	Programa de Asistencia Médico Integral (PAMI) – Transferencias y Contribuciones a la Seguridad Social, a Organismos Descentralizados y a la Secretaría de Cultura y Educación
Función presupuestaria	Salud
Institución responsable	Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados
Año de inicio	1971
Destinatarios	Jubilados y pensionados
Zona geográfica	Total país
Descripción/ objetivos	Atención médica brindada a los jubilados y pensionados y sus familiares
Beneficiarios	Jubilados, pensionados y sus familiares a cargo
Requisitos de acceso	–
Tipo de beneficios	Especie
Beneficios	Prestaciones médicas
Costo para el beneficiario	Aporte personal obligatorio de 3% sobre el haber previsional mínimo y de 6% sobre el excedente.
Modalidad de ejecución	El PAMI presta servicios de atención médica a través de convenios con prestadores médicos, públicos o privados, los cuales suministran los servicios.
Fuente de financiamiento	Recursos propios
Gasto devengado	\$ 2 182 716 055
Legislación	Ley N° 19.032 de 1971 y sus modificatorias

Programa	Hospital Posadas y Hospital Garrahan – Contribuciones a Organismos Descentralizados
Función presupuestaria	Salud
Institución responsable	Ministerio de Salud y Medio Ambiente de la Nación
Año de inicio	–
Destinatarios	Familias y niños
Zona geográfica	Zonas de influencia (Hospital Posadas) y total país (Hospital Garrahan)
Descripción/ objetivos	Se trata de las transferencias para financiar a los hospitales públicos Posadas y Garrahan. El primero es un hospital general de agudos, el segundo es un hospital materno-infantil de alta complejidad.
Beneficiarios	Personas con necesidad de atención médica
Requisitos de acceso	–
Tipo de beneficios	Especie
Beneficios	Prestaciones médicas
Costo para el beneficiario	Gratuito
Modalidad de ejecución	Transferencias a las instituciones
Fuente de financiamiento	Tesoro nacional (87.1%), recursos con afectación específica (1.0%) y transferencias internas (11.9%).
Gasto devengado	\$ 120 881 761
Legislación	–

Programa **Hospital de Clínicas – Financiamiento de Acciones de Salud en Universidades Nacionales**

Función presupuestaria	Salud
Institución responsable	Ministerio Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación
Año de inicio	–
Destinatarios	Familias
Zona geográfica	Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Mendoza, Neuquén, Santa Fe y Tucumán y CBA.
Descripción/ objetivos	Brindar servicios de atención médica a través de hospitales escuelas universitarios.
Beneficiarios	Población con necesidad de atención médica y estudiantes universitarios
Requisitos de acceso	–
Tipo de beneficios	Especie
Beneficios	Prestaciones médicas en internación y ambulatorias
Costo para el beneficiario	Gratuito
Modalidad de ejecución	Transferencias desde el Ministerio Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación a las instituciones.
Fuente de financiamiento	Tesoro nacional
Gasto devengado	\$ 55 081 092
Legislación	–

DISCAPACIDAD

Programa	Promoción de Emprendimientos Productivos Solidarios (REDES)
Función presupuestaria	Promoción y asistencia social
Institución responsable	Dirección Nacional de Economía Solidaria. Secretaría de Políticas Sociales. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
Año de inicio	1996
Destinatarios	Familias
Zona geográfica	Total país
Descripción/ objetivos	Promover el desarrollo comunitario y productivo en el marco de estrategias locales y regionales sustentadas en conjunto por acciones del Estado, empresas sociales y OSC, a través del apoyo, creación y fortalecimiento de emprendimientos productivos y sociales encarados por sectores de la población en situación de riesgo y vulnerabilidad. Propiciar, a través del desarrollo de proyectos productivos, el fortalecimiento de procesos comunitarios basados en la autogestión, asociatividad y profundización de lazos solidarios. Promover y apoyar procesos asociativos regionales, institucionales y productivos, en tanto los mismos constituyen mecanismos de multiplicación del impacto de las políticas sociales y de potenciación de la eficiencia en el uso de los recursos. Fortalecer la articulación y complementación de programas vinculados a la asistencia alimentaria en el nivel local con el propósito de orientar las acciones hacia la autoproducción, organización, intercambio y comercialización de alimentos generando condiciones que permitan la autosustentabilidad alimentaria de los grupos de población en situación de indigencia y pobreza.
Beneficiarios	Personas en situación de riesgo y vulnerabilidad social
Requisitos de acceso	Pertenecer a grupos de personas que formen parte de un proyecto individual o asociativo destinado a la producción de bienes y servicios, que presenten necesidades de apoyo en términos de asistencia técnica, capacitación, mejoramiento de gestión empresarial e inversión para el incremento de su productividad y rentabilidad. Los emprendimientos productivos pueden ser nuevos o existentes y estar vinculados a actividades productivas, comerciales y de servicios definidas como prioritarias en el marco de una estrategia o planificación local/regional.

Tipo de beneficios	Monetario – Especie
Beneficios	Constitución y ampliación de fondos a municipios para el otorgamiento de créditos a microemprendedores. Asistencia técnica a microemprendedores. Capacitación para la formación de capacitadores y promotores de desarrollo. Asistencia financiera a municipios. Transferencia de tecnología en gestión social y recursos al servicio ocupacional comunitario. Reasignación y aplicación de los fondos recuperados a nuevos emprendimientos.
Costo para el beneficiario	Devolución de los préstamos. Los plazos se estipulan en función de los montos otorgados en cada caso. Asimismo se establecen ajustes y adecuaciones de los plazos, de acuerdo a las características del proyecto y las condiciones de producción de la actividad. El plazo máximo para la amortización del capital es de 30 meses con 6 meses de gracia incluidos. En casos excepcionales debidamente justificados, teniendo en consideración los ciclos productivos de la actividad desarrollada, la Autoridad de Aplicación puede autorizar la modificación de los plazos de amortización. Los emprendedores deben asumir el compromiso de efectuar un aporte con carácter obligatorio, equivalente a una tasa del 6% anual aplicada sobre los saldos adeudados, que es destinado a financiar la asistencia técnica y capacitación. En todos los casos los tomadores de crédito deben presentar garantías formales o solidarias.
Modalidad de ejecución	El Programa establece prioridades de intervención en situaciones definidas como críticas a partir de la evolución de indicadores como: tasas de desocupación, niveles de población con NBI, estado nutricional de la población y tasas de mortalidad infantil. Los municipios u OSC presentan al programa, para su evaluación, una nota de solicitud de constitución o ampliación del fondo. Si ésta es aprobada, el municipio difunde, a través de los medios de comunicación local, la existencia o ampliación del fondo y realiza un llamado público a emprendedores para la presentación de proyectos que son evaluados en función de su impacto social por la Autoridad de Aplicación. Se constituye un Fondo Solidario para el Desarrollo en el nivel municipal, mediante el otorgamiento de un subsidio no reintegrable para el financiamiento de emprendimientos productivos. Los municipios aportan una contraparte para el co-financiamiento de proyectos productivos, superior al 20% del subsidio solicitado y se constituyen como parte acreedora del contrato con los emprendedores, celebrado para el financiamiento de los proyectos.
Fuente de financiamiento	Tesoro nacional (52.6%) y recursos con afectación específica (47.4%)
Gasto devengado	\$ 4 125 757
Legislación	Resolución N° 1.632/96 y Resolución N° 749/00

Programa	Servicio Nacional de Rehabilitación y Promoción de las Personas con Discapacidad – Prevención y Control de las Discapacidades
Función presupuestaria	Salud
Institución responsable	Organismo Descentralizado de la Secretaría de Programas Sanitarios. Ministerio de Salud y Medio Ambiente de la Nación.
Año de inicio	–
Destinatarios	Personas con discapacidad
Zona geográfica	Total país
Descripción/objetivos	Financiar al Servicio Nacional de Rehabilitación, el cual se encarga entre otras actividades de: la difusión de información para prevención, la entrega de patentes para automóviles de personas discapacitadas, la determinación de grado de discapacidad, y los servicios de rehabilitación e infraestructura para el entrenamiento de los equipos nacionales de personas discapacitadas.
Beneficiarios	Personas con discapacidad
Requisitos de acceso	Acreditar la discapacidad mediante el certificado previsto en el artículo 3º de la Ley N° 22.431 de 1981 y sus homólogas a nivel provincial.
Tipo de beneficios	Especie
Beneficios	Prestación médica, difusión de información, determinación de grado de discapacidad y entrega de patentes para automóviles de personas discapacitadas.
Costo para el beneficiario	Gratuito
Modalidad de ejecución	Transferencias al Servicio Nacional de Rehabilitación
Fuente de financiamiento	Tesoro nacional (99.7%) y recursos propios (0.3%)
Gasto devengado	\$ 6 266 952
Legislación	Decreto N° 703/95 y sus modificatorias

VEJEZ, INVALIDEZ Y SOBREVIVENCIA

Programa	Prestaciones Previsionales
Función presupuestaria	Previsión social
Institución responsable	ANSES, Organismo Descentralizado del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.
Año de inicio	–
Destinatarios	Adultos mayores, pensionados y personas con discapacidad
Zona geográfica	Total país
Descripción/ objetivos	Cubrir las contingencias de la vejez, invalidez y muerte
Beneficiarios	Jubilados y pensionados del SIJP
Requisitos de acceso	Para tener derecho a la Prestación Básica Universal, los afiliados deben reunir los siguientes requisitos: Varones: 65 años de edad cumplidos. Mujeres: 60 años de edad cumplidos. Acreditar 30 años de servicios con aportes computables en uno o más regímenes comprendidos en el sistema de reciprocidad.
Tipo de beneficios	Monetario
Beneficios	En el régimen previsional público el Estado otorga las siguientes prestaciones: PBU: prestación básica para todos los beneficiarios que cumplan con las condiciones de edad y años de aportes que fija la ley. PC: prestación adicional según los años de aportes en el sistema jubilatorio antiguo. PAP: prestación adicional para los afiliados que permanecen en el régimen público de reparto. Retiro por invalidez: para afiliados que se incapaciten física o intelectualmente en forma total. Pensión por fallecimiento: en caso de muerte del afiliado gozan de pensión la viuda/o o conviviente, y los hijos solteros o hijas viudas siempre que no gocen de jubilación, pensión, retiro o prestación no contributiva, salvo que opten por esta pensión, hasta los 18 años.

Costo para el beneficiario	Aportes previsionales
Modalidad de ejecución	Cumplidos los requisitos para tener derecho al beneficio, se deben realizar los trámites correspondientes ante la ANSES. El cobro se realiza a través de entidades bancarias.
Fuente de financiamiento	Tesoro nacional (44.6%) y recursos propios (55.4%)
Gasto devengado	\$ 13 687 023 601
Legislación	Ley N° 24.241 de 1993 y sus modificatorias

Programa Subsidio Complementario – Complementos a las Prestaciones Previsionales

Función presupuestaria	Previsión social
Institución responsable	ANSES, Organismo Descentralizado Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.
Año de inicio	1993
Destinatarios	Adultos mayores y pensionados
Zona geográfica	Total país
Descripción/ objetivos	Es una suma fija no remunerativa que compensa los haberes normales con el fin de equiparar a los beneficiarios del antiguo régimen previsional hasta el monto que determine su categoría.
Beneficiarios	Jubilados y pensionados del SIJP que perciben menos de una determinada suma de haber previsional, según fecha de nacimiento.
Requisitos de acceso	Hasta julio del 2002: tener la edad correspondiente a alguna de las categorías definidas; no tener otros beneficios previsionales ni haberes superiores a \$ 50; contar con único inmueble con uso destinado a vivienda; y residir en el país. A partir de julio del 2002 se incluyen en el subsidio a todos los jubilados y pensionados que perciben haberes inferiores a \$ 200, sin necesidad de cumplir con las condiciones precedentes.
Tipo de beneficios	Monetario
Beneficios	A las personas nacidas antes del 31/12/1898 se les otorga una suma fija no remunerativa que completa su haber previsional hasta \$ 280. Nacidas entre el 31/12/1898 y el 31/12/1928 hasta \$ 220. Nacidas entre el 31/12/1928 y el 31/12/1932 hasta \$ 200. Para aquellos que se incorporan a partir de julio de 2002, hasta \$ 200.
Costo para el beneficiario	Gratuito
Modalidad de ejecución	El subsidio se solicita ante la ANSES. Si se cumple con las condiciones establecidas, se cobra el subsidio junto con el haber previsional a través de entidades bancarias.

Fuente de Recursos propios
financiamiento

Gasto \$ 439 885 964
devengado^{a/}

Legislación Decreto N° 2.627/92 y sus modificatorias, Decreto N° 1.524/94, y
Decreto N° 1.275/02

^{a/} Dato correspondiente al total de Subsidios Complementarios y Subsidios de Tarifas.

Programa	Subsidio de Tarifas
Función presupuestaria	Previsión social
Institución responsable	ANSES, organismo descentralizado del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.
Año de inicio	1988
Destinatarios	Adultos mayores y pensionados
Zona geográfica	Total país
Descripción/ objetivos	Es una suma fija no remunerativa que reemplaza los subsidios que tenían los jubilados y pensionados en las tarifas de electricidad, gas y agua antes de la privatización de dichos servicios.
Beneficiarios	Jubilados y pensionados del SIJP que perciben el haber mínimo de jubilación y pensión.
Requisitos de acceso	Tener una única prestación previsional. No ser beneficiario de pensiones no contributivas. Carecer de otros ingresos. Ser argentino residente.
Tipo de beneficios	Monetario
Beneficios	Pago directo de una suma fija mensual de \$ 13.8
Costo para el beneficiario	Gratuito
Modalidad de ejecución	El subsidio se solicita ante la ANSES. Si se cumplen con las condiciones establecidas, se cobra el subsidio junto con el haber previsional. La ANSES es la responsable de formular el cronograma de pagos del subsidio en función de la ejecución del presupuesto de cada año fiscal.
Fuente de financiamiento	Recursos propios
Gasto devengado ^{a/}	\$ 439 885 964
Legislación	Decreto N° 319/97 y sus modificatorias

^{a/} Dato correspondiente al total de Subsidios Complementarios y Subsidios de Tarifas.

Programa	Administración de Beneficios Previsionales (Policía Federal Argentina y Policía Ex-Territorios Nacionales)
Función presupuestaria	Previsión social
Institución responsable	Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal, organismo descentralizador del Ministerio del Interior.
Año de inicio	–
Destinatarios	Adultos mayores, retirados y pensionados
Zona geográfica	Total país
Descripción/ objetivos	Cubrir las contingencias de retiro, vejez, invalidez y muerte
Beneficiarios	Retirados y pensionados de la Policía Federal Argentina
Requisitos de acceso	Retiro obligatorio: se debe tener un mínimo de 10 años de servicio. Retiro voluntario: 20 años de servicio para el personal superior y 17 años para el personal subalterno.
Tipo de beneficios	Monetario
Beneficios	Para el personal superior: Retiro (obligatorio y voluntario): con 10 años de servicio el retiro es del 30% del haber en actividad, con 15 años del 50% y con 25 años o más del 100%. Pensión por invalidez y por muerte. Para el personal subalterno: Retiro (obligatorio y voluntario): con 10 años de servicio el retiro es del 30% del haber en actividad, con 15 años del 50%, con 25 años del 85% y con 30 años o más del 100%. Pensión por invalidez y por muerte.
Costo para el beneficiario	Aportes previsionales
Modalidad de ejecución	Retiro voluntario: se debe solicitar a la Fuerza y debe ser aceptado. Retiro obligatorio: la Fuerza lo determina oportunamente. El cobro del haber se realiza en instituciones bancarias.
Fuente de financiamiento	Recursos propios (22.3%) y transferencias internas (77.7%)
Gasto devengado	\$ 730 474 668
Legislación	Ley N° 21.965 de 1979 y sus modificatorias

Programa	Prestaciones de Previsión Social (Fuerzas Armadas)
Función presupuestaria	Previsión social
Institución responsable	Instituto de Ayuda Financiera para el Pago de Retiros y Pensiones Militares, organismo dependiente del Ministerio de Defensa de la Nación.
Año de inicio	–
Destinatarios	Adultos mayores, retirados y pensionados
Zona geográfica	Total país
Descripción/ objetivos	Cubrir las contingencias de retiro, vejez, invalidez y muerte
Beneficiarios	Retirados y pensionados de las Fuerzas Armadas
Requisitos de acceso	Retiro obligatorio: se debe tener un mínimo de 15 años de servicio. Retiro voluntario: 25 años de servicio.
Tipo de beneficios	Monetario
Beneficios	Retiro (obligatorio y voluntario): con 15 años de servicio el retiro es del 35% del haber en actividad, con 25 años del 50%, con 30 años del 70% y con 35 años o más del 100%. Pensión por invalidez y por muerte.
Costo para el beneficiario	Aportes previsionales
Modalidad de ejecución	Retiro voluntario: se debe solicitar a la Fuerza y debe ser aceptado. Retiro obligatorio: la Fuerza lo determina oportunamente. El cobro del haber se realiza en instituciones bancarias.
Fuente de financiamiento	Recursos propios (34.6%) y transferencias internas (65.4%)
Gasto devengado	\$ 1 396 020 113
Legislación	Ley N° 19.101 de 1971 y sus modificatorias

Programa	Atención ex Cajas Provinciales (cajas transferidas)
Función presupuestaria	Previsión social
Institución responsable	ANSES, Organismo Descentralizado del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.
Año de inicio	1996
Destinatarios	Adultos mayores
Zona geográfica	Catamarca, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán.
Descripción/ objetivos	Cubrir las contingencias de la vejez, invalidez y muerte
Beneficiarios	Jubilados de las ex-cajas de previsión de los empleados del sector público provincial.
Requisitos de acceso	Según régimen provincial
Tipo de beneficios	Monetario
Beneficios	Jubilaciones y pensiones
Costo para el beneficiario	Aportes previsionales
Modalidad de ejecución	Según régimen provincial
Fuente de financiamiento	Tesoro nacional (57.1%) y recursos propios (42.9%)
Gasto devengado	\$ 1 882 662 772
Legislación	Ley N° 24.241 de 1993, sus modificatorias y convenios firmados con las provincias.

Programa	Transferencias y Contribuciones a la Seguridad Social (cajas no transferidas)
Función presupuestaria	Previsión social
Institución responsable	ANSES, Organismo Descentralizado del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.
Año de inicio	1991
Destinatarios	Adultos mayores
Zona geográfica	Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Misiones, Neuquén, Santa Cruz, Santa Fe y Tierra del Fuego
Descripción/ objetivos	Financiar las cajas de previsión social no transferidas a la Nación de los empleados del sector público provincial.
Beneficiarios	Jubilados de las cajas de previsión social no transferidas a la Nación de los empleados del sector público provincial.
Requisitos de acceso	–
Tipo de beneficios	Monetario
Beneficios	Jubilaciones y pensiones
Costo para el beneficiario	Aportes previsionales según régimen provincial
Modalidad de ejecución	La Nación transfiere a las provincias la porción de la recaudación impositiva que les corresponde según los coeficientes determinados por Ley que fueron elaborados de acuerdo con la cantidad de beneficiarios de cada una de las cajas.
Fuente de financiamiento	Tesoro nacional (50.8%) y recursos propios (49.2%)
Gasto devengado	\$ 472 084 375
Legislación	Ley N° 23.966 de 1991 y sus modificatorias

FAMILIA E HIJOS

Programa	Programa Nacional de Cuidados Domiciliarios – Promoción y Protección de los Adultos Mayores
Función presupuestaria	Promoción y asistencia social
Institución responsable	Dirección Nacional de Políticas para Adultos Mayores. Subsecretaría de Tercera Edad. Secretaría de Desarrollo Humano y Familia. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
Año de inicio	–
Destinatarios	Adultos mayores y personas con discapacidad
Zona geográfica	Total país
Descripción/ objetivos	Mejorar la calidad de vida de los ancianos, de las personas con discapacidades, y de aquellas que presenten patologías crónicas invalidantes o terminales. Capacitar a personas de la comunidad para desarrollar tareas inherentes a la función del cuidador domiciliario. Promover y estimular la formación de sistemas locales de atención domiciliaria.
Beneficiarios	Ancianos, discapacitados y personas que presentan patologías crónicas invalidantes o terminales que requieren atención domiciliaria y se encuentran en situación de riesgo social.
Requisitos de acceso	Para acceder a los cuidados domiciliarios se requiere obtener un puntaje mínimo en la evaluación del nivel de autonomía personal y situación sociofamiliar.
Tipo de beneficios	Especie
Beneficios	Componente “Capacitación”: curso de cuidadores domiciliarios, formación de formadores, cursos de nivelación de cuidadores y actividades de capacitación permanente. Componente “Promoción de sistemas locales de cuidados domiciliarios”: cuidados domiciliarios, acciones de integración y resocialización comunitaria.

Costo para el beneficiario	Gratuito
Modalidad de ejecución	El Programa descentraliza sus prestaciones a través de las áreas provinciales de tercera edad y discapacidad. Para la ejecución del mismo se prevén jornadas de trabajo con los responsables provinciales. Se implementa a través de convenios entre el gobierno nacional, provincial, municipal u organizaciones de la comunidad que acepten adherir al Programa. La provincia realiza las siguientes actividades: implementar los cursos de formación, proponer los docentes, seleccionar los participantes, seleccionar los centros de prácticas, supervisar permanentemente el desarrollo del curso, evaluar a los participantes por módulos, seleccionar los beneficiarios del programa, presentar un informe sobre la situación biopsico-social de los beneficiarios previos a las prácticas, supervisar directamente las prácticas en terreno, desarrollar sistemas de empleo para la inserción laboral de los cuidadores, difundir los cursos por TV, radio, etc.
Fuente de financiamiento	Tesoro nacional
Gasto devengado	\$ 687 121
Legislación	–

Programa	Programa Sistemas Alternativos a la Institucionalización
Función presupuestaria	Promoción y asistencia social
Institución responsable	Dirección Nacional de Derechos y Programas para la Niñez, Adolescencia y Familia. Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
Año de inicio	2001
Destinatarios	Niños y adolescentes
Zona geográfica	CBA – Jurisdicción nacional
Descripción/ objetivos	Generar opciones desinstitucionalizadoras en la atención de niños de la primera y segunda infancia, y fortalecer el vínculo familiar y comunitario a través de diferentes alternativas de tratamiento y atención. Posibilitar la incorporación a un medio familiar permanente mediante la adopción de aquellos niños que se encuentran privados definitivamente de su medio familiar primario. Ofrecer un sistema de atención familiar transitorio para niños menores de 5 años, al cuidado de un Ama Externa. Brindar un medio familiar alternativo a niños y grupos de hermanos, a cargo de una familia cuidadora, en un Pequeño Hogar. Fortalecer la red vincular familiar y comunitaria de niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad, con la articulación de distintas acciones interinstitucionales e intersectoriales. Prevenir las distintas formas de violencia que se ejercen contra los niños, con acciones en el sistema educativo. Brindar acompañamiento para la integración familiar y social a adolescentes con causas civiles o con causa judicial, de manera ambulatoria, con operadores sociofamiliares.
Beneficiarios	Niños y adolescentes (de 0 a 21 años) y familias en situación de riesgo.
Requisitos de acceso	–
Tipo de beneficios	Especie

Beneficios	Atención a solicitantes en búsqueda de orígenes. Preparación y evaluación de postulantes para adopción, guarda o tutela. Vinculación de niños con familias. Cuidado transitorio de niños en la primera y segunda infancia. Revinculación familiar de niños en la primera y segunda infancia y adolescentes. Fortalecimiento de los vínculos familiares y comunitarios. Prevención y tratamiento del maltrato infantil. Acompañamiento de adolescentes para su integración sociofamiliar.
Costo para el beneficiario	Gratuito
Modalidad de ejecución	El Programa desarrolla dos líneas de acción: “Tratamiento Familiar” y “Programas Preventivos”. El servicio se brinda a partir de la presentación espontánea u oficio de los Juzgados Nacionales, Federales, Civiles o de Menores.
Fuente de financiamiento	Tesoro nacional
Gasto devengado	\$ 12 963 360
Legislación	–

Programa		Asignaciones Familiares: Trabajadores Activos y Desempleados	
Función presupuestaria	Trabajo		
Institución responsable	ANSES, Organismo Descentralizado del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.		
Año de inicio	1957		
Destinatarios	Trabajadores y desocupados		
Zona geográfica	Total país		
Descripción/objetivos	Son sumas pagadas a los trabajadores en relación de dependencia de acuerdo con su composición familiar, con el objetivo de cubrir los aspectos concernientes a la constitución y expansión familiar.		
Beneficiarios	Trabajadores que prestan servicios remunerados en relación de dependencia en la actividad privada, cualquiera sea la modalidad de contratación laboral, beneficiarios de la Ley sobre Riesgos del Trabajo y beneficiarios del Seguro de Desempleo.		
Requisitos de acceso	Trabajar en relación de dependencia en la actividad privada con una remuneración bruta mayor a \$ 100 y menor a \$ 1 500. Los trabajadores que perciben menos de \$ 100 y más de \$ 1 500 se encuentran excluidos de las prestaciones, con excepción de las asignaciones por maternidad, hijo con discapacidad y ayuda escolar (solo para los hijos discapacitados). En el caso de los desempleados ser beneficiario del Seguro de Desempleo.		
Tipo de beneficios	Monetario		
Beneficios	Asignación por hijo menor de 18 años: pago mensual de \$ 40 para los trabajadores que perciben remuneraciones de hasta \$ 500; \$ 30 para los que perciben remuneraciones desde \$ 501 hasta \$ 1 000; y \$ 20 para los que perciben remuneraciones desde \$ 1 001 hasta \$ 1 500 inclusive. En algunas provincias el monto de la prestación es mayor, y oscila entre \$ 40 y \$ 86. Asignación por hijo con discapacidad: pago mensual de \$ 160 para los trabajadores que perciben remuneraciones de hasta \$ 500; \$ 120 para los que perciben remuneraciones de \$ 501 hasta \$ 1 000; y \$ 80 para los que perciben remuneraciones superiores a \$ 1 001. En algunas provincias el monto de la prestación es mayor, y oscila entre \$ 160 y \$ 320. Asignación prenatal: pago mensual desde el momento de la concepción hasta el nacimiento de una suma igual a la de asignación por hijo.		

Costo para el beneficiario	Gratuito
Modalidad de ejecución	De acuerdo al tipo de prestación se establece la modalidad de pago: las Asignaciones de Pago Único (nacimiento, matrimonio y adopción) son abonadas siempre por la ANSES, a través de sus respectivas Unidades de Atención Integral. El circuito de estas prestaciones es el mismo que el de Pago Directo a través de la ANSES. Las restantes prestaciones (mensual, corta duración y anual) se pagan según dos modalidades distintas: pago a través del empleador: el empleador paga las asignaciones familiares (excepto las de Pago Único) junto con las remuneraciones mensuales. En estos casos, el empleador puede compensar el pago con las contribuciones al Sistema Único de la Seguridad Social. Si el monto correspondiente a las contribuciones para asignaciones familiares excede el pago a los asalariados por este concepto, la diferencia debe ser abonada a la ANSES. En caso contrario, el empleador debe solicitar el reintegro a dicho organismo. Pago directo a Pymes: la liquidación y el pago es efectuado por la ANSES en forma directa al trabajador. Son las asignaciones por hijo, hijo discapacitado, prenatal, maternidad y ayuda escolar.
Fuente de financiamiento	Recursos propios
Gasto devengado	\$ 1 741 466 547
Legislación	Ley N° 24.714 de 1996 y sus modificatorias

PROTECCIÓN CONTRA EL DESEMPLEO Y MERCADO LABORAL

Programa	Seguro de Desempleo
Función presupuestaria	Trabajo
Institución responsable	Gerencia de Normatización de Prestaciones y Servicios. ANSES, Organismo Descentralizado del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.
Año de inicio	1992
Destinatarios	Desocupados
Zona geográfica	Total país
Descripción/ objetivos	Este programa atiende la tramitación, el seguimiento, otorgamiento y pago del seguro de desempleo.
Beneficiarios	Personas que han perdido su ocupación por alguna de las causas establecidas como situaciones legales de desempleo
Requisitos de acceso	Poseer Código Único de Identificación Laboral (CUIL). Haber sido contratado bajo el régimen de la Ley de Contrato de Trabajo y justificar un período mínimo de trabajo con cotización al FNE según el tipo de trabajo: permanente, eventual o de temporada. No percibir prestaciones previsionales o pensiones no contributivas. No tener incapacidad laboral temporaria o permanente provisoria. Efectuar el trámite dentro de los 90 días hábiles posteriores al cese o despido.
Tipo de beneficios	Monetario
Beneficios	Cuota básica mensual: su importe no puede superar los \$ 300 ni ser inferior a \$ 150 (1º a 4º mes: 50% de la mejor remuneración neta mensual de los últimos seis meses, 5º a 8º mes: 85% del monto cobrado en el primer período, 9º a 12º mes: 70% del monto cobrado en el primer período). La duración de las prestaciones depende del tiempo efectivamente trabajado y cotizado al FNE en los últimos 3 años anteriores al cese o despido (12 a 23 meses: 4 cuotas mensuales, 24 a 35 meses: 8 cuotas mensuales, 36 o más meses: 12 cuotas mensuales). Cómputo del período de las prestaciones a los efectos previsionales.

Costo para el beneficiario	Gratuito
Modalidad de ejecución	El MTEySS tiene a su cargo la administración y gestión del FNE. El pago de las prestaciones, la recaudación de los aportes y contribuciones, y su control están a cargo de la ANSES.
Fuente de financiamiento	Recursos propios
Gasto devengado	\$ 236 893 214
Legislación	Ley N° 24.013 de 1991, Decreto N° 739/92 y sus modificatorias

Programa	Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados
Función presupuestaria	Trabajo
Institución responsable	Dirección Nacional de Promoción del Empleo. Secretaría de Empleo. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.
Año de inicio	2002
Destinatarios	Desocupados
Zona geográfica	Total país
Descripción/ objetivos	El programa se propone garantizar un ingreso mínimo a todos los hogares con jefas y jefes desocupados con hijos menores de 18 años o discapacitados, con el fin de superar la situación de desprotección de los hogares. Al mismo tiempo instrumenta medidas tendientes a garantizar el acceso de los hijos a la educación y al control de la salud y promueve la incorporación de las jefas y jefes a la educación formal y a la capacitación laboral, o su participación en actividades de contraprestación que generen impacto productivo local o en servicios comunitarios que mejoren la calidad de vida de la población.
Beneficiarios	Jefas y jefes de hogar desocupados con hijos menores de 18 años o discapacitados de cualquier edad, u hogares donde la jefa, cónyuge, concubina o cohabitante del jefe de hogar está en estado de gravidez
Requisitos de acceso	Acreditar la condición de alumno regular de los hijos. Cumplir los planes nacionales de vacunación de los hijos. Acreditar la condición de hijo mayor discapacitado.
Tipo de beneficios	Monetario
Beneficios	Ayuda económica no remunerativa de \$ 150 mensuales y seguro de responsabilidad civil
Costo para el beneficiario	Gratuito

Modalidad de ejecución	El programa se ejecuta descentralizadamente a través de las provincias y los municipios. El MTEySS, a través de la Secretaría de Empleo, establece los trámites de inscripción e incorporación de los beneficiarios y los procesos administrativos e informáticos referidos al circuito de liquidación y pago del beneficio, que se realiza a través del Banco Nación. Además es el encargado de la creación del Registro de Empleadores, destinado a la inscripción de todas las empresas, instituciones públicas y privadas dispuestas a incorporar a los beneficiarios del Programa para el desarrollo de actividades laborales.
Fuente de financiamiento	Tesoro nacional (84.5%) y crédito externo BM (15.5%)
Gasto devengado	\$ 3 892 074 393
Legislación	Decreto N° 165/02 y Decreto N° 565/02

VIVIENDA Y SANEAMIENTO

Programa	Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI)
Función presupuestaria	Vivienda y urbanismo
Institución responsable	Consejo Nacional de la Vivienda. Secretaría de Obras Públicas. Ministerios de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y Organismos provinciales de vivienda.
Año de inicio	1970
Destinatarios	Familias
Zona geográfica	Total país
Descripción/ objetivos	Los recursos del FONAVI son destinados a financiar total o parcialmente la compra o construcción de viviendas, obras de urbanización, infraestructura, servicios y equipamiento comunitario. Los organismos ejecutores en materia de vivienda en cada jurisdicción están facultados para el dictado de normas, tendientes al cumplimiento del destino impuesto. Asimismo estos recursos pueden utilizarse como garantía de préstamos o contraparte de financiamiento siempre que estén destinados a los fines impuestos en la ley. Sus objetivos son brindar asistencia técnica y financiera para atender la demanda de soluciones habitacionales a fin de mejorar la calidad de vida de los adjudicatarios, facilitando el acceso a una vivienda.
Beneficiarios	Población de escasos recursos con problemas habitacionales
Requisitos de acceso	Formar parte de un grupo familiar. No poseer vivienda propia. Utilizar la vivienda adquirida a través del FONAVI como vivienda permanente. Poseer un ingreso familiar mínimo que varía según la modalidad de adquisición y según cada provincia: demanda libre, entre \$ 515 y \$ 640; financiamiento compartido, entre \$ 560 y \$ 790; descentralizada, entre \$ 320 y \$ 500; crédito individual, entre \$ 705 y \$ 1 025; titularización Banco Hipotecario SA, entre \$ 1 120 y \$ 1 580.
Tipo de beneficios	Especie

Beneficios	Construcción de viviendas, por acción directa o a través entidades intermedias mediante el otorgamiento de créditos individuales o mancomunados. Otorgamiento de créditos individuales para la compra, mejoramiento, terminación y ampliación de viviendas. Provisión de materiales y mano de obra. Desarrollo de programas de Lotes con Servicios y Núcleos Húmedos. Ejecución de obras de urbanización, de infraestructura básica y de equipamientos comunitarios.
Costo para el beneficiario	El costo del beneficiario está conformado por la cuota del préstamo, que constituye un recuperó para las provincias.
Modalidad de ejecución	(i) Fondos: con excepción de los recuperos por amortización de cuotas y otros ingresos provinciales, son recaudados por el gobierno nacional que los transfiere de forma diaria y automática a cada provincia. Estas a su vez tienen garantizado un monto fijo por año. (ii) Administración de los recursos y construcción de viviendas: ambas actividades son ejecutadas de forma descentralizada por los institutos provinciales de vivienda. (iii) Selección de adjudicatarios: es realizada en cada provincia por los institutos provinciales, según los requisitos generales y aquellos que cada provincia considere pertinentes. El registro de los potenciales beneficiarios difiere en las distintas provincias.
Fuente de financiamiento	Tesoro nacional (20.5%) y recursos con afectación específica (79.5%). Las Leyes N° 25.235 de 1999 y N° 25.570 de 2001 establecieron porcentajes de libre disponibilidad sobre los recursos con asignación específica, 50% y 100% respectivamente.
Gasto devengado	\$ 689 295 172
Legislación	Ley N° 21.581 de 1977, Ley N° 24.130 de 1992, Ley N° 24.464 de 1995 y sus modificatorias.

Programa	Mejoramiento Habitacional y de Infraestructura Básica
Función presupuestaria	Vivienda y urbanismo
Institución responsable	Dirección Nacional de Infraestructura Social. Subsecretaría de Infraestructura Social y Emergencia Habitacional. Secretaría de Políticas Sociales. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
Año de inicio	1996
Destinatarios	Familias
Zona geográfica	Total país
Descripción/ objetivos	Contribuir al desarrollo y mejoramiento de las condiciones del hábitat, vivienda e infraestructura básica de los hogares con NBI y grupos vulnerables en situación de emergencia o marginalidad. Fortalecer y desarrollar la organización social, productiva, de tecnología y de empleo de los hogares con NBI y sus asociaciones intermedias mediante el refuerzo de sus capacidades de subsistencia y autogestión.
Beneficiarios	Población en departamentos, municipios y localidades con NBI. Se priorizan áreas cuyo porcentaje de población con NBI supera el 40% y donde la cantidad de hogares pobres en valores absolutos resulta significativa.
Requisitos de acceso	–
Tipo de beneficios	Especie
Beneficios	Compra de materiales para la construcción de viviendas básicas y para la refacción o ampliación de viviendas deficitarias recuperables; construcción, refacción o ampliación para la provisión de agua potable y tratamiento de afluentes cloacales; construcción, refacción y ampliación de centros comunitarios y centros productivos, entre otros.
Costo para el beneficiario	Gratuito

Modalidad de ejecución La comunidad puede contactarse con las autoridades de alguna entidad pública o privada local –gobierno u organismo provincial o municipal u OSC– para recibir apoyo en la elaboración del proyecto. El Ente Local elabora el proyecto y lo presenta al programa para su evaluación técnica. Se firma el Convenio de partes que habilita el proyecto aprobado. La entidad beneficiaria efectúa la licitación, el concurso de precios o la compra directa, según la normativa. Asimismo, dispone de las contrapartidas de mano de obra y de terrenos comprometidos oportunamente, y envía al programa el Acta de inicio de obras. Contra la presentación de certificados de avance –verificados y autorizados– la entidad beneficiaria recibe los pagos en cuotas del subsidio.

Fuente de financiamiento Tesoro nacional

Gasto devengado \$ 2 820 799

Legislación Resolución N° 5.312/96 y Resolución N° 5.382/96

Programa	Programa de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico (PROPASA)
Función presupuestaria	Agua potable y alcantarillado
Institución responsable	Subsecretaría de Infraestructura Social y Emergencia Habitacional. Secretaría de Políticas Sociales. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Con la sanción del Decreto N° 595/03 (marzo de 2003) el programa pasa a depender de la Unidad Ministro del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
Año de inicio	1999
Destinatarios	Familias
Zona geográfica	Total país
Descripción/ objetivos	Contribuir a mejorar las condiciones de salud de la población más expuesta a las enfermedades de transmisión hídrica, con acciones preventivas y soluciones tecnológicas sustentables para dotar de agua potable y saneamiento básico a aquellas poblaciones con NBI que, por su aislamiento geográfico o precariedad social, no son alcanzadas por los sistemas ya establecidos.
Beneficiarios	Población radicada en áreas rurales o en pequeñas zonas urbano-periféricas de centros poblados, en situación de carencia, precariedad o bajo condiciones extremas de riesgo sanitario
Requisitos de acceso	Los municipios o comunas deben presentar: los proyectos que requieran asistencia con la descripción del problema a resolver; el cuadro social que incluye censo poblacional, una encuesta social, fotografías y otros antecedentes; la memoria técnica y la documentación institucional que acredite la elegibilidad del ente ejecutor.
Tipo de beneficios	Especie
Beneficios	Saneamiento básico y provisión de agua potable: construcción o rehabilitación de sistemas de cloacas, construcción de núcleos habitacionales básicos para erradicación de letrinas y sistemas de tratamiento de agua a través de plantas compactas. Asistencia para la adquisición de equipamientos: equipos recolectores-compactadores de residuos domiciliarios, tanques cisterna y atmosféricos para el servicio itinerante. Asistencia técnica a los municipios o comunas.
Costo para el beneficiario	Gratuito

Modalidad de ejecución	Transferencia al municipio beneficiario. El municipio actúa como Unidad Ejecutora del proyecto y el intendente es el único responsable del manejo de los fondos y su posterior rendición. El PROPASA pone a disposición de los intendentes el asesoramiento para la preparación de los proyectos y la adopción de las tecnologías más convenientes para cada caso, a través de su cuerpo técnico.
Fuente de financiamiento	Tesoro nacional
Gasto devengado	\$ 4 178 661
Legislación	Resolución N° 458/99 y sus modificatorias

ASISTENCIA SOCIAL Y OTROS

Programa	Programa de Desarrollo Social en Áreas Fronterizas del Noroeste y Noreste Argentinos con Necesidades Básicas Insatisfechas (PROSOFA)
Función presupuestaria	Promoción y asistencia social
Institución responsable	Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Secretaría de Obras Públicas. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación.
Año de inicio	1995
Destinatarios	Familias
Zona geográfica	Departamentos fronterizos con los países firmantes del Tratado de la Cuenca del Plata: 48 departamentos de las provincias de Jujuy, Formosa, Salta, Chaco, Corrientes, Misiones y Entre Ríos.
Descripción/objetivos	Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de áreas fronterizas del NOA y NEA con NBI, mediante la construcción, ampliación o rehabilitación de instalaciones de saneamiento básico, educación, salud y de tipo comunitario.
Beneficiarios	Población con NBI que habita en localidades de departamentos de frontera del NOA y NEA.
Requisitos de acceso	–
Tipo de beneficios	Especie
Beneficios	Financiamiento de proyectos de obras de salud, saneamiento básico, agua potable, educación, centros de uso comunitario. Capacitación para el uso y mantenimiento de las obras.
Costo para el beneficiario	Gratuito

Modalidad de ejecución La comunidad puede organizarse y tomar contacto con las autoridades de alguna entidad pública o privada local, gobierno u organismo provincial o municipal u OSC con personería jurídica, para que como Ente Local los apoye en la elaboración del proyecto de acuerdo a la Guía de Relevamiento de Proyectos. Puede también contactar al Supervisor Técnico Local para que los asesore y oriente, o iniciar su gestión en la Unidad Ejecutora Central (UEC) del Programa. Los proyectos son presentados por los Entes Locales a la UEC del programa para su evaluación técnico constructiva, social, ambiental, jurídica y financiera. Cuando ésta es positiva se le otorga al proyecto la viabilidad para su financiamiento. Se efectúa un concurso de precios, bajo la responsabilidad del Ente Local que preadjudica la obra y entrega la documentación al supervisor provincial, quien la envía a la UEC. Se firma la Resolución y Convenio de Asistencia Financiera entre el Ministerio de Desarrollo Social y el Ente Local, que habilita a este último a firmar el Contrato de Obra con la empresa adjudicataria. La UEC transfiere los fondos a los contratistas, contra la prestación de certificados de avance de obra autorizados por los Entes Locales ejecutores.

Fuente de financiamiento Tesoro nacional (4.7%) y Crédito externo Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (95.3%)

Gasto devengado \$ 5 294 125

Legislación Decreto N° 603/95

Programa	Programa Familias por la Inclusión Social – Atención de Grupos Vulnerables – IDH
Función presupuestaria	Promoción y asistencia social
Institución responsable	Dirección Nacional de Promoción Familiar y Comunitaria. Secretaría de Desarrollo Humano y Familia. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
Año de inicio	2002
Destinatarios	Familias
Zona geográfica	Total país. Se focaliza en los grandes Aglomerados Urbanos definidos por la EPH.
Descripción/ objetivos	El programa tiene como objetivo promover el desarrollo, la salud y la permanencia en el sistema educativo de los niños y evitar la exclusión social de la familia en situación de pobreza
Beneficiarios	Familias en situación de pobreza con hijos menores de 19 años y embarazadas que no perciben ningún tipo de subsidio económico por parte del Estado, ni asignaciones familiares.
Requisitos de acceso	–
Tipo de beneficios	Monetario – Especie
Beneficios	El monto se calcula en proporción al tamaño de la familia: \$ 100 mensuales para el primer hijo, \$ 25 para cada uno de los restantes hasta de 5 hijos, y máximo de \$ 200 por familia. Para efectos de este subsidio, los niños en gestación están incluidos. Asistencia técnica y económica a OSC que desempeñan tareas relacionadas con la salud, el cuidado infantil y el apoyo escolar; foros y reuniones de intercambio.
Costo para el beneficiario	Gratuito

<p>Modalidad de ejecución</p>	<p>El Programa selecciona sus beneficiarios a partir de los barridos censales del SISFAM. El SIEMPRO-SISFAM realiza a través de la ANSES el cruce de bases para la depuración y elaboración del Padrón Inicial de pago de acuerdo con los criterios de elegibilidad de beneficiarios establecidos por el Programa. Sobre ese Padrón Inicial se realiza el primer pago, para lo cual se pone en marcha un dispositivo de identificación y comunicación con los beneficiarios para que éstos se notifiquen en los Centros de Recepción y firmen la Carta Compromiso (adhesión voluntaria al Programa) y retiren su Certificado de Pago. El pago se realiza en forma directa a través del Banco Nación. Durante la primera semana de pago se inicia un proceso de Inscripción Complementaria. Las personas inscriptas son censadas por SISFAM en sus hogares y la nueva base es sometida a los cruces con la ANSES y el Registro Nacional de las Personas para elaborar el Padrón Complementario.</p>
<p>Fuente de financiamiento</p>	<p>Tesoro nacional (48.5%), transferencias externas (0.7%) y crédito externo BID (50.8%)</p>
<p>Gasto devengado</p>	<p>\$ 265 461 778</p>
<p>Legislación</p>	<p>Decreto N° 808/02</p>

Programa	Programa Social Agropecuario (PSA)
Función presupuestaria	Promoción y asistencia social
Institución responsable	Subsecretaría de Economía Agropecuaria y Regional. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. Ministerio de Economía y Producción de la Nación.
Año de inicio	1993
Destinatarios	Pequeños agricultores
Zona geográfica	Se implementa en todas las provincias del país, excepto Santa Cruz y Tierra del Fuego
Descripción/ objetivos	Es una propuesta de promoción dirigida a los pequeños productores minifundistas de todo el país, tendiente a superar las restricciones financieras, productivas y sociales y lograr, a través de una estrategia organizativa grupal, una inserción social más plena y equitativa de los mismos. Los objetivos generales del programa son: contribuir, mediante la asistencia técnica y financiera y la capacitación, al mejoramiento de las actividades productivas y los niveles de ingreso de los productores minifundistas. Generar un espacio de participación que facilite la organización de los productores minifundistas, a los efectos de que puedan asumir su propia representación y desarrollen su capacidad de gestión. Promover la participación organizada de los pequeños productores en las decisiones de políticas, programas y proyectos a nivel local, provincial y nacional.
Beneficiarios	Productores minifundistas que se caracterizan por escasez de tierra –o tierras marginales– y capital, bajos ingresos, trabajo directo en la explotación en base a la mano de obra familiar, con amplios períodos de desocupación-subocupación combinados con sobreocupación en momentos de cosecha y migraciones estacionales.

<p>Requisitos de acceso</p>	<p>El productor y su familia deben realizar trabajos directos dentro de la explotación, estando ubicada dentro de la misma su vivienda permanente. No debe existir contratación de trabajo asalariado permanente, admitiéndose los casos de contratación de empleo transitorio en momentos picos de trabajo imposibles de cubrir con la mano de obra familiar. No deben existir otras fuentes de ingresos, exceptuándose los casos de los extraprediales provenientes de remuneración por trabajos transitorios o la elaboración artesanal, no superiores al salario del peón rural. El nivel de ingresos provenientes de la explotación no debe superar el valor mensual de dos salarios correspondientes al peón agropecuario permanente. El nivel de capital (mejoras y capital de explotación) de la unidad productiva no debe superar el equivalente a un tractor mediano (70-80 HP) semiamortizado (alrededor de \$ 20 000).</p> <p>Ser Pequeño Productor Minifundista (PPM) : El productor y su familia deben tener residencia predial o en localidades de hasta 2 000 habitantes. Deben poseer explotaciones bajo cualquier régimen de tenencia de la tierra. Deben trabajar en la explotación y excepcionalmente contratan mano de obra asalariada. Su capital fijo no debe superar los \$ 15 000 (sin incluir vivienda familiar ni tierra). Sus hogares deben presentar al menos uno de los indicadores que conforman el índice de NBI.</p> <p>Trabajador Transitorio Agropecuario (TTA): Deben contar con parcelas de tierra susceptibles de convertirse en el ingreso principal de la familia y, entonces, ser considerados pequeños productores minifundistas. No deben contar con tierra, en cuyo caso pueden acceder al componente realizando actividades de microemprendimientos de servicios productivos para la actividad agropecuaria.</p>
<p>Tipo de beneficios</p>	<p>Monetario – Especie</p>
<p>Beneficios</p>	<p>Asistencia financiera y técnica a pequeños productores en Emprendimientos Productivos Asociativos (EPA). Capacitación a pequeños productores. Capacitación a agentes rurales.</p>
<p>Costo para el beneficiario</p>	<p>Devolución del crédito otorgado con una tasa de 6% anual</p>

Modalidad de ejecución	El PSA se implementa a través del desarrollo de EPA tanto para las actividades de autoconsumo como las dirigidas al mercado, mediante cuatro líneas de acción: a) asistencia financiera, b) asistencia técnica, c) apoyo a la comercialización y d) capacitación. Los EPA tienden a aportar a la reconversión productiva vía: el cambio hacia rubros no tradicionales, la diversificación con la incorporación de nuevos rubros, la integración vertical con la introducción de pasos post-cosecha, la intensificación de sus actuales producciones con el uso de tecnología, y la intensificación y diversificación de las producciones para el consumo de las familias. Se tiende a desarrollar nuevas opciones productivas y tecnológicas que potencian la adaptación de conocimientos y técnicas producidos en instituciones públicas –INTA, universidades– y privadas –OSC, cooperativas, organizaciones de productores–.
Fuente de financiamiento	Tesoro nacional
Gasto devengado	\$ 7 686 980
Legislación	Resoluciones N° 565/93, N° 140/93, N° 39/93 y N° 821/93

Programa **Proyecto de Desarrollo para Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER)**

Función presupuestaria	Promoción y asistencia social
Institución responsable	Subsecretaría de Economía Agropecuaria y Regional. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. Ministerio de Economía y Producción de la Nación.
Año de inicio	–
Destinatarios	Pequeños agricultores
Zona geográfica	Se implementa en 21 provincias del país (excepto Santa Cruz y Tierra del Fuego)
Descripción/ objetivos	Mejorar las condiciones de vida de 40 000 pequeños productores agropecuarios pobres a través del aumento de sus ingresos en forma sostenible y el incremento de su organización y participación. Fortalecer la capacidad institucional a nivel nacional, provincial y local para la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas de desarrollo rural.
Beneficiarios	Familias rurales pobres vinculadas a la actividad agropecuaria (pequeños productores minifundistas y trabajadores transitorios agropecuarios) distribuidas en todo el país en los departamentos focalizados
Requisitos de acceso	Ser Pequeño Productor Minifundista (PPM) : El productor y su familia deben tener residencia predial o en localidades de hasta 2 000 habitantes. Deben poseer explotaciones bajo cualquier régimen de tenencia de la tierra. Deben trabajar en la explotación y excepcionalmente contratan mano de obra asalariada. Su capital fijo no debe superar los \$ 15 000 (sin incluir vivienda familiar ni tierra). Sus hogares deben presentar al menos uno de los indicadores que conforman el índice de NBI. Trabajador Transitorio Agropecuario (TTA): Deben contar con parcelas de tierra susceptibles de convertirse en el ingreso principal de la familia y, entonces, ser considerados pequeños productores minifundistas. No deben contar con tierra, en cuyo caso pueden acceder al componente realizando actividades de microemprendimientos de servicios productivos para la actividad agropecuaria.
Tipo de beneficios	Monetario – Especie

Beneficios	Asistencia financiera y técnica a subproyectos productivos. Capacitación a beneficiarios, instituciones y funcionarios provinciales. Estudios de mercadeo. Eventos de participación en el nivel provincial para: técnicos de OG y OSC, representantes de PPM y TTA, y familiares de poblaciones aborígenes. Eventos de capacitación. Asistencia técnica para proyectos de desarrollo rural.
Costo para el beneficiario	Gratuito
Modalidad de ejecución	El PROINDER se implementa mediante el financiamiento y asistencia técnica a emprendimientos productivos grupales a través de las acciones de sus dos componentes principales: a) apoyo a las iniciativas rurales, ejecutado por la Coordinación Nacional a través de las Unidades Provinciales del PSA y b) fortalecimiento institucional, ejecutado por el Área de Desarrollo Rural de la Dirección de Desarrollo Agropecuario de la SAGPyA. El programa amplía las acciones que venía desarrollando el PSA, al otorgar financiamientos no reembolsables para iniciativas de inversión en bienes y obras de infraestructura predial y comunitaria.
Fuente de financiamiento	Tesoro nacional (17.7%) y crédito externo BM (82.3%)
Gasto devengado	\$ 15 056 370
Legislación	Decreto N° 391/98

Programa	Ayuda Social a Personas – Ayuda Directa a Personas
Función presupuestaria	Promoción y asistencia social
Institución responsable	Dirección de Ayuda Social a Personas. Dirección Nacional de Asistencia Comunitaria. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
Año de inicio	–
Destinatarios	Familias
Zona geográfica	Total país
Descripción/ objetivos	Asistir y orientar a personas en situación de extrema necesidad y sin cobertura con la entrega de subsidios para atender problemas de salud. Promover redes solidarias.
Beneficiarios	Pacientes en condiciones de extrema necesidad y sin ningún tipo de cobertura médica-asistencial
Requisitos de acceso	–
Tipo de beneficios	Monetario
Beneficios	El subsidio económico se otorga por única vez y se destina a: atención diagnóstica, atención terapéutica, bienes para la atención de la salud, alojamiento y alimentación para un acompañante del paciente internado en la CBA (lapso máximo de 3 meses de tratamiento).
Costo para el beneficiario	Gratuito

Modalidad de ejecución	Se requiere presentar ante la Dirección: formulario de solicitud de subsidio; fotocopia autenticada de documentos de identidad del solicitante y eventual mandatario; constancia de la ANSES o caja de previsión sobre aportes jubilatorios del solicitante y su cónyuge; derivación a esta Dirección por parte de la municipalidad o provincia correspondiente; indicación médica del estudio o tratamiento; resumen de historia clínica completa, con resultados de estudios actualizados; informe social de la municipalidad o provincia donde conste la falta de cobertura; presupuestos de estudios o tratamientos emitidos por tres servicios si no pueden realizarse en un hospital público. La Dirección evalúa las solicitudes. El nivel municipal o provincial también las considera para posibilitar una acción integral y articulada. El Ministerio de Desarrollo Social otorga el subsidio destinado a bienes o servicios para enfermos o alojamiento y alimentación para un acompañante del paciente internado en la CBA.
Fuente de financiamiento	Tesoro nacional (25.2%) y recursos con afectación específica (74.8%)
Gasto devengado	\$ 8 141 439
Legislación	-

Programa	Programa de Desarrollo Integral de Ramón Lista (DIRLI) – Proyecto Integral de Comunidades Aborígenes en el Departamento Ramón Lista
Función presupuestaria	Promoción y asistencia social
Institución responsable	Codirección del Programa – Unidad de Coordinación Administrativo Financiera (UCAF). Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
Año de inicio	1997
Destinatarios	Población indígena
Zona geográfica	Departamento Ramón Lista, Provincia de Formosa
Descripción/ objetivos	Mejorar las condiciones de vida de las comunidades Wichi del Departamento de Ramón Lista, favoreciendo su autodesarrollo sostenible mediante la ejecución de programas intensivos de carácter infraestructural, social y productivo; a través de la autoconstrucción de viviendas, el aprovisionamiento de agua, el apoyo a los sistemas de salud y educación, y el estímulo a las actividades productivas.
Beneficiarios	Población Wichi del Departamento de Ramón Lista
Requisitos de acceso	–
Tipo de beneficios	Especie
Beneficios	Autoconstrucción de viviendas familiares. Instalación de tanques para asegurar el consumo de agua potable. Apoyo técnico para el desarrollo de microemprendimientos, talleres de artesanías y actividades de apicultura. Refuerzo de la educación bilingüe. Talleres de capacitación para médicos y agentes sanitarios. Recuperación y reforestación del bosque nativo.
Costo para el beneficiario	Gratuito

Modalidad de ejecución	El Programa se encuentra organizado en seis subprogramas: 1) Auto-construcción de viviendas; 2) Aprovechamiento hídrico; 3) Salud; 4) Educación; 5) Agroforestal; 6) Desarrollo productivo y un área de comunicación y difusión coordinada por la Codirección del Programa. Los técnicos de la Codirección del Programa capacitan por área temática a referentes de la comunidad Wichi: agentes sanitarios en el área salud, Maestras Especiales de Modalidad Aborigen en el área de educación bilingüe y capacitadores en el área de microemprendimientos. Dichos referentes son responsables del desarrollo de las actividades en la comunidad bajo la supervisión de la Codirección. Los Subprogramas se articulan con las acciones implementadas por el gobierno provincial.
Fuente de financiamiento	Tesoro nacional (42.4%), recursos con afectación específica (4.7%) y transferencias externas (52.9%)
Gasto devengado	\$ 1 654 790
Legislación	Resolución N° 4.252/99

Programa	Programa ARRAIGO – Comisión de Tierras Fiscales Nacionales – Legalización y Otorgamiento de Tierras
Función presupuestaria	Vivienda y urbanismo
Institución responsable	Comisión de Tierras Fiscales Nacionales. Secretaría de Políticas Sociales. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
Año de inicio	1992
Destinatarios	Familias
Zona geográfica	Total país
Descripción/ objetivos	Lograr mediante la creación de políticas públicas, la legalización y obtención de títulos de propiedad fiscales, lo que permitiría regularizar la situación de los ciudadanos inmersos en esa problemática.
Beneficiarios	Familias asentadas, pacífica e ininterrumpidamente, en tierras fiscales nacionales
Requisitos de acceso	–
Tipo de beneficios	Especie
Beneficios	Transferencias. Escrituración. Resolución de deudas. Asentamientos planificados. Mecanismos de gestión y relaciones institucionales públicas y privadas. Fortalecimiento de políticas sociales. Planeamiento y desarrollo de tierras aptas. Relocalización de asentamientos humanos. Operatorias de reintegración urbana y social. Prevención de impacto ambiental en poblaciones. Recuperación urbano-ambiental en áreas de riesgo.
Costo para el beneficiario	El pago de la tierra de acuerdo a la valuación fiscal, que se paga en hasta 120 cuotas.

Modalidad de ejecución	Para lograr la suscripción de la escritura traslativa del dominio, el Programa lleva adelante una serie de pasos técnicos, legales y administrativos: firma de convenios con las provincias; conformación de unidades ejecutoras locales; identificación y regularización de títulos de los inmuebles; relevamiento censal de las familias; concertación social; inicio del proceso de transferencia en forma individual a cada familia a través de la entidad intermedia que represente a los vecinos y a una provincia o municipio; suscripción de los correspondientes boletos de compra venta; etc. La demanda al programa puede provenir de los municipios o provincias, del relevamiento del Programa o de los propios ocupantes. La transferencia puede efectuarse a través de diversas modalidades.
Fuente de financiamiento	Tesoro nacional
Gasto devengado	\$ 1 550 444
Legislación	Ley N° 23.967 de 1991 y sus modificatorias

Programa	Pensión a Madres de 7 o más hijos
Función presupuestaria	Seguridad social
Institución responsable	Dirección Nacional de Pensiones no Contributivas. Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
Año de inicio	1989
Destinatarios	Familia
Zona geográfica	Total país
Descripción/ objetivos	Asistencia social a familias numerosas
Beneficiarios	Madres que tienen siete o más hijos nacidos con vida o adoptados, cualesquiera fueran la edad, estado civil o nacionalidad de éstos o de su progenitora
Requisitos de acceso	No gozar de jubilación, pensión, retiro o prestación no contributiva. No poseer bienes, ingresos ni recursos de otra naturaleza que permitan la subsistencia de la solicitante y grupo conviviente. Ser argentina o naturalizada, con una residencia mínima y continua en el país de un año inmediatamente anterior al pedido de pensión. Las extranjeras deben tener una residencia mínima y continua en el país de 15 años. En ambos casos la ausencia definitiva del país hace perder el beneficio.
Tipo de beneficios	Monetario
Beneficios	Pensión mensual, inembargable y vitalicia cuyo monto es igual al de la jubilación mínima del SIJP
Costo para el beneficiario	Gratuito

Modalidad de ejecución	Las solicitudes de pensiones deben tramitarse ante la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales del Ministerio de Desarrollo Social directamente o por intermedio de las reparticiones oficiales autorizadas por ésta en el interior del país, según el domicilio del peticionante. La liquidación y el pago están a cargo de la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales, que puede acordar con la ANSES o cualquier otro organismo o persona pública o privada, el cumplimiento de dichas funciones debiendo abonarse las prestaciones preferentemente por intermedio de las entidades financieras autorizadas para ello por el Banco Central de la República Argentina. El pago es efectuado directamente al titular, su apoderado o representante.
Fuente de financiamiento	Transferencias internas
Gasto devengado ^{a/}	\$ 727 880 232
Legislación	Ley N° 23.746 de 1989 y sus modificatorias

^{a/} No es posible discriminar el gasto en este Programa, el dato corresponde al total de las Pensiones no Contributivas.

Programa Pensiones No Contributivas otorgadas por el Congreso de la Nación

Función presupuestaria	Seguridad social
Institución responsable	Dirección Nacional de Pensiones no Contributivas. Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
Año de inicio	1948
Destinatarios	Personas carenciadas
Zona geográfica	Total país
Descripción/ objetivos	Subsidios monetarios (pensiones) y prestaciones médicas y sociales (correspondientes a los beneficiarios de las pensiones y su núcleo familiar).
Beneficiarios	Se originan exclusivamente en los criterios aplicados por los legisladores para distribuir la asignación presupuestaria destinada a tal efecto, y la existencia de situaciones particulares que aprecien en forma personal.
Requisitos de acceso	A partir del 2002 se establece como requisito no tener otro ingreso mensual superior a \$ 150, no poseer un bien inmueble con valuación fiscal superior a \$ 60 000 ni tener vínculo hasta de cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad con el legislador otorgante.
Tipo de beneficios	Monetario
Beneficios	Máximo por beneficio de \$ 300, ampliable a \$ 600 con aprobación de la Comisión de Presupuesto de cada Cámara.
Costo para el beneficiario	Gratuito
Modalidad de ejecución	Los legisladores seleccionan a los beneficiarios de las pensiones. El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, a través de la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales, controla el cumplimiento de los requisitos de acceso y liquida las prestaciones por medio de la ANSES.
Fuente de financiamiento	Transferencias internas
Gasto devengado ^{a/}	\$ 727 880 232
Legislación	Ley N° 13.337 de 1948 y sus modificatorias

^{a/} No es posible discriminar el gasto en este Programa, el dato corresponde al total de las Pensiones no Contributivas.

EDUCACIÓN BÁSICA

Programa	Programa Nacional de Becas Estudiantiles (PNBE): Proyecto de Becas Estudiantiles – Asignación de Becas Estudiantiles
Función presupuestaria	Educación y cultura
Institución responsable	Dirección Nacional de Programas Compensatorios. Subsecretaría de Equidad y Calidad. Secretaría de Educación. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.
Año de inicio	1997
Destinatarios	Adolescentes
Zona geográfica	Total país
Descripción/ objetivos	Incrementar los años de permanencia en el sistema educativo de los jóvenes de familias socioeconómicamente más vulnerables. Mejorar el itinerario escolar de los alumnos, estimulando la asistencia y la promoción. Reducir la cantidad de jóvenes que no estudian dentro del tramo de escolaridad obligatoria. Incrementar los niveles de permanencia y promoción de los alumnos, así como la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje de las escuelas participantes del Programa.
Beneficiarios	Alumnos entre 13 y 19 años que asisten a las escuelas públicas que forman parte del Programa Nacional de Becas Estudiantiles, que estén en riesgo de abandonar el sistema educativo y pertenezcan a familias que se encuentren en situación de indigencia o pobreza.
Requisitos de acceso	Para 8° EGB o su actual equivalente: Ser argentino nativo. Tener entre 13 y 16 años. Estar cursando 8° año de la EGB o actual equivalente, en escuelas participantes del Programa Nacional de Becas Estudiantiles. Pertenecer a familias con ingresos totales mensuales inferiores a \$ 500. La escuela puede solicitar certificados de ingreso. No gozar de otro beneficio similar independientemente de la entidad otorgante. Para 1° año del Nivel Polimodal (sólo Provincia de Buenos Aires): Poseer Documento de Identidad expedido por la República Argentina. Tener entre 14 y 17 años. Estar cursando el 1° año de Polimodal. Pertenecer a familias con ingresos totales mensuales inferiores a \$ 500. La escuela puede solicitar certificados de ingreso. No gozar de otra beca estudiantil.

Tipo de beneficios	Monetario – Especie
Beneficios	Becas: \$ 400 anuales a pagar en una o dos cuotas iguales a lo largo del período escolar. Textos de estudio: para las escuelas que forman parte del programa. Proyectos institucionales de retención escolar: dinero para las escuelas que forman parte del programa con el objetivo de concentrar los esfuerzos pedagógicos en los alumnos en situación más urgente, y mejorar el nivel y la calidad educativa de la institución.
Costo para el beneficiario	Gratuito
Modalidad de ejecución	El programa transfiere los fondos a las escuelas, las cuales son responsables de la identificación de los beneficiarios, el pago y rendición de las becas y el seguimiento de los logros pedagógicos y sociales. Las autoridades educativas de cada jurisdicción realizan la selección de los establecimientos participantes.
Fuente de financiamiento	Tesoro nacional (14.7%) y crédito externo BID (85.3%)
Gasto ^{a/}	\$ 139 193 567
Legislación	Resolución N° 1.294/97

^{a/} No es posible discriminar el gasto en este Programa, el dato corresponde a todo el PNBE; comprende Becas Estudiantiles y Becas Específicas.

ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN

Programa	Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR)
Función presupuestaria	Promoción y asistencia social
Institución responsable	Secretaría de Políticas Sociales. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
Año de inicio	2002 (El FOPAR existía desde el año 1996, sin embargo, declarada la Emergencia Alimentaria por Decreto N° 108/02 y su prórroga Decreto N° 1.121/03 del Poder Ejecutivo Nacional, la Secretaría de Políticas Sociales a través del FOPAR ha decidido reorientar fondos para la atención de las necesidades básicas de la población en riesgo).
Destinatarios	Niños, adolescentes, embarazadas y adultos mayores
Zona geográfica	Total país
Descripción/ objetivos	Atender, en el marco de la Emergencia Alimentaria Nacional, las necesidades alimentarias de la población en situación de pobreza a través del financiamiento de proyectos de comedores comunitarios que cuenten, como mínimo, con 6 meses de actividad.
Beneficiarios	Población en situación de pobreza. En especial para los siguientes grupos de vulnerabilidad social: menores entre 6 y 18 años, mujeres embarazadas, mujeres con hijos lactantes, adultos en situación de abandono, adultos con algún grado de discapacidad y adultos mayores de 60 años.
Requisitos de acceso	Para presentarse a las convocatorias del programa, las OSC, deben: ser una organización sin fines de lucro con o sin personería jurídica; acreditar experiencia de 2 años en la gestión de servicios de comedores comunitarios que tengan no menos de 6 meses de existencia a través de un informe de las actividades realizadas en este campo, avalado por alguna institución pública o privada de la zona; atender a poblaciones en situación de pobreza comprendidas en las siguientes categorías: menores hasta 18 años, mujeres embarazadas o con hijos lactantes, mayores de 60 años y adultos en situación de abandono.
Tipo de beneficios	Especie

Beneficios	Asistencia técnica y financiera a comedores comunitarios y organizaciones de la sociedad civil para la mejora y ampliación de servicios alimentarios y reparación y adecuación de la infraestructura existente y equipamiento básico.
Costo para el beneficiario	Gratuito
Modalidad de ejecución	Se realiza una convocatoria de carácter público a OSC para la presentación de Proyectos de Prestaciones Alimentarias Comunitarias. El FOPAR evalúa los proyectos, les transfiere recursos financieros y efectúa el seguimiento y control. La Organización solicitante administra los recursos del proyecto, efectúa transferencias con remitos a los comedores y presenta las rendiciones correspondientes, asegura la calidad y cobertura de las prestaciones de los comedores, y ejecuta actividades de apoyo y desarrollo organizacional para el conjunto de comedores participantes del proyecto. Los comedores efectúan las prestaciones alimentarias directas, regulares y gratuitas; realizan las pequeñas inversiones en infraestructura y equipamiento si corresponde; y participan de las actividades organizadas en el marco del proyecto.
Fuente de financiamiento	Tesoro nacional (13.0%) y crédito externo BM (87.0%)
Gasto devengado	\$ 73 408 148
Legislación	Resolución N° 8/02

Programa	Programa de Emergencia Alimentaria (PEA*)
Función presupuestaria	Promoción y asistencia social
Institución responsable	Secretaría de Políticas Sociales. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
Año de inicio	2002
Destinatarios	Familias
Zona geográfica	Total país
Descripción/ objetivos	El programa está destinado a la compra de alimentos para la atención prioritaria de las necesidades básicas de la población de alta vulnerabilidad y en riesgo de subsistencia.
Beneficiarios	Familias en situación de pobreza, con prioridad para aquellas integradas por menores de 18 años, mujeres embarazadas, adultos mayores de 60 años sin jubilación o pensión o personas discapacitadas.
Requisitos de acceso	Según la modalidad de ejecución de cada provincia
Tipo de beneficios	Especie
Beneficios	Módulos alimentarios y provisión de alimentos; tickets, vales y tarjetas de débito; asistencia alimentaria en comedores; asistencia a huertas o combinación de dichas prestaciones.
Costo para el beneficiario	Gratuito
Modalidad de ejecución	Los recursos del PEA son distribuidos entre las provincias y la CBA de la siguiente manera: 40% en función del porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza y el 60% restante de acuerdo con los coeficientes de coparticipación federal. El programa es administrado por el Ministerio de Desarrollo Social y cuenta con un Consejo Consultivo integrado por dos representantes del gobierno nacional, dos de cada gobierno provincial y dos del Gobierno de la CBA pertenecientes a sus administraciones y a organizaciones sociales o confesionales. Dicho consejo tiene funciones de asesoramiento, seguimiento de la ejecución y monitoreo de la gestión. La provincias informan al Ministerio de Desarrollo Social la ejecución de los fondos recibidos, productos adquiridos, precios y proveedores.
Fuente de financiamiento	Tesoro nacional (80.3%) y recursos con afectación específica (19.7%)
Gasto devengado	\$ 330 564 540
Legislación	Decreto N° 108/02

Programa	ProHuerta
Función presupuestaria	Promoción y asistencia social y Ciencia y técnica
Institución responsable	Secretaría de Políticas Sociales. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Organismo ejecutor: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. Ministerio de Economía y Producción de la Nación.
Año de inicio	1990
Destinatarios	Pequeños agricultores
Zona geográfica	Total país
Descripción/ objetivos	Es una alternativa de apoyo técnico integral para mejorar el nivel de alimentación de sectores desprotegidos urbanos y rurales por medio de una estrategia de acción basada en la participación y coordinación interinstitucional. Sus objetivos fundamentales son: autoproducción en pequeña escala de alimentos inocuos, que consisten en huertas y granjas de tipo familiar, comunitario, grupal o institucional y escolar; mejorar la dieta, en calidad y cantidad de los alimentos consumidos; mejorar la distribución del gasto familiar en alimentos; incentivar la participación comunitaria procurando mayor capacidad de gestión y organización; generar información para la producción y mejoramiento de la condición alimentaria; promover pequeñas alternativas productivas agroalimentarias y fuentes de trabajo.
Beneficiarios	Familias del ámbito rural situadas bajo la línea de pobreza: productores minifundistas, asalariados rurales y comunidades aborígenes; y familias del ámbito urbano: desempleados, subocupados, grupos familiares pauperizados y población vulnerable en términos de seguridad alimentaria. También involucra a niños en escuelas de áreas socialmente críticas, con prioridad para aquéllas con comedor escolar.
Requisitos de acceso	Disponer de la superficie mínima necesaria para la implantación de una huerta y participar en las instancias de capacitación que brinda el Programa.
Tipo de beneficios	Especie
Beneficios	Asistencia técnica; provisión de insumos biológicos (semillas, pollos y conejos); capacitación y supervisión continuas a huertas familiares, escolares y comunitarias.

Costo para el beneficiario	Gratuito
Modalidad de ejecución	El programa está organizado por una Unidad Central (Coordinación Técnico-Operativa) y Coordinaciones Provinciales. Son las instituciones locales que coparticipan de esta operatoria quienes encaran, a través de sus promotores y en conjunto con los técnicos del programa, la tarea de identificar la población objetivo en términos de seguridad alimentaria. El ProHuerta organiza su operatoria en dos campañas anuales: “otoño-invierno” y “primavera-verano” diferenciadas según la estacionalidad de las diferentes producciones. El abastecimiento de semillas hortícolas se produce por licitación pública durante los meses de diciembre y mayo según la campaña. Las huertas ejecutadas por los beneficiarios del programa son monitoreadas y supervisadas periódicamente por los promotores y el personal técnico del programa. La estrategia de intervención incluye: difusión; capacitación de promotores; asistencia técnica; y aportes de insumos biológicos (semillas, pollos y conejos), con el aporte intensivo del voluntariado y las redes de cooperación interinstitucional en el ámbito de cada comunidad.
Fuente de financiamiento	Tesoro nacional
Gasto devengado ^{a/}	\$ 7 896 028
Legislación	Resolución N° 239/90

^{a/} Corresponde al gasto de 2002, ya que en 2003 no es posible identificar la totalidad del gasto en este programa.

Programa **Proyecto de Mejoramiento de Calidad de los Servicios Alimentarios
– Acciones para la Calidad Educativa**

Función Promoción y asistencia social
presupuestaria

Institución Dirección Nacional de Programas Compensatorios. Subsecretaría de
responsable Equidad y Calidad. Secretaría de Educación. Ministerio de Educación,
Ciencia y Tecnología de la Nación.

Año de inicio 2002

Destinatarios Niños y adolescentes

Zona geográfica Total país

Descripción/
objetivos Lograr condiciones de nutrición y desarrollo adecuadas de los niños
que asisten a las escuelas en situación de mayor riesgo socioeducativo,
de Nivel Inicial y 1^{er}. y 2^o ciclo de EGB, mediante el refuerzo de los
servicios de alimentación, educación y vigilancia del crecimiento,
brindando un servicio integral de calidad.

Beneficiarios La población beneficiaria está compuesta por alumnos que asisten a
escuelas rurales y escuelas hogares o con albergue anexo de las escuelas
seleccionadas. En el caso de las escuelas que atienden población urbana,
se focaliza la atención en aquellas seleccionadas por cada provincia,
en el marco del universo atendido por la Dirección Nacional de
Programas Compensatorios (DNPC) y en función de un cupo de
alumnos establecido de acuerdo con la situación socioeducativa de
dichas escuelas.

Requisitos
de acceso Escuelas rurales y escuelas hogares o con albergue anexo: este universo
de escuelas ha sido acordado y seleccionado conjuntamente con
autoridades educativas de cada provincia y revisado periódicamente.
Escuelas urbano marginales: se atienden aquellas seleccionadas por
cada provincia, dentro de los establecimientos beneficiarios de la
DNPC, y en función de un cupo de alumnos establecido de acuerdo
con la situación socioeducativa de las mismas.

Tipo de Especie
beneficios

Beneficios	Aportes financieros de refuerzo para el mejoramiento de los servicios alimentarios en función de la emergencia. Las escuelas hogar o con albergue anexo reciben \$ 0.50 por alumno por día, y las escuelas rurales y urbano marginales reciben un promedio de \$ 0.25 por alumno por día. Se considera un pago mínimo de \$ 200 y un pago máximo de \$ 4 000 por escuela. Asistencia técnica a los equipos provinciales para la implementación de acciones informativas y orientadoras, destinadas a docentes, no docentes y padres con el objetivo de mejorar los conocimientos, actitudes y prácticas con relación a la alimentación y la nutrición de acuerdo a las necesidades y características de cada comunidad. Orientación para la elaboración y ejecución de propuestas institucionales y comunitarias que impacten directamente en la mejora de la calidad de los servicios alimentarios. Seguimiento y vigilancia nutricional de los niños de acuerdo a la relación talla, edad y peso, a través de la articulación con organismos nacionales y provinciales del área de salud.
Costo para el beneficiario	Gratuito
Modalidad de ejecución	El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología envía los fondos a las escuelas a través del Banco Nación y las escuelas realizan las rendiciones correspondientes sobre el uso de estos fondos. Este aporte financiero especial debe ser utilizado exclusivamente para la compra de alimentos y no reemplaza los otros aportes financieros o materiales que reciben habitualmente las escuelas para brindar el servicio alimentario, sino que complementa los recursos ya asignados. La función del Referente Provincial de la DNPC es la de asesorar y acompañar a las escuelas orientando la utilización y ejerciendo el control de la rendición de los recursos financieros que estas reciben. Del mismo modo, tiene a su cargo la articulación con la DNPC a fin de facilitar el proceso de pago a las escuelas y la correspondiente rendición de los aportes. En cada escuela, es el equipo directivo el encargado de la administración, utilización y rendición de los recursos financieros.
Fuente de financiamiento	Tesoro nacional
Gasto devengado	\$ 96 956 340
Legislación	-

Anexo 3

CUADROS ESTADÍSTICOS

Cuadro 1.1.1
PERSONAS SEGÚN SEXO Y GRUPO DE EDAD: PROYECCIONES, 1980-2015
Total País
(cantidad de personas)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Total	28 093 507	30 305 336	32 580 854	34 779 096	36 783 859	38 592 150	40 518 951	42 403 087
Sexo	13 860 345	14 913 409	15 996 665	17 064 387	18 021 900	18 898 472	19 846 671	20 776 093
Varones	14 233 162	15 391 927	16 584 189	17 714 709	18 761 959	19 693 678	20 672 280	21 626 994
Mujeres	3 330 264	3 273 777	3 395 160	3 486 503	3 446 140	3 329 198	3 419 673	3 433 812
Grupo de edad	2 786 968	3 324 840	3 280 270	3 383 668	3 477 003	3 419 104	3 321 992	3 412 955
0-4	2 456 445	2 795 960	3 338 222	3 274 760	3 378 578	3 456 317	3 414 646	3 318 026
5-9	8 573 677	9 394 577	10 013 652	10 144 931	10 301 721	10 204 619	10 156 311	10 164 793
10-14	2 315 820	2 463 854	2 802 671	3 329 326	3 249 024	3 361 395	3 449 559	3 408 586
15-19	2 214 059	2 324 642	2 467 308	2 790 433	3 295 130	3 225 378	3 349 723	3 438 691
20-24	2 132 086	2 210 704	2 336 040	2 453 650	2 757 801	3 268 243	3 209 903	3 335 079
25-29	1 928 037	2 116 672	2 210 434	2 320 812	2 423 878	2 732 974	3 248 807	3 192 379
30-34	1 719 846	1 909 239	2 097 090	2 191 611	2 291 309	2 398 695	2 712 018	3 225 802
35-39	1 582 199	1 694 773	1 882 902	2 070 954	2 158 049	2 261 291	2 373 257	2 685 307
40-44	1 528 068	1 547 033	1 658 801	1 846 840	2 029 362	2 119 022	2 225 891	2 338 609
45-49	1 468 269	1 476 885	1 497 040	1 609 472	1 794 069	1 975 521	2 068 656	2 176 309
50-54	1 286 637	1 395 580	1 405 769	1 429 549	1 541 856	1 722 476	1 903 397	1 998 333
55-59	1 065 372	1 193 392	1 297 177	1 312 723	1 340 533	1 449 366	1 627 136	1 804 997
60-64	17 240 393	18 332 774	19 655 232	21 355 370	22 881 011	24 514 361	26 168 347	27 604 092
65-69	884 495	933 378	1 071 191	1 171 697	1 191 747	1 221 234	1 329 074	1 500 820
70-74	664 673	744 263	807 057	916 841	1 012 299	1 035 416	1 071 331	1 175 420
75-79	432 549	507 999	573 974	632 506	730 913	813 712	845 028	885 605
80 y más	297 720	372 345	459 748	557 751	666 168	802 808	948 860	1 072 357
65 y más	2 279 437	2 577 985	2 911 970	3 278 795	3 601 127	3 873 170	4 194 293	4 634 202

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Proyecciones del Censo 2001, INDEC.

Nota metodológica: La elaboración de proyecciones de población supone la evaluación previa de los datos disponibles mediante la aplicación de la denominada "conciliación censal" que es una técnica estrictamente demográfica que permite estimar en forma indirecta el nivel de omisión censal por edad y sexo. Como resultado del análisis por conciliación censal se determinó que la omisión del Censo 2001 para el total del país fue del 2.75%.

Cuadro 1.1.2
TASA PROMEDIO DE CRECIMIENTO ANUAL SEGÚN SEXO Y GRUPO DE EDAD: PROYECCIONES, 1980-2015
Total País
(en porcentajes)

	1980-1985	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015
Total	0.46	0.44	0.39	0.32	0.27	0.28	0.26
Sexo							
Varones	0.44	0.42	0.38	0.31	0.27	0.28	0.26
Mujeres	0.48	0.45	0.39	0.33	0.27	0.27	0.25
Grupo de edad							
0-4	-0.08	0.20	0.14	-0.06	-0.16	0.14	0.02
5-9	1.42	-0.07	0.17	0.15	-0.08	-0.13	0.14
10-14	0.91	1.43	-0.09	0.17	0.12	-0.06	-0.13
0-14	0.58	0.38	0.07	0.08	-0.05	-0.02	0.00
15-19	0.36	0.90	1.37	-0.11	0.19	0.14	-0.06
20-24	0.28	0.35	0.85	1.30	-0.10	0.21	0.14
25-29	0.20	0.32	0.28	0.79	1.34	-0.09	0.21
30-34	0.59	0.24	0.28	0.24	0.82	1.37	-0.08
35-39	0.69	0.60	0.25	0.25	0.26	0.85	1.38
40-44	0.41	0.69	0.61	0.23	0.26	0.27	0.85
45-49	0.06	0.42	0.71	0.60	0.24	0.28	0.28
50-54	0.03	0.07	0.44	0.72	0.62	0.26	0.29
55-59	0.50	0.04	0.09	0.46	0.74	0.65	0.28
60-64	0.76	0.52	0.06	0.11	0.48	0.78	0.68
15-64	0.36	0.42	0.51	0.41	0.41	0.39	0.31
65-69	0.45	0.79	0.57	0.09	0.13	0.53	0.84
70-74	0.76	0.50	0.89	0.64	0.12	0.19	0.59
75-79	1.23	0.84	0.63	1.06	0.71	0.21	0.26
80 y más	2.06	1.87	1.63	1.43	1.54	1.31	0.84
65 y más	0.85	0.84	0.81	0.60	0.44	0.49	0.65

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Proyecciones del Censo 2001, INDEC.

Cuadro 1.1.3

DISTRIBUCIÓN DEL SEXO FEMENINO SEGÚN GRUPO DE EDAD:
PROYECCIONES, 1980-2015

Total País
(en porcentajes)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Total	50.7	50.8	50.9	50.9	51.0	51.0	51.0	51.0
Grupo de edad								
0-14	15.0	15.3	15.1	14.3	13.8	13.0	12.3	11.8
15-64	31.1	30.6	30.6	31.1	31.5	32.1	32.5	32.7
65 y más	4.6	4.9	5.2	5.5	5.8	6.0	6.2	6.5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Proyecciones del Censo 2001, INDEC.

Cuadro 1.1.4

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN SEGÚN GRUPO DE EDAD E
ÍNDICES DEMOGRÁFICOS: PROYECCIONES, 1980-2015

Total País
(en porcentajes)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Grupo de edad								
Total	100.0							
0-14	30.5	31.0	30.7	29.2	28.0	26.4	25.1	24.0
15-64	61.4	60.5	60.3	61.4	62.2	63.5	64.6	65.1
65 y más	8.1	8.5	8.9	9.4	9.8	10.0	10.4	10.9
Índice de dependencia	63.0	65.3	65.8	62.9	60.8	57.4	54.8	53.6
Índice de vejez 1	26.6	27.4	29.1	32.3	35.0	38.0	41.3	45.6
Índice de vejez 2	13.2	14.1	14.8	15.4	15.7	15.8	16.0	16.8
Índice de juventud 1	43.9	44.9	44.4	41.2	38.9	35.9	33.5	31.5
Índice de juventud 2	49.7	51.2	50.9	47.5	45.0	41.6	38.8	36.8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Proyecciones del Censo 2001, INDEC.

Notas metodológicas:

Índice de dependencia = (población de 0-14 años + población de 65 y más años) / población de 15-64 años.

Índice de vejez 1 = población de 65 y más años / población de 0-14 años.

Índice de vejez 2 = población de 65 y más años / población de 15-64 años.

Índice de juventud 1 = población de 0-14 años / (población de 15-64 años + población de 65 y más años).

Índice de juventud 2 = población de 0-14 años / población de 15-64 años.

Cuadro 1.1.5
 ESTADÍSTICAS VITALES: PROYECCIONES, 1980-2015
 Total País

Indicador	1980-1985	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015
Tasa anual media de natalidad (por mil)	23.1	22.2	21.2	19.7	18.0	17.5	16.8
Tasa de fecundidad							
Global (hijos por mujer)	3.2	3.1	2.9	2.6	2.4	2.3	2.2
General (por mil mujeres)	97.0	93.3	87.8	79.9	72.2	69.6	66.2
Tasa de reproducción (hijas por mujer)							
Bruta	1.5	1.5	1.4	1.3	1.2	1.1	1.1
Neta	1.5	1.4	1.4	1.2	1.1	1.1	1.0
Edad media de la fecundidad (en años)	27.8	27.8	27.7	27.8	27.9	27.9	27.9
Tasa de mortalidad infantil (por mil)	32.2	27.1	24.4	21.8	15.0	13.4	12.0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Proyecciones del Censo 2001, INDEC.

Notas metodológicas:

Tasa media anual de natalidad: es el cociente entre el número medio anual de nacidos vivos ocurridos durante un período determinado y la población media de dicho período.

Tasa global de fecundidad: es el número de niños que en un período dado habría nacido por cada mil mujeres sometidas a las tasas de fecundidad observadas para ese período, bajo un supuesto de mortalidad nula desde el nacimiento hasta el fin de la edad fértil.

Tasa general de fecundidad: es el cociente entre el número de nacidos vivos y el número de mujeres en edad fértil.

Tasa bruta de reproducción femenina: es el número medio de hijas nacidas vivas que tendría una cohorte hipotética de nacimientos femeninos si estuviera sometida a un repertorio dado de tasas de fecundidad por edad, suponiendo que la mortalidad es nula antes del término del período reproductivo.

Tasa neta de reproducción femenina: es el número medio de hijas nacidas vivas que tendría una cohorte hipotética de nacimientos femeninos si estuviera sometida a un repertorio dado de tasas de fecundidad y mortalidad por edad.

Edad media de la fecundidad: es la edad promedio de las mujeres en edad fértil.

Tasa de mortalidad infantil: es el cociente entre las defunciones de menores de un año y el total de nacimientos vivos de ese año.

Cuadro 1.1.6

ESPERANZA DE VIDA AL NACER SEGÚN SEXO: PROYECCIONES, 1980-2015

Total País
(en porcentajes)

Período	Esperanza de vida al nacer			
	Ambos sexos	Varones (a)	Mujeres (b)	Diferencia (a-b)
1980-1985	70.2	66.8	73.7	-6.9
1985-1990	71.0	67.6	74.6	-7.0
1990-1995	72.1	68.6	75.8	-7.2
1995-2000	73.2	69.7	77.0	-7.3
2000-2005	74.3	70.6	78.1	-7.5
2005-2010	75.2	71.6	79.1	-7.5
2010-2015	76.1	72.5	80.0	-7.5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Proyecciones del Censo 2001, INDEC.

Nota metodológica: Esperanza de vida al nacer: promedio de años que se espera viva un recién nacido de acuerdo con la probabilidad de sobrevivencia prevalecte en el momento del nacimiento.

Cuadro 1.2.1

POBLACIÓN TOTAL SEGÚN SEXO, ÁREA URBANA-RURAL E
ÍNDICE DE MASCULINIDAD, 1869-2001

Total País

(cantidad de personas y en porcentajes)

Año	Total	Varones	Mujeres	Población rural	Índice de masculinidad
1869	1 830 214 ^a	897 780	845 572	–	106.2
1895	4 044 911 ^b	2 088 919	1 865 992	62.6	111.9
1914	7 903 662 ^c	4 227 023	3 658 214	47.3	115.5
1947	15 893 811	8 145 175	7 748 652	37.8	105.1
1960	20 013 793 ^d	10 005 897	10 004 642	28.0	100.0
1970	23 364 431 ^e	11 601 155	11 761 049	21.0	98.6
1980	27 949 480 ^f	13 755 983	14 191 463	17.2	96.9
1991	32 615 528	15 937 980	16 677 548	11.6	95.6
2001	36 260 130	17 659 072	18 601 058	10.6	94.9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Censos Nacionales. INDEC.

^a La población total no coincide con la suma de varones y mujeres porque la población de Chaco, Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego fue estimada sin discriminar por sexo.

^b La población total no coincide con la suma de varones y mujeres porque comprende personas que fueron estimadas sin discriminar por sexo.

^c La población total no coincide con la suma de varones y mujeres porque comprende personas que fueron estimadas sin discriminar por sexo.

^d La población total no coincide con la suma de varones y mujeres porque comprende la población del Sector Antártico Argentino, determinada mediante antecedentes registrados en diversas fuentes de información sin discriminar por sexo.

^e No incluye Sector Antártico Argentino e Islas del Atlántico Sur.

^f La población total no coincide con la suma de varones y mujeres porque comprende habitantes del Sector Antártico Argentino e Islas del Territorio Nacional de Tierra del Fuego, determinados mediante antecedentes registrados en diversas fuentes de información sin discriminar por sexo.

Nota metodológica: Índice de masculinidad: cantidad de varones por cada cien mujeres.

Cuadro 1.2.2

POBLACIÓN TOTAL SEGÚN SEXO Y GRUPO DE EDAD, 2001

Total País

Cantidad de personas

Grupo de edad	Total	Varones	Mujeres
Total	36 260 130	17 659 072	18 601 058
0-14	10 247 695	5 202 593	5 045 102
15-64	22 424 815	10 999 587	11 425 228
65 y más	3 587 620	1 456 892	2 130 728

Estructura porcentual vertical

Total	100.0	100.0	100.0
0-14	28.3	29.5	27.1
15-64	61.8	62.3	61.4
65 y más	9.9	8.3	11.5

Estructura porcentual horizontal

Total	100.0	48.7	51.3
0-14	100.0	50.8	49.2
15-64	100.0	49.1	50.9
65 y más	100.0	40.6	59.4

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo 2001, INDEC.

Cuadro 1.3.1
HOGARES SEGÚN CARACTERÍSTICAS DEL JEFE Y TIPO DE HOGAR, 2001
Total País

Cantidad de personas

Tipo de hogar	Total	Grupo de edad y sexo del jefe											
		14-24		25-44		45-64		65 y más		Total	Mujeres	Varones	
		Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones				Mujeres
Total	10 075 814	408 566	295 180	113 386	3 757 313	3 017 563	739 750	3 731 729	2 735 310	996 419	2 178 206	1 239 800	938 406
Hogar unipersonal	1 512 788	76 040	46 248	29 792	301 364	195 851	105 513	452 603	231 877	220 726	682 781	180 927	501 854
Hogar multipersonal familiar	8 480 250	3 13 130	238 240	74 890	3 429 037	2 804 188	624 849	3 261 804	2 493 094	768 710	1 476 279	1 053 465	422 814
Hogar nuclear	6 366 651	227 645	185 637	42 008	2 854 747	2 391 258	463 489	2 303 256	1 851 336	451 920	981 003	790 416	190 587
Hogar extendido	1 970 586	75 633	46 649	28 984	521 227	376 221	145 006	902 392	603 768	298 624	471 334	249 160	222 174
Hogar compuesto	143 013	9 852	5 954	3 898	53 063	36 709	16 354	56 156	37 990	18 166	23 942	13 889	10 053
Hogar multipersonal no familiar	82 776	19 396	10 692	8 704	26 912	17 524	9 388	17 322	10 339	6 983	19 146	5 408	13 738

Estructura porcentual vertical

Total	100.0												
Hogar unipersonal	15.0	18.6	15.7	4.0	8.0	6.5	14.3	12.1	8.5	22.2	31.3	14.6	53.5
Hogar multipersonal familiar	84.2	76.6	80.7	66.1	91.3	92.9	84.5	87.4	91.1	77.1	67.8	85.0	45.1
Hogar multipersonal no familiar	0.8	4.7	3.6	7.7	0.7	0.6	1.3	0.5	0.4	0.7	0.9	0.4	1.5

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo 2001, INDEC.

Notas metodológicas: La clasificación de los hogares excluye a los empleados de servicio doméstico y sus familiares.

Hogar unipersonal: conformado solamente por el jefe/a de hogar.

Hogar multipersonal familiar: conformado por personas emparentadas entre sí.

Hogar nuclear: conformado por el jefe/a de hogar con cónyuge, con o sin hijo/s o uno solo de los cónyuges con hijo/s.

Hogar extendido: conformado por un hogar nuclear con el agregado de otros familiares. También se incluye en esta categoría a los hogares que, aunque no tienen núcleo, están integrados por personas emparentadas entre sí.

Hogar compuesto: conformado por un hogar nuclear con el agregado de otros no familiares. También se incluyen en esta categoría los hogares sin núcleo familiar donde conviven familiares con otros no familiares.

Hogar multipersonal no familiar: conformado por personas no emparentadas entre sí.

Cuadro 1.3.2

PROMEDIO DE PERSONAS EN EL HOGAR Y HOGARES SEGÚN CANTIDAD DE PERSONAS EN EL HOGAR Y SEXO DEL JEFE, 1991 Y 2001

Total País
(en cantidades)

Año y sexo del jefe	Promedio de personas en el hogar	Hogares según cantidad de personas en el hogar																		
		Total	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10 y más								
1991																				
Total	3.60	8 927 289	1 179 033	1 818 337	1 640 306	1 707 342	1 195 534	761 275	281 096	156 268	84 981	103 117								
Con jefe varón	3.86	6 939 950	534 628	1 319 600	1 310 746	1 494 644	1 064 532	671 945	246 357	136 131	73 621	87 746								
Con jefa mujer	2.68	1 987 339	644 405	498 737	329 560	212 698	131 002	89 330	34 739	20 137	11 360	15 371								
2001																				
Total	3.55	10 075 814	1 499 940	2 046 549	1 859 419	1 881 247	1 263 327	706 248	407 827	175 201	105 088	130 968								
Con jefe varón	3.83	7 287 853	652 292	1 373 633	1 387 510	1 556 580	1 062 490	588 827	334 076	142 989	85 139	104 317								
Con jefa mujer	2.81	2 787 961	847 648	672 916	471 909	324 667	200 837	117 421	73 751	32 212	19 949	26 651								

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Censos 1991 y 2001, INDEC.

Nota metodológica: La clasificación de los hogares excluye a los empleados de servicio doméstico y sus familiares.

Cuadro 2.1.1

PIB A PRECIOS DE MERCADO - VALOR AGREGADO BRUTO
A PRECIOS DEL PRODUCTOR, 1993-2003

En pesos y porcentajes

Año	PIB			Índice de precios implícitos (1993=100)
	En millones de \$ corrientes	En millones de \$ de 1993	Per cápita en \$ de 1993	
1993	236 505	236 505	6 973.0	100.0
1994	257 440	250 308	7 286.3	102.8
1995	258 032	243 186	6 992.3	106.1
1996	272 150	256 626	7 291.4	106.1
1997	292 859	277 441	7 792.3	105.6
1998	298 948	288 123	8 002.2	103.8
1999	283 523	278 369	7 647.8	101.9
2000	284 204	276 173	7 508.0	102.9
2001	268 697	263 997	7 105.1	101.8
2002	312 580	235 236	6 270.3	132.9
2003	375 909	256 024	6 760.6	146.8

Variaciones porcentuales interanuales

Año	PIB			Índice de precios implícitos (1993=100)
	En millones de \$ corrientes	En millones de \$ de 1993	Per cápita en \$ de 1993	
1994	8.9	5.8	4.5	2.8
1995	0.2	-2.8	-4.0	3.2
1996	5.5	5.5	4.3	-0.1
1997	7.6	8.1	6.9	-0.5
1998	2.1	3.9	2.7	-1.7
1999	-5.2	-3.4	-4.4	-1.8
2000	0.2	-0.8	-1.8	1.0
2001	-5.5	-4.4	-5.4	-1.1
2002	16.3	-10.9	-11.7	30.6
2003	20.3	8.8	7.8	10.5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales.

Nota metodológica: Índice de precios implícitos del Valor Agregado Bruto a precios del productor.

Cuadro 2.1.2

INGRESO NACIONAL BRUTO DISPONIBLE A PRECIOS DE MERCADO, 1993-2003
(en pesos en porcentajes)

Año	En millones de pesos corrientes	Variación porcentual interanual	En porcentaje del PIB
1993	234 030	.	99.0
1994	254 207	8.6	98.7
1995	253 917	-0.1	98.4
1996	267 095	5.2	98.1
1997	287 105	7.5	98.0
1998	291 949	1.7	97.7
1999	276 457	-5.3	97.5
2000	277 089	0.2	97.5
2001	261 234	-5.7	97.2
2002	294 490	12.7	94.2
2003	354 799	20.5	94.4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales.

Notas metodológicas: El ingreso nacional bruto disponible es igual al ingreso nacional bruto a precios de mercado menos las transferencias corrientes (distintas de los impuestos, menos las subvenciones sobre la producción y las importaciones) por pagar a las unidades no residentes, más las correspondientes transferencias a cobrar por las unidades residentes provenientes del resto del mundo. El ingreso nacional bruto disponible mide el ingreso disponible de la Nación para consumo final y ahorro bruto.

El ingreso nacional bruto (INB) es igual al PIB menos los ingresos primarios por pagar a las unidades no residentes, más los ingresos primarios por cobrar de las unidades no residentes. En otras palabras, el INB es igual al PIB menos los impuestos (netos de subvenciones) sobre la producción y las importaciones, la remuneración de los asalariados y la renta de la propiedad por pagar al resto del mundo, más las correspondientes partidas por cobrar del resto del mundo. Por tanto, el INB a precios de mercado es la suma de los ingresos primarios brutos por cobrar por las unidades/sectores institucionales residentes.

Cuadro 2.2.1

ÍNDICES DE PRECIOS Y TASAS DE VARIACIÓN, 1990-2003

Año	Consumidor nivel general		Mayorista nivel general		Índice combinado	
	Índice promedio anual	Tasa de variación promedio anual	Índice promedio anual	Tasa de variación promedio anual	Índice promedio anual	Tasa de variación promedio anual
1990	25.1	2 314.0	41.5	1 606.9	33.3	1819.0
1991	68.2	171.7	87.2	110.5	77.7	133.6
1992	85.2	24.9	92.5	6.0	88.9	14.3
1993	94.3	10.6	94.0	1.6	94.1	-5.6
1994	98.2	4.2	94.6	0.7	96.4	2.4
1995	101.5	3.4	101.9	7.8	101.7	5.5
1996	101.7	0.2	105.6	3.6	103.6	1.9
1997	102.2	0.5	105.7	0.1	104.0	0.3
1998	103.2	0.9	102.3	-3.2	102.7	-1.2
1999	102.0	-1.2	98.4	-3.8	100.2	-2.5
2000	101.0	-0.9	102.3	4.0	101.7	1.5
2001	100.0	-1.0	100.0	-2.3	100.0	-1.6
2002	126.8	26.8	177.1	77.1	152.0	52.0
2003	142.9	12.6	208.8	17.9	175.8	15.7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC.

Nota metodológica: Índice de precios base 2001=100.

Cuadro 2.3.1

TASAS DE ACTIVIDAD, EMPLEO, DESOCUPACIÓN Y
SUBOCUPACIÓN, 1990-2003 (ODM)
Total Aglomerados Urbanos Relevantados
(en porcentajes)

Período	Actividad	Empleo	Desocupación	Subocupación horaria		
				Total	Demandante	No demandante
1990	Mayo	39.1	35.7	8.6		
	Octubre	39.0	36.5	6.3	9.3	
1991	Junio	39.5	36.8	6.9	8.6	
	Octubre	39.5	37.1	6.0	7.9	
1992	Mayo	39.8	37.1	6.9	8.3	
	Octubre	40.2	37.4	7.0	8.1	
1993	Mayo	41.5	37.4	9.9	8.8	
	Octubre	41.0	37.1	9.3	9.3	4.1
1994	Mayo	41.1	36.7	10.7	10.2	4.8
	Octubre	40.8	35.8	12.1	10.4	5.4
1995	Mayo	42.6	34.8	18.4	11.3	7.0
	Octubre	41.4	34.5	16.6	12.5	7.7
1996	Mayo	41.0	34.0	17.1	12.6	8.1
	Octubre	41.9	34.6	17.3	13.6	8.5
1997	Mayo	42.1	34.6	16.1	13.2	8.4
	Octubre	42.3	35.3	13.7	13.1	8.1
1998	Mayo	42.4	36.9	13.2	13.3	8.2
	Octubre	42.1	36.9	12.4	13.6	8.4
1999	Mayo	42.8	36.6	14.5	13.7	8.9
	Octubre	42.7	36.8	13.8	14.3	9.1
2000	Mayo	42.4	35.9	15.4	14.5	9.5
	Octubre	42.7	36.5	14.7	14.6	9.3
2001	Mayo	42.8	35.8	16.4	14.9	9.6
	Octubre	42.2	34.5	18.3	16.3	10.7
2002	Mayo	41.8	32.8	21.5	18.6	12.7
	Octubre	42.9	35.3	17.8	19.9	13.8
2003	Mayo	42.8	36.2	15.6	18.8	13.4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC.

Ver notas metodológicas relativas al mercado de trabajo al final del anexo.

Cuadro 3.1.1

POBLACIÓN URBANA TOTAL, POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA,
OCUPADOS, DESOCUPADOS Y POBLACIÓN INACTIVA, 1991-2003

Total Aglomerados Urbanos Relevantados

(cantidad de personas - en miles)

Período	Población urbana total	Población económicamente activa			Población inactiva	
		Total	Ocupados	Desocupados		
1991	Mayo	28 354	11 000	10 201	799	17 354
	Octubre	28 540	11 078	10 380	698	17 462
1992	Mayo	28 838	11 268	10 474	793	17 570
	Octubre	29 028	11 462	10 634	828	17 566
1993	Mayo	29 329	11 769	10 645	1 124	17 560
	Octubre	29 523	11 741	10 675	1 066	17 782
1994	Mayo	29 821	11 948	10 694	1 254	17 873
	Octubre	30 019	11 923	10 520	1 402	18 096
1995	Mayo	30 309	12 424	10 259	2 165	17 885
	Octubre	30 512	12 306	10 301	2 006	18 206
1996	Mayo	30 794	12 316	10 251	2 065	18 478
	Octubre	31 001	12 526	10 453	2 074	18 475
1997	Mayo	31 279	12 806	10 784	2 022	18 473
	Octubre	31 491	12 971	11 231	1 740	18 520
1998	Mayo	31 763	13 118	11 433	1 685	18 645
	Octubre	31 980	13 077	11 495	1 582	18 903
1999	Mayo	32 247	13 368	11 494	1 874	18 879
	Octubre	32 468	13 455	11 641	1 814	19 013
2000	Mayo	32 729	13 509	11 465	2 044	19 220
	Octubre	32 954	13 780	11 760	2 019	19 174
2001	Mayo	33 258	13 904	11 666	2 238	19 354
	Octubre	33 712	13 914	11 401	2 513	19 798
2002	Mayo	34 024	13 933	10 968	2 965	20 091
	Octubre	34 223	14 336	11 827	2 509	19 887
2003	Mayo	34 393	14 393	12 191	2 202	20 000

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC.

Ver notas metodológicas relativas al mercado de trabajo al final del anexo.

Cuadro 3.2.1
TASA DE EMPLEO SEGÚN GRUPO DE EDAD, 1990-2003
Total Aglomerados Urbanos Relevantados
(en porcentajes)

Período	Total	15-65	Menor de 25	25-49	50-59	60 y más	
1990	Mayo	35.7	56.1	14.4	68.6	56.7	16.4
	Octubre	36.5	57.6	14.4	70.2	57.8	17.1
1991	Junio	36.8	57.1	15.0	70.1	57.2	17.4
	Octubre	37.1	57.8	15.4	70.7	56.7	18.0
1992	Mayo	37.1	57.9	15.8	70.1	58.4	17.7
	Octubre	37.4	58.1	16.0	70.7	59.0	18.3
1993	Mayo	37.4	57.6	16.1	70.5	57.7	18.4
	Octubre	37.1	57.0	15.5	70.3	60.2	17.8
1994	Mayo	36.7	56.6	15.9	70.0	57.6	15.8
	Octubre	35.8	55.2	15.2	68.9	56.5	14.2
1995	Mayo	34.8	53.0	14.2	67.1	56.0	14.5
	Octubre	34.5	53.0	14.0	66.7	55.8	14.5
1996	Mayo	34.0	52.1	13.6	65.8	54.3	14.7
	Octubre	34.6	52.8	13.7	66.4	56.5	15.1
1997	Mayo	35.3	53.7	14.0	67.3	56.7	16.2
	Octubre	36.5	55.3	14.7	68.7	58.5	17.6
1998	Mayo	36.9	55.8	14.3	70.0	58.7	18.3
	Octubre	36.9	55.9	14.4	69.6	60.2	18.5
1999	Mayo	36.6	55.1	14.1	68.9	60.6	18.1
	Octubre	36.8	55.2	14.0	69.4	59.6	19.0
2000	Mayo	35.9	53.9	12.7	68.1	58.8	19.5
	Octubre	36.5	55.0	13.0	68.8	61.0	19.2
2001	Mayo	35.8	53.9	12.4	68.1	59.8	19.3
	Octubre	34.5	51.9	11.9	65.7	59.3	17.6
2002	Mayo	32.8	49.5	10.5	63.8	54.9	17.5
	Octubre	35.3	53.0	11.6	67.9	59.5	19.2
2003	Mayo	36.2	54.4	11.5	70.3	59.9	19.6

Fuente: Elaboración propia sobre la base del MTEySS.

Ver notas metodológicas relativas al mercado de trabajo al final del anexo.

Cuadro 3.2.2

TASA DE EMPLEO SEGÚN SEXO POR GRUPO DE EDAD, 1990-2003
 Total Aglomerados Urbanos Relevantados
 (en porcentajes)

Período	Varones						Mujeres						
	Total	15-65	Menor de 25	25-49	50-59	60 y más	Total	15-65	Menor de 25	25-49	50-59	60 y más	
1990	Mayo	47.8	74.4	17.6	90.1	83.1	28.7	25.1	39.4	11.2	49.3	33.6	7.4
	Octubre	48.5	76.5	17.9	92.2	82.9	29.6	25.6	40.5	10.9	50.5	35.9	8.0
1991	Junio	49.2	75.5	18.6	91.6	83.0	29.0	25.7	40.2	11.4	50.4	34.5	9.1
	Octubre	49.7	76.7	19.2	92.4	83.1	31.6	25.7	40.5	11.8	50.8	34.0	8.5
1992	Mayo	49.5	76.4	19.9	92.1	83.1	29.8	26.0	41.0	11.9	50.5	36.6	9.1
	Octubre	49.1	76.1	19.8	92.1	82.5	31.1	26.7	41.5	12.1	51.5	38.8	9.2
1993	Mayo	48.6	74.8	20.0	90.6	80.4	30.6	27.1	41.8	12.1	52.5	38.8	9.3
	Octubre	48.6	74.6	19.6	91.2	81.9	28.7	26.6	40.9	11.3	51.2	41.5	10.0
1994	Mayo	48.2	73.7	19.8	90.5	80.1	25.4	26.3	40.8	11.9	51.4	37.4	9.3
	Octubre	47.4	72.1	19.3	89.6	78.1	23.9	25.3	39.6	11.1	50.2	37.3	7.6
1995	Mayo	45.2	68.6	17.5	86.2	76.2	24.1	25.2	38.7	10.8	49.7	38.2	8.0
	Octubre	44.8	68.3	17.5	85.6	76.1	24.5	24.9	38.7	10.4	49.5	38.2	7.4
1996	Mayo	44.1	67.3	17.1	84.1	73.7	24.4	24.4	37.7	10.0	48.7	37.4	8.0
	Octubre	44.8	68.1	17.0	84.6	77.3	24.7	25.1	38.5	10.4	49.5	38.3	8.4
1997	Mayo	45.6	69.2	17.4	86.1	77.7	26.6	25.4	39.2	10.6	50.0	38.3	8.8
	Octubre	46.8	70.8	18.2	87.6	78.8	28.4	26.7	40.8	11.1	51.2	41.3	9.9
1998	Mayo	46.7	70.9	17.4	88.1	78.7	29.9	27.6	41.9	11.1	53.4	42.1	9.9
	Octubre	46.7	71.1	17.5	88.0	79.3	30.3	27.7	41.9	11.2	53.1	43.8	10.2
1999	Mayo	45.9	69.1	16.9	86.0	78.5	29.3	28.0	42.4	11.3	53.5	45.0	10.7
	Octubre	46.1	69.2	16.8	86.7	78.6	29.9	28.2	42.5	11.2	53.9	42.9	11.4
2000	Mayo	44.9	67.5	15.1	85.1	75.8	31.2	27.4	41.5	10.3	52.7	44.1	11.3
	Octubre	45.6	68.8	15.7	85.3	78.1	31.1	28.0	42.5	10.4	53.6	46.7	11.1
2001	Mayo	44.4	66.9	14.9	83.8	76.4	31.3	27.6	41.9	9.8	53.6	46.3	10.9
	Octubre	42.6	64.1	14.3	80.6	74.4	28.3	26.8	40.7	9.6	52.1	46.2	10.3
2002	Mayo	40.4	60.7	12.6	77.6	68.3	26.8	25.9	39.2	8.4	51.3	42.8	11.2
	Octubre	42.6	64.0	13.4	81.1	73.7	31.0	28.4	43.0	9.8	56.3	46.2	11.1
2003	Mayo	43.3	64.9	12.7	83.9	73.6	31.8	29.5	44.9	10.2	58.2	48.0	10.9

Fuente: Elaboración propia sobre la base del MTEySS.

Ver notas metodológicas relativas al mercado de trabajo al final del anexo.

Cuadro 3.2.3

COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA SEGÚN SEXO, 1991-2003
 Total Aglomerados Urbanos Relevados
(estructura porcentual horizontal)

Período	Total	Varones	Mujeres
1991 Junio	100.0	63.2	36.8
1991 Octubre	100.0	63.4	36.6
1992 Mayo	100.0	63.0	37.0
1992 Octubre	100.0	62.6	37.4
1993 Mayo	100.0	62.3	37.7
1993 Octubre	100.0	62.6	37.4
1994 Mayo	100.0	62.6	37.4
1994 Octubre	100.0	62.9	37.1
1995 Mayo	100.0	62.2	37.8
1995 Octubre	100.0	62.5	37.5
1996 Abril	100.0	62.6	37.4
1996 Octubre	100.0	62.5	37.5
1997 Mayo	100.0	62.5	37.5
1997 Octubre	100.0	62.2	37.8
1998 Mayo	100.0	61.4	38.6
1998 Octubre	100.0	61.1	38.9
1999 Mayo	100.0	60.3	39.7
1999 Octubre	100.0	60.2	39.8
2000 Mayo	100.0	60.0	40.0
2000 Octubre	100.0	59.7	40.3
2001 Mayo	100.0	59.5	40.5
2001 Octubre	100.0	59.1	40.9
2002 Mayo	100.0	58.6	41.4
2002 Octubre	100.0	57.5	42.5
2003 Mayo	100.0	57.2	42.8

Fuente: Elaboración propia sobre la base del MTEySS.

Ver notas metodológicas relativas al mercado de trabajo al final del anexo.

Cuadro 3.2.4

COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA SEGÚN
GRUPO DE EDAD, 1991-2003
Total Aglomerados Urbanos Revelados
(estructura porcentual horizontal)

Período	Total	Menor de 25	25-49	50-59	60 y más
1991 Junio	100.0	18.0	61.9	13.8	6.3
1991 Octubre	100.0	18.4	62.0	13.1	6.5
1992 Mayo	100.0	18.8	61.1	13.6	6.5
1992 Octubre	100.0	19.1	61.0	13.4	6.6
1993 Mayo	100.0	19.0	61.0	13.4	6.6
1993 Octubre	100.0	18.6	61.1	13.9	6.4
1994 Mayo	100.0	19.1	61.5	13.5	5.9
1994 Octubre	100.0	18.8	61.8	13.8	5.6
1995 Mayo	100.0	18.1	62.0	14.2	5.6
1995 Octubre	100.0	18.0	61.8	14.4	5.8
1996 Abril	100.0	18.0	61.6	14.5	5.9
1996 Octubre	100.0	17.5	62.1	14.6	5.8
1997 Mayo	100.0	17.6	61.4	14.7	6.3
1997 Octubre	100.0	17.8	60.7	14.9	6.6
1998 Mayo	100.0	17.4	61.4	14.6	6.6
1998 Octubre	100.0	17.5	60.9	15.1	6.6
1999 Mayo	100.0	17.2	60.9	15.4	6.5
1999 Octubre	100.0	17.0	61.4	14.9	6.7
2000 Mayo	100.0	15.9	61.6	15.5	7.0
2000 Octubre	100.0	15.9	61.5	15.7	6.9
2001 Mayo	100.0	15.6	61.3	16.0	7.1
2001 Octubre	100.0	15.5	61.0	16.6	6.8
2002 Mayo	100.0	14.2	62.2	16.5	7.1
2002 Octubre	100.0	14.8	62.1	15.9	7.3
2003 Mayo	100.0	14.0	62.7	16.0	7.2

Fuente: Elaboración propia sobre la base del MTEySS.

Ver notas metodológicas relativas al mercado de trabajo al final del anexo.

Cuadro 3.2.5

COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA SEGÚN
CATEGORÍA OCUPACIONAL, 1991-2003

Total Aglomerados Urbanos Relevantados

(estructura porcentual horizontal)

Período	Total	Asalariados	No asalariados
1991 Junio	100.0	69.1	30.9
1991 Octubre	100.0	68.8	31.2
1992 Mayo	100.0	69.3	30.7
1992 Octubre	100.0	68.3	31.7
1993 Mayo	100.0	67.4	32.6
1993 Octubre	100.0	67.5	32.5
1994 Mayo	100.0	68.1	31.9
1994 Octubre	100.0	69.4	30.6
1995 Mayo	100.0	70.7	29.3
1995 Octubre	100.0	70.2	29.8
1996 Abril	100.0	70.3	29.7
1996 Octubre	100.0	70.5	29.5
1997 Mayo	100.0	71.1	28.9
1997 Octubre	100.0	71.4	28.6
1998 Mayo	100.0	71.3	28.7
1998 Octubre	100.0	72.2	27.8
1999 Mayo	100.0	72.0	28.0
1999 Octubre	100.0	72.1	27.9
2000 Mayo	100.0	72.0	28.0
2000 Octubre	100.0	71.7	28.3
2001 Mayo	100.0	71.6	28.4
2001 Octubre	100.0	71.1	28.9
2002 Mayo	100.0	70.7	29.3
2002 Octubre	100.0	72.0	28.0
2003 Mayo	100.0	71.9	28.1

Fuente: Elaboración propia sobre la base del MTEySS.

Ver notas metodológicas relativas al mercado de trabajo al final del anexo.

Cuadro 3.3.1
TASA DE DESOCUPACIÓN SEGÚN SEXO POR GRUPO DE EDAD, 1990-2003
Total Aglomerados Urbanos Relevantados
(en porcentajes)

Período	Varones					Mujeres						
	Total	15-65	Menor de 25	25-49	50-59	60 y más	Total	15-65	Menor de 25	25-49	50-59	60 y más
1990	8.5	8.5	17.8	6.7	6.1	3.1	8.7	8.6	19.2	6.4	3.6	2.8
Octubre	5.9	6.0	12.8	4.4	3.6	4.5	6.6	6.5	15.9	4.5	2.8	2.8
1991	6.7	6.6	14.7	4.5	4.8	6.3	7.3	7.4	16.8	4.9	4.8	2.5
Junio	5.4	5.4	11.9	3.8	4.2	3.1	6.9	6.9	15.3	5.0	3.0	2.3
1992	6.3	6.3	13.3	4.6	4.1	4.9	8.0	8.1	17.1	6.2	3.1	2.0
Octubre	6.8	6.7	14.1	4.2	6.0	7.2	7.4	7.4	15.3	5.3	5.6	3.8
1993	8.7	8.5	16.0	6.0	7.4	10.1	11.9	11.9	23.6	8.1	10.5	10.0
Octubre	7.9	8.0	16.5	5.5	6.5	5.2	11.5	11.7	24.7	8.8	4.8	5.8
1994	9.5	9.4	20.4	5.9	7.5	8.7	12.6	12.6	22.4	9.9	10.0	7.8
Octubre	10.7	10.6	20.3	7.1	10.3	11.9	14.6	14.5	27.4	11.4	8.5	12.5
1995	16.2	16.0	31.0	10.6	14.3	17.9	21.7	21.9	39.2	17.0	14.3	12.7
Octubre	15.1	15.1	27.6	10.6	13.2	15.7	18.8	18.8	32.9	15.2	14.3	12.7
1996	15.9	15.9	27.6	11.9	15.0	14.8	19.0	19.2	34.2	15.2	13.4	13.3
Octubre	15.7	15.6	28.6	11.7	12.4	16.3	19.8	19.9	36.8	14.8	15.0	14.6
1997	14.1	14.1	25.6	10.3	11.4	16.1	19.3	19.5	34.1	15.8	13.7	11.2
Mayo	11.9	11.9	21.7	8.4	10.7	13.7	16.4	16.6	30.5	13.5	11.2	7.9
1998	12.3	12.3	23.0	8.5	11.3	13.8	14.6	14.7	28.1	11.3	11.2	9.4
Mayo	11.4	11.4	21.5	8.0	11.0	11.6	13.9	14.0	26.0	11.0	9.9	11.5
1999	13.7	13.7	24.8	10.1	11.4	16.6	15.5	15.5	28.7	12.7	11.0	13.2
Mayo	12.9	13.0	23.7	9.3	11.0	16.1	14.9	15.2	27.0	12.4	11.0	9.8
2000	14.5	14.6	27.2	11.0	13.0	14.0	16.6	16.8	32.0	13.9	9.9	8.9
Octubre	13.6	13.6	25.1	10.3	11.0	15.5	16.2	16.3	31.1	13.6	9.2	11.0
2001	16.2	16.3	29.0	12.4	15.1	16.3	16.6	16.7	31.4	14.3	10.3	9.7
Mayo	18.7	18.8	30.7	15.2	16.8	19.1	17.8	17.9	33.7	14.9	11.6	12.3
2002	22.3	22.4	37.2	18.0	21.7	21.0	20.2	20.5	38.7	16.9	15.2	10.6
Octubre	18.0	18.2	31.8	14.4	16.2	17.1	17.6	17.7	34.7	14.7	10.4	10.8
2003	16.3	16.5	33.5	11.6	14.4	16.7	14.7	14.9	34.3	11.0	8.0	5.5

Fuente: Elaboración propia sobre la base del MTEySS.
Ver notas metodológicas relativas al mercado de trabajo al final del anexo.

Cuadro 3.3.2

TASA DE DESOCUPACIÓN SEGÚN GRUPO DE EDAD, 1990-2003 (ODM)

Total Aglomerados Urbanos Relevantados

(en porcentajes)

Período	Total	15-65	Menor de 25	25-49	50-59	60 y más
1990 Mayo	8.6	8.6	18.4	6.6	5.3	3.1
1990 Octubre	6.3	6.2	14.0	4.5	3.4	4.0
1991 Junio	6.9	6.9	15.5	4.7	4.8	5.1
1991 Octubre	6.0	6.0	13.2	4.3	3.8	2.9
1992 Mayo	6.9	7.0	14.8	5.2	3.7	4.1
1992 Octubre	7.0	7.0	14.5	4.6	5.9	6.2
1993 Mayo	9.9	9.9	19.0	6.8	8.6	10.1
1993 Octubre	9.3	9.4	19.7	6.8	5.9	5.4
1994 Mayo	10.7	10.6	21.2	7.5	8.3	8.4
1994 Octubre	12.2	12.1	23.1	8.8	9.7	12.1
1995 Mayo	18.4	18.3	34.4	13.2	14.3	16.3
1995 Octubre	16.6	16.5	29.6	12.5	13.6	14.8
1996 Abril	17.1	17.2	30.1	13.2	14.4	14.3
1996 Octubre	17.3	17.3	31.9	12.9	13.4	15.8
1997 Mayo	16.1	16.2	29.0	12.5	12.2	14.6
1997 Octubre	13.7	13.7	25.2	10.4	10.9	11.9
1998 Mayo	13.2	13.2	25.0	9.7	11.3	12.4
1998 Octubre	12.4	12.4	23.3	9.2	10.6	11.6
1999 Mayo	14.5	14.4	26.4	11.2	10.5	15.4
1999 Octubre	13.8	13.9	25.1	10.6	11.0	14.0
2000 Mayo	15.4	15.5	29.2	12.2	11.8	12.4
2000 Octubre	14.7	14.7	27.6	11.7	10.3	14.0
2001 Mayo	16.4	16.5	30.0	13.2	13.1	14.2
2001 Octubre	18.3	18.4	32.0	15.1	14.7	16.9
2002 Mayo	21.5	21.6	37.8	17.5	19.2	17.3
2002 Octubre	17.8	18.0	33.1	14.5	13.9	15.1
2003 Mayo	15.6	15.8	33.9	11.3	11.8	13.4

Fuente: Elaboración propia sobre la base del MTEySS.

Ver notas metodológicas relativas al mercado de trabajo al final del anexo.

Cuadro 3.3.3

COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN DESOCUPADA SEGÚN SEXO, 1990-2003 (ODM)

Total Aglomerados Urbanos Relevantados

(estructura porcentual horizontal)

Período	Total	Varones	Mujeres
1990 Mayo	100.0	61.3	38.7
1990 Octubre	100.0	60.8	39.2
1991 Junio	100.0	60.0	40.0
1991 Octubre	100.0	56.3	43.7
1992 Mayo	100.0	57.2	42.8
1992 Octubre	100.0	58.3	41.7
1993 Mayo	100.0	54.4	45.6
1993 Octubre	100.0	53.8	46.2
1994 Mayo	100.0	55.4	44.6
1994 Octubre	100.0	54.4	45.6
1995 Mayo	100.0	54.5	45.5
1995 Octubre	100.0	56.4	43.6
1996 Abril	100.0	57.4	42.6
1996 Octubre	100.0	56.3	43.7
1997 Mayo	100.0	54.2	45.8
1997 Octubre	100.0	53.1	46.9
1998 Mayo	100.0	56.5	43.5
1998 Octubre	100.0	56.6	43.4
1999 Mayo	100.0	57.5	42.5
1999 Octubre	100.0	56.5	43.5
2000 Mayo	100.0	56.7	43.3
2000 Octubre	100.0	55.4	44.6
2001 Mayo	100.0	59.0	41.0
2001 Octubre	100.0	60.2	39.8
2002 Mayo	100.0	61.2	38.8
2002 Octubre	100.0	58.4	41.6
2003 Mayo	100.0	60.1	39.9

Fuente: Elaboración propia sobre la base del MTEySS.

Ver notas metodológicas relativas al mercado de trabajo al final del anexo.

Cuadro 3.3.4

COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN DESOCUPADA SEGÚN
GRUPO DE EDAD, 1990-2003
Total Aglomerados Urbanos Relevantados
(estructura porcentual horizontal)

Período	Total	Menor de 25	25-49	50-59	60 y más
1990 Mayo	100.0	44.4	45.3	8.1	2.2
1990 Octubre	100.0	45.1	44.0	7.2	3.8
1991 Junio	100.0	46.6	40.1	8.8	4.5
1991 Octubre	100.0	45.7	43.2	8.1	3.0
1992 Mayo	100.0	46.4	42.5	7.2	3.9
1992 Octubre	100.0	45.4	39.2	10.1	5.3
1993 Mayo	100.0	43.2	40.0	10.7	6.1
1993 Octubre	100.0	45.3	42.1	8.8	3.8
1994 Mayo	100.0	45.6	40.5	9.6	4.3
1994 Octubre	100.0	42.3	42.6	10.0	5.1
1995 Mayo	100.0	43.4	41.8	9.9	4.9
1995 Octubre	100.0	39.6	44.5	11.0	4.8
1996 Abril	100.0	38.6	45.3	11.4	4.7
1996 Octubre	100.0	40.2	43.9	10.7	5.2
1997 Mayo	100.0	38.7	45.2	10.6	5.4
1997 Octubre	100.0	39.4	43.8	11.4	5.4
1998 Mayo	100.0	39.2	43.2	11.7	5.8
1998 Octubre	100.0	38.7	43.2	12.1	6.1
1999 Mayo	100.0	37.9	45.1	10.5	6.4
1999 Octubre	100.0	37.2	45.3	11.1	6.3
2000 Mayo	100.0	36.7	46.9	11.1	5.3
2000 Octubre	100.0	36.5	46.7	10.6	6.2
2001 Mayo	100.0	34.5	47.6	12.0	5.8
2001 Octubre	100.0	33.3	48.3	12.5	5.9
2002 Mayo	100.0	31.8	49.3	13.6	5.2
2002 Octubre	100.0	34.4	48.1	11.7	5.9
2003 Mayo	100.0	39.1	43.6	11.4	5.9

Fuente: Elaboración propia sobre la base del MTEySS.

Ver notas metodológicas relativas al mercado de trabajo al final del anexo.

Cuadro 3.4.1

EMPLEO NO REGISTRADO, 1990-2003

Total Aglomerados Urbanos Relevantados

(en porcentajes)

Período		Total	Gran Buenos Aires	Total aglomerados del interior
1990	Mayo	25.2	25.7	24.3
	Octubre	28.3	28.1	29.5
1991	Junio	28.9	28.9	28.6
	Octubre	30.6	30.6	30.4
1992	Mayo	33.4	34.7	31.3
	Octubre	30.2	30.5	29.2
1993	Mayo	31.2	31.4	31.0
	Octubre	31.4	32.1	29.9
1994	Mayo	33.4	35.8	30.1
	Octubre	28.6	28.1	29.3
1995	Mayo	30.3	30.8	29.5
	Octubre	32.2	32.5	31.8
1996	Mayo	33.0	32.8	33.2
	Octubre	34.6	35.8	32.8
1997	Mayo	36.2	37.5	34.2
	Octubre	36.3	35.6	37.2
1998	Mayo	36.3	36.3	36.3
	Octubre	37.1	36.7	37.7
1999	Mayo	36.8	36.8	36.8
	Octubre	37.6	37.4	37.8
2000	Mayo	37.4	37.6	37.2
	Octubre	38.0	37.5	38.6
2001	Mayo	38.5	37.8	39.4
	Octubre	38.1	37.8	38.5
2002	Mayo	38.0	37.8	38.1
	Octubre	43.8	42.8	45.1
2003	Mayo	44.8	44.3	45.4

Fuente: Elaboración propia sobre la base del MTEySS.

Ver notas metodológicas relativas al mercado de trabajo al final del anexo.

Cuadro 3.4.2

COMPOSICIÓN DEL EMPLEO NO REGISTRADO SEGÚN SEXO, 1992-2003

Total Aglomerados Urbanos Relevantados

(estructura porcentual horizontal)

Período	Total	Varones	Mujeres
1992 Mayo	100.0	51.3	48.7
1992 Octubre	100.0	54.6	45.4
1993 Mayo	100.0	55.2	44.8
1993 Octubre	100.0	55.1	44.9
1994 Mayo	100.0	50.5	49.5
1994 Octubre	100.0	55.3	44.7
1995 Mayo	100.0	53.4	46.6
1995 Octubre	100.0	54.3	45.7
1996 Abril	100.0	55.8	44.2
1996 Octubre	100.0	55.3	44.7
1997 Mayo	100.0	56.5	43.5
1997 Octubre	100.0	56.1	43.9
1998 Mayo	100.0	54.6	45.4
1998 Octubre	100.0	54.6	45.4
1999 Mayo	100.0	54.7	45.3
1999 Octubre	100.0	53.7	46.3
2000 Mayo	100.0	53.3	46.7
2000 Octubre	100.0	52.2	47.8
2001 Mayo	100.0	52.5	47.5
2001 Octubre	100.0	51.3	48.7
2002 Mayo	100.0	51.5	48.5
2002 Octubre	100.0	48.9	51.1
2003 Mayo	100.0	48.5	51.5

Fuente: Elaboración propia sobre la base del MTEySS.

Ver notas metodológicas relativas al mercado de trabajo al final del anexo.

Cuadro 3.4.3

COMPOSICIÓN DEL EMPLEO NO REGISTRADO
SEGÚN GRUPO DE EDAD, 1992-2003
Total Aglomerados Urbanos Relevantados
(estructura porcentual horizontal)

Período	Total	Menor de 25	25-49	50-59	60 y más
1992 Mayo	100.0	25.9	49.1	11.5	13.5
1992 Octubre	100.0	33.5	51.1	9.6	5.8
1993 Mayo	100.0	32.1	51.8	9.4	6.7
1993 Octubre	100.0	30.1	53.1	10.7	6.1
1994 Mayo	100.0	25.1	51.3	10.6	12.9
1994 Octubre	100.0	32.8	53.4	9.0	4.8
1995 Mayo	100.0	30.5	54.6	9.7	5.2
1995 Octubre	100.0	30.8	54.9	10.1	4.2
1996 Abril	100.0	31.5	52.7	10.7	5.1
1996 Octubre	100.0	30.4	53.6	11.0	5.0
1997 Mayo	100.0	29.3	54.6	10.7	5.4
1997 Octubre	100.0	29.8	53.5	10.6	6.0
1998 Mayo	100.0	30.0	54.1	10.3	5.6
1998 Octubre	100.0	29.8	53.6	10.6	5.9
1999 Mayo	100.0	28.8	54.5	11.0	5.7
1999 Octubre	100.0	28.4	55.2	10.8	5.7
2000 Mayo	100.0	27.5	56.4	10.6	5.5
2000 Octubre	100.0	27.7	56.4	11.0	4.8
2001 Mayo	100.0	26.5	56.7	11.3	5.5
2001 Octubre	100.0	26.9	55.8	12.1	5.3
2002 Mayo	100.0	25.1	57.7	11.9	5.3
2002 Octubre	100.0	25.1	59.5	10.4	4.9
2003 Mayo	100.0	24.3	60.5	10.6	4.6

Fuente: Elaboración propia sobre la base del MTEySS.

Ver notas metodológicas relativas al mercado de trabajo al final del anexo.

Cuadro 3.4.4

COMPOSICIÓN DEL EMPLEO NO REGISTRADO SEGÚN
TAMAÑO DEL ESTABLECIMIENTO, 1992-2003
Total Aglomerados Urbanos Relevantados
(estructura porcentual horizontal)

Período	Cantidad de personas en el establecimiento						
	Total	1	2 a 5	6 a 25	26 a 100	Más de 100	
1992	Mayo	100.0	30.9	34.9	17.3	7.3	9.6
	Octubre	100.0	28.4	42.4	19.1	6.2	3.9
1993	Mayo	100.0	24.1	40.8	21.4	8.2	5.5
	Octubre	100.0	25.5	39.9	20.9	8.6	5.1
1994	Mayo	100.0	28.2	32.1	18.9	11.2	9.6
	Octubre	100.0	28.0	37.7	22.8	7.2	4.3
1995	Mayo	100.0	26.8	39.2	22.2	7.1	4.6
	Octubre	100.0	27.7	38.0	22.8	6.9	4.6
1996	Abril	100.0	26.6	39.8	21.0	7.7	4.9
	Octubre	100.0	26.6	39.2	21.5	7.9	4.8
1997	Mayo	100.0	24.2	39.7	22.6	8.5	5.1
	Octubre	100.0	24.4	38.6	22.6	8.5	5.8
1998	Mayo	100.0	25.0	36.3	22.9	9.5	6.3
	Octubre	100.0	24.3	38.3	24.4	8.2	4.7
1999	Mayo	100.0	25.6	39.3	22.0	8.0	5.1
	Octubre	100.0	24.2	39.1	24.3	7.3	5.2
2000	Mayo	100.0	25.2	40.3	22.6	7.5	4.4
	Octubre	100.0	24.3	40.4	23.3	7.1	4.8
2001	Mayo	100.0	25.2	38.9	23.8	7.9	4.2
	Octubre	100.0	26.3	40.8	21.6	6.8	4.4
2002	Mayo	100.0	26.3	40.1	21.5	7.5	4.7
	Octubre	100.0	19.7	37.2	29.0	9.1	5.1
2003	Mayo	100.0	17.6	37.9	30.2	9.3	5.0

Fuente: Elaboración propia sobre la base del MTEySS.

Ver notas metodológicas relativas al mercado de trabajo al final del anexo.

Cuadro 3.5.1

SALARIOS PROMEDIO DE LA OCUPACIÓN PRINCIPAL, 1994-2003

Total Aglomerados Urbanos Relevados

(en pesos y porcentajes)

Período	Promedio	Variación
1994 Mayo	633.3	—
1994 Octubre	637.0	0.58
1995 Mayo	616.5	-3.22
1995 Octubre	605.5	-1.78
1996 Abril	592.4	-2.16
1996 Octubre	590.8	-0.28
1997 Mayo	599.4	1.46
1997 Octubre	590.0	-1.57
1998 Mayo	611.6	3.66
1998 Octubre	619.7	1.33
1999 Mayo	602.8	-2.72
1999 Octubre	596.6	-1.04
2000 Mayo	586.9	-1.62
2000 Octubre	591.1	0.73
2001 Mayo	579.6	-1.96
2001 Octubre	573.4	-1.07
2002 Mayo	548.5	-4.34
2002 Octubre	526.7	-3.99
2003 Mayo	539.5	2.44

Fuente: Elaboración propia sobre la base del MTEySS.

Ver notas metodológicas relativas al mercado de trabajo al final del anexo.

Cuadro 3.5.2

SALARIOS PROMEDIO DE LA OCUPACIÓN PRINCIPAL SEGÚN SEXO, 1994-2003
 Total Aglomerados Urbanos Relevados
 (en pesos)

Período	Varones	Mujeres
1994 Mayo	708.9	512.0
1994 Octubre	709.4	521.6
1995 Mayo	688.2	508.0
1995 Octubre	680.4	494.4
1996 Abril	662.2	487.0
1996 Octubre	662.7	481.8
1997 Mayo	667.8	494.8
1997 Octubre	657.3	488.1
1998 Mayo	683.6	506.5
1998 Octubre	696.7	507.9
1999 Mayo	673.2	505.2
1999 Octubre	664.6	503.5
2000 Mayo	655.2	494.7
2000 Octubre	665.2	492.9
2001 Mayo	645.5	492.2
2001 Octubre	645.5	480.2
2002 Mayo	613.7	469.0
2002 Octubre	617.9	423.5
2003 Mayo	628.8	441.6

Fuente: Elaboración propia sobre la base del MTEySS.

Ver notas metodológicas relativas al mercado de trabajo al final del anexo.

Cuadro 3.5.3

SALARIOS PROMEDIO DE LA OCUPACIÓN PRINCIPAL
SEGÚN GRUPO DE EDAD, 1994-2003
Total Aglomerados Urbanos Relevantados
(en pesos)

Período	Menor de 25	25-49	50-59	60 y más
1994 Mayo	416.3	704.9	717.7	547.7
1994 Octubre	424.9	699.1	720.5	608.9
1995 Mayo	406.1	679.5	703.3	527.3
1995 Octubre	394.5	651.8	733.3	582.4
1996 Abril	378.4	651.5	657.4	608.1
1996 Octubre	381.1	646.7	670.2	553.8
1997 Mayo	376.9	641.5	727.0	695.0
1997 Octubre	375.4	638.2	701.7	618.9
1998 Mayo	383.4	663.4	720.5	633.5
1998 Octubre	380.3	670.8	740.6	663.2
1999 Mayo	372.7	649.9	738.4	604.6
1999 Octubre	368.5	647.3	718.1	570.8
2000 Mayo	358.2	629.5	730.1	550.4
2000 Octubre	352.8	639.2	713.6	578.5
2001 Mayo	340.8	625.9	706.6	527.5
2001 Octubre	324.4	621.1	697.2	530.9
2002 Mayo	319.8	585.6	645.5	537.9
2002 Octubre	303.4	555.5	630.1	615.1
2003 Mayo	310.9	553.0	703.3	678.2

Fuente: Elaboración propia sobre la base del MTEySS.

Ver notas metodológicas relativas al mercado de trabajo al final del anexo.

Cuadro 3.5.4

SALARIOS PROMEDIO DE LA OCUPACIÓN PRINCIPAL SEGÚN
TAMAÑO DEL ESTABLECIMIENTO, 1994-2003

Total Aglomerados Urbanos Relevantados

(en pesos)

Período	Cantidad de personas en el establecimiento					
	1 a 5	6 a 25	26 a 100	101 a 500	Más de 500	
1994	Mayo	444.7	612.3	707.3	841.2	958.6
	Octubre	442.8	595.8	742.7	900.8	898.1
1995	Mayo	416.4	595.6	692.3	828.5	980.2
	Octubre	396.7	577.7	710.7	767.0	967.0
1996	Abril	383.1	587.4	697.5	794.5	904.8
	Octubre	385.9	582.5	649.1	844.9	909.9
1997	Mayo	400.3	574.2	669.9	860.3	899.4
	Octubre	374.1	567.2	680.8	827.8	896.6
1998	Mayo	381.5	582.2	697.0	870.7	961.7
	Octubre	381.4	602.3	719.0	842.5	1 042.3
1999	Mayo	377.1	588.9	697.5	832.8	1 003.5
	Octubre	363.7	579.2	682.4	866.6	984.0
2000	Mayo	359.1	553.6	671.1	886.4	1 042.0
	Octubre	370.3	549.3	695.9	869.5	1 085.1
2001	Mayo	350.7	548.3	704.8	874.9	1 005.5
	Octubre	343.5	527.8	665.5	888.3	1 036.7
2002	Mayo	329.7	511.7	641.3	870.7	952.7
	Octubre	322.3	481.2	612.9	860.2	911.9
2003	Mayo	323.2	479.9	657.9	814.5	1 127.9

Fuente: Elaboración propia sobre la base del MTEySS.

Ver notas metodológicas relativas al mercado de trabajo al final del anexo.

Cuadro 3.5.5

SALARIOS PROMEDIO DE LA OCUPACIÓN PRINCIPAL
SEGÚN RELACIÓN CONTRACTUAL, 1994-2003

Total Aglomerados Urbanos Relevados

(en pesos)

Período	Registrado	No registrado
1994 Mayo	726.0	466.2
1994 Octubre	722.0	453.0
1995 Mayo	708.4	433.8
1995 Octubre	708.0	411.0
1996 Abril	696.3	396.0
1996 Octubre	692.8	410.3
1997 Mayo	703.1	434.9
1997 Octubre	705.5	398.7
1998 Mayo	733.9	413.9
1998 Octubre	753.7	406.5
1999 Mayo	729.7	398.9
1999 Octubre	729.2	387.7
2000 Mayo	719.1	373.8
2000 Octubre	726.6	381.2
2001 Mayo	712.4	373.7
2001 Octubre	718.7	348.6
2002 Mayo	696.6	311.1
2002 Octubre	715.9	296.9
2003 Mayo	737.4	305.7

Fuente: Elaboración propia sobre la base del MTEySS.

Ver notas metodológicas relativas al mercado de trabajo al final del anexo.

Cuadro 4.1.1

INDICADORES DE DESIGUALDAD DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO FAMILIAR EQUIVALENTE EN EL AGLOMERADO GBA, 1974-2003 (ODM)

Período	Participación del decil 1	Ratios de ingreso 10/1
1974 Octubre	3.0	8.2
1980 Octubre	2.6	11.0
1981 Octubre	2.3	14.1
1982 Octubre	2.3	13.2
1984 Octubre	2.0	16.6
1985 Octubre	2.4	12.4
1986 Octubre	2.4	13.0
1987 Mayo	2.3	13.4
1987 Octubre	2.0	15.9
1988 Mayo	1.8	18.0
1988 Octubre	1.9	17.3
1989 Mayo	1.8	18.4
1989 Octubre	1.6	24.1
1990 Mayo	1.7	19.4
1990 Octubre	2.1	16.1
1991 Mayo	1.9	17.2
1991 Octubre	2.1	16.0
1992 Mayo	2.2	14.2
1992 Octubre	2.2	14.7
1993 Mayo	2.0	16.8
1993 Octubre	1.8	17.0
1994 Mayo	2.0	16.2
1994 Octubre	2.0	16.4
1995 Mayo	1.8	18.3
1995 Octubre	1.7	21.2
1996 Mayo	1.7	20.0
1996 Octubre	1.7	20.5
1997 Mayo	1.6	21.4
1997 Octubre	1.6	21.3
1998 Mayo	1.6	22.3
1998 Octubre	1.5	24.3

(continúa en página siguiente)

Cuadro 4.1.1 (continuación)

Período	Participación del decil 1	Ratios de ingreso 10/1
1999 Mayo	1.4	25.4
1999 Octubre	1.5	22.6
2000 Mayo	1.5	24.2
2000 Octubre	1.4	26.1
2001 Mayo	1.2	32.0
2001 Octubre	1.1	34.0
2002 Mayo	0.9	42.6
2002 Octubre	1.1	35.5
2003 Mayo	1.2	31.2

Fuente: Gasparini (2003).

Notas metodológicas: El ingreso familiar equivalente se obtiene dividiendo el ingreso total familiar por la cantidad de miembros equivalentes del hogar.

Adulto equivalente: unidad de referencia que refleja los requerimientos calóricos y proteicos de un varón adulto entre 30 y 59 años.

El ingreso total familiar se calcula sumando los ingresos totales individuales de todos los componentes del hogar, salvo el ingreso del servicio doméstico que vive en el hogar ("con cama adentro"). Este último se incluye en el cálculo del total de componentes del hogar.

Cuando en un hogar uno de sus miembros no declara sus ingresos personales, este hogar no es considerado en el cálculo de los deciles y aparece en la fila "Ingresos parciales y Ns/Nr".

Ratios de ingreso: para construir los deciles se ordena a los hogares perceptores de ingresos de menor a mayor en base al ingreso familiar equivalente y se los divide en diez grupos de igual tamaño. El que contiene a los hogares con ingresos más bajos se denomina decil 1, mientras que el último grupo o decil 10 contiene a los hogares con mayores ingresos.

Ver también notas metodológicas relativas al mercado de trabajo al final del anexo en lo que respecta a EPH.

Cuadro 4.1.2

ÍNDICES DE DESIGUALDAD PARA LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO FAMILIAR
EQUIVALENTE EN EL AGLOMERADO GBA, 1974-2003 (ODM)

Período	Índices de desigualdad				
	Gini	Theil	CV	Atk(1)	Atk(2)
1974 Octubre	0.324	0.187	0.752	0.166	0.379
1980 Octubre	0.374	0.241	0.796	0.209	0.367
1981 Octubre	0.410	0.308	0.977	0.249	0.427
1982 Octubre	0.399	0.299	1.011	0.239	0.414
1984 Octubre	0.421	0.373	1.465	0.269	0.458
1985 Octubre	0.389	0.262	0.837	0.227	0.400
1986 Octubre	0.399	0.289	0.939	0.236	0.405
1987 Mayo	0.402	0.303	1.003	0.241	0.411
1987 Octubre	0.423	0.329	1.045	0.265	0.453
1988 Mayo	0.445	0.359	1.070	0.292	0.496
1988 Octubre	0.431	0.333	1.027	0.279	0.492
1989 Mayo	0.444	0.382	1.404	0.293	0.511
1989 Octubre	0.494	0.478	1.411	0.351	0.659
1990 Mayo	0.450	0.394	1.477	0.306	0.568
1990 Octubre	0.436	0.370	1.196	0.279	0.465
1991 Mayo	0.439	0.345	1.009	0.283	0.487
1991 Octubre	0.435	0.390	1.390	0.277	0.450
1992 Mayo	0.407	0.296	0.921	0.246	0.423
1992 Octubre	0.418	0.311	0.952	0.258	0.450
1993 Mayo	0.432	0.354	1.147	0.276	0.462
1993 Octubre	0.420	0.316	0.966	0.268	0.479
1994 Mayo	0.424	0.327	1.010	0.267	0.458
1994 Octubre	0.431	0.346	1.091	0.274	0.459
1995 Mayo	0.436	0.343	1.023	0.284	0.497
1995 Octubre	0.461	0.395	1.142	0.311	0.521
1996 Mayo	0.451	0.370	1.069	0.300	0.517
1996 Octubre	0.458	0.388	1.134	0.312	0.557
1997 Mayo	0.462	0.390	1.114	0.315	0.542
1997 Octubre	0.457	0.384	1.237	0.311	0.539
1998 Mayo	0.468	0.396	1.116	0.321	0.550
1998 Octubre	0.477	0.415	1.161	0.336	0.569

(continúa en página siguiente)

Cuadro 4.1.2 (continuación)

Período	Índices de desigualdad					
	Gini	Theil	CV	Atk(1)	Atk(2)	
1999	Mayo	0.473	0.410	1.146	0.334	0.582
	Octubre	0.465	0.388	1.079	0.321	0.559
2000	Mayo	0.480	0.419	1.148	0.338	0.571
	Octubre	0.480	0.415	1.130	0.344	0.607
2001	Mayo	0.498	0.455	1.221	0.368	0.629
	Octubre	0.506	0.458	1.174	0.381	0.654
2002	Mayo	0.522	0.501	1.299	0.409	0.686
	Octubre	0.518	0.492	1.260	0.391	0.627
2003	Mayo	0.518	0.489	1.258	0.385	0.615

Fuente: Gasparini (2003).

Notas metodológicas: El ingreso per cápita familiar se obtiene dividiendo el ingreso total familiar por la totalidad de los componentes del hogar.

El ingreso total familiar se calcula sumando los ingresos totales individuales de todos los componentes del hogar, salvo el ingreso del servicio doméstico que vive en el hogar (“con cama adentro”). Este último se incluye en el cálculo del total de componentes del hogar. Para construir los deciles se ordena a los hogares perceptores de ingresos de menor a mayor en base al ingreso per cápita familiar y se los divide en diez grupos de igual tamaño. El que contiene a los hogares con ingresos más bajos se denomina decil 1, mientras que el último grupo o decil 10 contiene a los hogares con mayores ingresos. Los intervalos de cada decil se obtienen tomando el monto más bajo y más alto registrado en cada tramo decílico.

Cuando en un hogar uno de sus miembros no declara sus ingresos personales, este hogar no es considerado en el cálculo de los deciles y aparece en la fila “Ingresos parciales y Ns/Nr”.

El coeficiente de Gini oscila entre 0 y 1, indicando en 1 la máxima dispersión de ingresos; el índice de Theil varía entre 0 y $\ln(n)$, siendo n el número de individuos. El índice de Atkinson se computa sobre la base de una función de bienestar social tipo CES con dos parámetros de aversión a la desigualdad diferentes: 1 y 2.

Ver también notas metodológicas referentes al mercado de trabajo al final del anexo en lo que respecta a EPH.

Cuadro 4.1.3

INDICADORES DE DESIGUALDAD DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO
FAMILIAR EQUIVALENTE, 1992-2003 (ODM)
Total Aglomerados Urbanos Relevantados

Período	Participación del decil 1	Ratios de ingreso 10/1
1992 Mayo	2.1	15.4
1992 Octubre	1.9	16.7
1993 Mayo	1.9	17.7
1993 Octubre	1.8	17.5
1994 Mayo	1.9	17.8
1994 Octubre	1.9	17.3
1995 Mayo	1.8	18.8
1995 Octubre	1.7	20.9
1996 Mayo	1.7	20.9
1996 Octubre	1.6	21.4
1997 Mayo	1.6	21.9
1997 Octubre	1.6	22.1
1998 Mayo	1.6	22.5
1998 Octubre	1.5	23.9
1999 Mayo	1.4	25.3
1999 Octubre	1.5	22.7
2000 Mayo	1.5	24.4
2000 Octubre	1.3	26.7
2001 Mayo	1.2	30.7
2001 Octubre	1.1	32.4
2002 Mayo	1.0	38.5
2002 Octubre	1.2	31.4
2003 Mayo	1.3	28.2

Fuente: Elaboración propia sobre la base del CEDLAS.

Notas metodológicas: El ingreso familiar equivalente se obtiene dividiendo el ingreso total familiar por la cantidad de miembros equivalentes del hogar.

Adulto equivalente: unidad de referencia que refleja los requerimientos calóricos y proteicos de un varón adulto entre 30 y 59 años.

El ingreso total familiar se calcula sumando los ingresos totales individuales de todos los componentes del hogar, salvo el ingreso del servicio doméstico que vive en el hogar (“con cama adentro”). Este último se incluye en el cálculo del total de componentes del hogar.

Cuando en un hogar uno de sus miembros no declara sus ingresos personales, este hogar no es considerado en el cálculo de los deciles y aparece en la fila “Ingresos parciales y Ns/Nr”.

Ratios de ingreso: para construir los deciles se ordena a los hogares perceptores de ingresos de menor a mayor en base al ingreso familiar equivalente y se los divide en diez grupos de igual tamaño. El que contiene a los hogares con ingresos más bajos se denomina decil 1, mientras que el último grupo o decil 10 contiene a los hogares con mayores ingresos.

Ver también notas metodológicas referentes al mercado de trabajo al final del anexo en lo que respecta a EPH.

Cuadro 4.1.4

ÍNDICES DE DESIGUALDAD PARA LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO FAMILIAR EQUIVALENTE, 1992-2003 (ODM)
Total Aglomerados Urbanos Relevantados

Período		Índices de desigualdad				
		Gini	Theil	CV	Atk (1)	Atk (2)
1992	Mayo	0.418	0.317	0.985	0.260	0.449
	Octubre	0.430	0.331	0.998	0.274	0.472
1993	Mayo	0.437	0.360	1.155	0.283	0.481
	Octubre	0.430	0.331	1.007	0.277	0.488
1994	Mayo	0.436	0.347	1.047	0.283	0.486
	Octubre	0.436	0.350	1.082	0.281	0.477
1995	Mayo	0.439	0.348	1.038	0.288	0.500
	Octubre	0.456	0.388	1.166	0.307	0.518
1996	Mayo	0.454	0.379	1.106	0.306	0.528
	Octubre	0.457	0.385	1.128	0.312	0.552
1997	Mayo	0.463	0.397	1.174	0.317	0.542
	Octubre	0.460	0.392	1.251	0.315	0.544
1998	Mayo	0.469	0.401	1.146	0.322	0.548
	Octubre	0.474	0.414	1.172	0.331	0.558
1999	Mayo	0.475	0.415	1.172	0.335	0.577
	Octubre	0.465	0.390	1.092	0.321	0.561
2000	Mayo	0.476	0.415	1.158	0.335	0.572
	Octubre	0.481	0.421	1.195	0.345	0.602
2001	Mayo	0.491	0.444	1.211	0.360	0.616
	Octubre	0.499	0.448	1.176	0.370	0.632
2002	Mayo	0.514	0.488	1.316	0.395	0.669
	Octubre	0.507	0.474	1.253	0.375	0.610
2003	Mayo	0.503	0.466	1.241	0.366	0.593

Fuente: Elaboración propia sobre la base del CEDLAS.

Notas metodológicas: El ingreso per cápita familiar se obtiene dividiendo el ingreso total familiar por la totalidad de los componentes del hogar.

El ingreso total familiar se calcula sumando los ingresos totales individuales de todos los componentes del hogar, salvo el ingreso del servicio doméstico que vive en el hogar ("con cama adentro"). Este último se incluye en el cálculo del total de componentes del hogar. Para construir los deciles se ordena a los hogares perceptores de ingresos de menor a mayor en base al ingreso per cápita familiar y se los divide en diez grupos de igual tamaño. El que contiene a los hogares con ingresos más bajos se denomina decil 1, mientras que el último grupo o decil 10 contiene a los hogares con mayores ingresos. Los intervalos de cada decil se obtienen tomando el monto más bajo y más alto registrado en cada tramo decílico.

Cuando en un hogar uno de sus miembros no declara sus ingresos personales, este hogar no es considerado en el cálculo de los deciles y aparece en la fila "Ingresos parciales y Ns/Nr".

El coeficiente de Gini oscila entre 0 y 1, indicando en 1 la máxima dispersión de ingresos; el índice de Theil varía entre 0 y Ln(n), siendo n el número de individuos. El índice de Atkinson se computa sobre la base de una función de bienestar social tipo CES con dos parámetros de aversión a la desigualdad diferentes: 1 y 2.

Ver también notas metodológicas referentes al mercado de trabajo al final del anexo en lo que respecta a EPH.

Cuadro 4.2.1
HOGARES SEGÚN ESCALA DE INGRESO PER CÁPITA FAMILIAR, MAYO 2003 (ODM)
 Total Aglomerados Urbanos Relevantados

Número de decil	Escala de ingreso		Hogares por decil	Porcentaje de hogares	Población por decil	Porcentaje de personas	Ingreso total por decil en miles de \$	Porcentaje del ingreso	Ingreso medio por decil en \$
	Desde en \$	Hasta en \$							
1	2	57	591 024		3 162 333	15.5	118 494	2.2	37
2	57	93	591 474		2 940 611	14.4	215 512	4.1	73
3	93	125	591 287		2 308 153	11.3	249 559	4.7	108
4	125	167	591 537		2 205 695	10.8	319 216	6.0	145
5	167	205	591 352		1 862 617	9.1	349 512	6.6	188
6	205	267	590 709		1 858 872	9.1	438 524	8.2	236
7	267	350	592 057		1 677 634	8.2	515 453	9.7	307
8	350	467	589 744		1 536 294	7.5	614 738	11.6	400
9	467	720	592 840		1 498 573	7.4	860 283	16.2	574
10	720	12 000	591 505		1 309 521	6.4	1 635 220	30.8	1 249
Hogares con ingresos			5 913 529	85.1	20 360 303				
Hogares sin ingresos			67 869	1	180 414				
Ingresos parciales y ns/nr			968 021	13.9	3 228 792	100.0	5 316 512	100.0	261
Total			6 949 419	100.0	23 769 509				

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC.

Notas metodológicas: El ingreso per cápita familiar se obtiene dividiendo el ingreso total familiar por la totalidad de los componentes del hogar. El ingreso total familiar se calcula sumando los ingresos totales individuales de todos los componentes del hogar, salvo el ingreso del servicio doméstico que vive en el hogar ("con cama adentro"). Este último se incluye en el cálculo del total de componentes del hogar. Para construir los deciles se ordena a los hogares perceptores de ingresos de menor a mayor en base al ingreso per cápita familiar y se los divide en diez grupos de igual tamaño. El que contiene a los hogares con ingresos más bajos se denomina decil 1, mientras que el último grupo o decil 10 contiene a los hogares con mayores ingresos. Los intervalos de cada decil se obtienen tomando el monto más bajo y más alto registrado en cada tramo decílico.

Cuando en un hogar uno de sus miembros no declara sus ingresos personales, este hogar no es considerado en el cálculo de los deciles y aparece en la fila "Ingresos parciales y Ns/Nr".

Ver también notas metodológicas referentes al mercado de trabajo al final del anexo en lo que respecta a EPH.

Cuadro 4.2.2

INDICADORES DE DESIGUALDAD DE LA DISTRIBUCIÓN
DEL INGRESO PER CÁPITA FAMILIAR, 1992-2003 (ODM)
Total Aglomerados Urbanos Relevados

Período	Participación del decil 1	Ratios de ingreso 10/1
1992 Mayo	1.8	18.5
1992 Octubre	1.7	19.9
1993 Mayo	1.6	21.2
1993 Octubre	1.6	20.9
1994 Mayo	1.7	20.7
1994 Octubre	1.7	20.8
1995 Mayo	1.5	22.6
1995 Octubre	1.5	25.3
1996 Mayo	1.4	25.3
1996 Octubre	1.4	26.0
1997 Mayo	1.4	26.4
1997 Octubre	1.4	26.5
1998 Mayo	1.4	27.4
1998 Octubre	1.3	29.5
1999 Mayo	1.2	30.9
1999 Octubre	1.3	27.6
2000 Mayo	1.3	29.6
2000 Octubre	1.2	32.2
2001 Mayo	1.1	36.9
2001 Octubre	1.0	39.1
2002 Mayo	0.9	46.5
2002 Octubre	1.1	37.7
2003 Mayo	1.2	34.1

Fuente: Elaboración propia sobre la base del CEDLAS.

Notas metodológicas: El ingreso per cápita familiar se obtiene dividiendo el ingreso total familiar por la totalidad de los componentes del hogar.

El ingreso total familiar se calcula sumando los ingresos totales individuales de todos los componentes del hogar, salvo el ingreso del servicio doméstico que vive en el hogar (“con cama adentro”). Este último se incluye en el cálculo del total de componentes del hogar.

Cuando en un hogar uno de sus miembros no declara sus ingresos personales, este hogar no es considerado en el cálculo de los deciles y aparece en la fila “Ingresos parciales y Ns/Nr”.

Ratios de ingreso: para construir los deciles se ordena a los hogares perceptores de ingresos de menor a mayor en base al ingreso per cápita familiar y se los divide en diez grupos de igual tamaño. El que contiene a los hogares con ingresos más bajos se denomina decil 1, mientras que el último grupo o decil 10 contiene a los hogares con mayores ingresos. Ver también notas metodológicas referentes al mercado de trabajo al final del anexo en lo que respecta a EPH.

Cuadro 4.2.3

ÍNDICES DE DESIGUALDAD PARA LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO
PER CÁPITA FAMILIAR, 1992-2003 (ODM)
Total Aglomerados Urbanos Relevantados

Período	Índices de desigualdad					
	Gini	Theil	CV	Atk (1)	Atk (2)	
1992	Mayo	0.442	0.357	1.066	0.289	0.492
	Octubre	0.453	0.374	1.100	0.303	0.515
1993	Mayo	0.461	0.404	1.259	0.313	0.524
	Octubre	0.453	0.373	1.110	0.307	0.531
1994	Mayo	0.455	0.380	1.115	0.307	0.524
	Octubre	0.461	0.398	1.198	0.313	0.523
1995	Mayo	0.462	0.386	1.106	0.317	0.543
	Octubre	0.481	0.435	1.263	0.338	0.562
1996	Mayo	0.479	0.427	1.213	0.338	0.572
	Octubre	0.482	0.435	1.243	0.345	0.597
1997	Mayo	0.487	0.443	1.281	0.348	0.584
	Octubre	0.484	0.439	1.379	0.346	0.585
1998	Mayo	0.492	0.449	1.255	0.354	0.592
	Octubre	0.500	0.466	1.285	0.365	0.602
1999	Mayo	0.500	0.464	1.268	0.368	0.620
	Octubre	0.489	0.436	1.188	0.353	0.603
2000	Mayo	0.500	0.464	1.255	0.368	0.614
	Octubre	0.506	0.474	1.334	0.378	0.643
2001	Mayo	0.514	0.493	1.317	0.392	0.657
	Octubre	0.521	0.497	1.281	0.402	0.671
2002	Mayo	0.537	0.545	1.479	0.429	0.705
	Octubre	0.529	0.520	1.334	0.407	0.650
2003	Mayo	0.527	0.515	1.336	0.399	0.635

Fuente: Elaboración propia sobre la base del CEDLAS.

Notas metodológicas: El ingreso per cápita familiar se obtiene dividiendo el ingreso total familiar por la totalidad de los componentes del hogar. Ver también notas del Cuadro 4.1.4.

Cuadro 5.1.1
 HOGARES Y PERSONAS BAJO LA LÍNEA DE POBREZA
 EN EL AGLOMERADO GBA, 1990-2003 (ODM)
 (en porcentajes)

Período	Gran Buenos Aires											
	Total			Ciudad de Buenos Aires			Partidos del Conurbano					
	Total			Total			GBA1			GBA2		
	Hogares	Personas		Hogares	Personas		Hogares	Personas		Hogares	Personas	
1990	33.6	42.5	15.9	20.8	42.7	50.9	37.2	44.3	48.0	56.5		
Octubre	25.3	33.7	8.9	13.1	33.6	41.6	26.8	33.7	39.9	48.0		
1991	21.9	28.9	9.2	11.7	28.2	35.2	22.9	28.5	33.1	40.7		
Octubre	16.2	21.5	6.8	8.1	21.1	26.4	17.0	21.5	25.2	30.7		
1992	15.1	19.3	6.6	8.1	19.4	23.4	15.5	19.0	23.0	26.9		
Octubre	13.5	17.8	4.9	5.6	17.9	22.3	15.5	18.6	20.3	25.5		
1993	13.6	17.7	4.7	5.4	17.7	22.0	14.3	17.6	21.4	26.2		
Octubre	13.0	16.8	5.2	6.2	16.6	20.4	11.8	14.3	21.6	26.2		
1994	11.9	16.1	5.1	6.4	15.1	19.5	10.9	14.2	19.5	24.3		
Octubre	14.2	19.0	5.4	6.7	18.2	23.0	13.0	16.3	23.7	29.1		
1995	16.3	22.2	5.9	7.4	21.0	27.0	17.1	21.1	24.8	32.0		
Octubre	18.2	24.8	5.8	8.0	23.9	30.5	16.4	20.9	31.0	38.1		
1996	19.6	26.7	7.1	9.1	25.3	32.7	18.8	24.1	31.8	40.1		
Octubre	20.1	27.9	5.8	7.5	26.6	34.8	19.9	26.0	33.5	42.4		

(continúa en página siguiente)

Cuadro 5.1.1 (continuación)

1997	Mayo	18.8	26.3	5.0	6.8	24.8	32.7	17.3	23.1	32.7	41.3
	Octubre	19.0	26.0	5.3	7.5	25.0	32.0	18.0	23.0	31.6	39.4
1998	Mayo	17.7	24.3	4.4	6.2	23.7	30.3	16.8	21.7	30.5	37.5
	Octubre	18.2	25.9	4.4	5.9	24.5	32.4	18.2	24.6	30.6	39.1
1999	Mayo	19.1	27.1	5.5	8.8	25.1	33.0	19.4	26.5	30.6	38.5
	Octubre	18.9	26.7	5.5	8.3	24.7	32.5	17.1	23.2	32.2	40.2
2000	Mayo	21.1	29.7	7.2	10.3	26.8	35.7	19.3	26.2	34.4	44.0
	Octubre	20.8	28.9	6.1	9.5	26.9	35.0	19.0	25.1	34.7	43.2
2001	Mayo	23.5	32.7	8.2	10.9	29.9	39.4	20.0	27.9	39.4	48.9
	Octubre	25.5	35.4	6.3	9.8	33.3	43.2	24.5	33.2	41.7	51.7
2002	Mayo	37.7	49.7	13.4	19.8	48.1	59.2	36.8	47.8	58.6	68.4
	Octubre	42.3	54.3	14.6	21.2	53.5	64.4	41.2	51.7	64.7	74.4
2003	Mayo	39.4	51.7	14.3	21.7	50.5	61.3	38.0	48.0	61.6	71.3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC.

Notas metodológicas: El universo sobre el que se efectúan las estimaciones es el conjunto de hogares en los cuales todos los perceptores declararon todas sus fuentes de ingreso, incluidos aquellos que respondieron no haber tenido ingresos en el período de referencia.

Línea de pobreza: establece, a partir de los ingresos de los hogares, si éstos tienen capacidad de satisfacer –por medio de la compra de bienes y servicios– un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas esenciales. Para calcular la línea de pobreza es necesario contar con el valor de la CBA y ampliarlo con la inclusión de bienes y servicios no alimentarios –vestimenta, transporte, educación, salud, etc.– para obtener el valor de la Canasta Básica Total (CBT).

Ver también notas metodológicas referidas a mercado de trabajo al final del anexo en lo que respecta a EPH.

Cuadro 5.1.2
 HOGARES Y PERSONAS BAJO LA LÍNEA DE INDIGENCIA EN EL AGLOMERADO GBA, 1990-2003 (ODM)
 (en porcentajes)

Período	Gran Buenos Aires											
	Total			Ciudad de Buenos Aires			Partidos del Conurbano					
	Total			Total			GBA1		GBA2		GBA2	
	Hogares	Personas	Total	Hogares	Personas	Total	Hogares	Personas	Hogares	Personas	Hogares	Personas
1990	8.7	12.5	11.8	3.1	16.1	8.8	12.5	14.6	12.5	8.8	12.5	19.2
Octubre	4.6	6.6	6.0	2.1	8.3	3.7	5.2	8.1	5.2	3.7	5.2	10.9
1991	3.6	5.1	4.7	1.7	6.3	2.9	3.4	6.5	3.4	2.9	3.4	8.7
Octubre	2.2	3.0	2.8	0.8	3.8	1.9	1.7	3.7	1.7	1.9	1.7	5.7
1992	2.3	3.3	2.9	1.3	4.0	2.4	3.5	3.5	3.5	2.4	3.5	4.4
Octubre	2.5	3.2	3.1	0.9	4.0	3.0	3.0	3.3	3.0	3.0	3.0	4.8
1993	2.9	3.6	3.5	1.5	4.3	2.8	3.4	4.2	3.4	2.8	3.4	5.1
Octubre	3.2	4.4	3.9	1.8	5.3	2.8	3.7	5.0	3.7	2.8	3.7	6.7
1994	2.6	3.3	3.3	1.1	4.1	2.3	2.7	4.3	2.7	2.3	2.7	5.3
Octubre	3.0	3.5	3.7	1.5	4.1	2.8	3.2	4.5	3.2	2.8	3.2	5.0
1995	4.3	5.7	5.3	1.8	6.9	4.5	4.8	6.2	4.8	4.5	4.8	8.7
Octubre	4.4	6.3	5.9	1.6	7.9	3.6	4.8	8.0	4.8	3.6	4.8	10.4
1996	5.1	6.9	6.7	1.5	8.8	3.9	5.2	9.5	5.2	3.9	5.2	11.9
Octubre	5.5	7.5	7.3	1.3	9.6	4.8	6.5	9.9	6.5	4.8	6.5	12.3

(continúa en página siguiente)

Cuadro 5.1.2 (continuación)

1997	Mayo	4.1	5.7	1.1	1.2	5.4	7.2	4.1	5.6	6.8	8.6
	Octubre	5.0	6.4	1.4	1.9	6.6	7.9	4.5	5.5	8.5	9.9
1998	Mayo	4.0	5.3	1.2	1.6	5.2	6.6	3.3	4.6	7.1	8.3
	Octubre	4.5	6.9	0.8	1.1	6.2	8.8	4.8	7.1	7.6	10.2
1999	Mayo	5.4	7.6	1.1	1.3	7.3	9.6	5.4	7.6	9.1	11.3
	Octubre	4.8	6.7	1.3	1.4	6.4	8.4	3.8	5.5	8.9	10.8
2000	Mayo	5.3	7.5	2.3	2.7	6.6	9.0	4.8	6.2	8.4	11.5
	Octubre	5.6	7.7	1.4	1.8	7.3	9.5	5.2	6.9	9.4	11.7
2001	Mayo	7.4	10.3	2.0	1.7	9.7	13.0	6.0	8.9	13.3	16.4
	Octubre	8.3	12.2	1.6	2.1	11.0	15.2	7.0	10.6	14.9	19.2
2002	Mayo	16.0	22.7	4.0	6.3	21.2	27.9	14.9	21.1	27.0	33.4
	Octubre	16.9	24.7	3.7	5.7	22.3	30.5	14.1	19.8	29.7	38.9
2003	Mayo	16.3	25.2	4.7	8.9	21.4	30.4	13.6	20.0	28.3	38.3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC.

Notas metodológicas: El universo sobre el que se efectúan las estimaciones es el conjunto de hogares en los cuales todos los perceptores declararon todas sus fuentes de ingreso, incluidos aquellos que respondieron no haber tenido ingresos en el período de referencia.

Línea de indigencia: determina si los hogares cuentan con ingresos suficientes para cubrir una canasta de alimentos capaz de satisfacer un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas. Los hogares que no superan ese umbral, o línea, son considerados indigentes. Para tal efecto se determina la Canasta Básica de Alimentos (CBA) de costo mínimo, a partir de los hábitos de consumo de la población definida como población de referencia.

Ver también notas metodológicas referidas a mercado de trabajo al final del anexo en lo que respecta a EPH.

Cuadro 5.1.3
BRECHA DE LA POBREZA EN EL AGLOMERADO GBA, 1991-2003 (ODM)

Periodo	Canasta Básica de Alimentos en \$	Inversa del coeficiente de Engel	Canasta Básica Total en \$	Tamaño promedio del hogar en adultos equivalentes	Canasta Básica Total del hogar promedio en \$	Ingreso total familiar promedio en \$	Brecha de la pobreza en \$	Brecha de la pobreza en %
	(1)	(2)	(3)=(1x2)	(4)	(5)=(3x4)	(6)	(7)=(6-5)	(8)=(6/5)
1991	40.0	2.5	98.0	3.4	329.3	212.2	-117.1	64.4
Septiembre	48.7	2.3	110.5	3.4	371.4	253.7	-117.7	68.3
1992	55.5	2.2	123.8	3.3	402.2	273.8	-128.4	68.1
Septiembre	57.9	2.2	129.2	3.4	441.9	300.7	-141.2	68.1
1993	60.9	2.3	137.0	3.4	471.3	307.3	-164.0	65.2
Septiembre	62.4	2.2	138.0	3.4	470.6	295.0	-175.6	62.7
1994	61.6	2.3	142.9	3.5	498.7	327.3	-171.4	65.6
Septiembre	62.8	2.3	146.4	3.5	507.9	325.5	-182.4	64.1
1995	64.8	2.3	151.6	3.5	532.2	324.9	-207.3	61.1
Septiembre	66.1	2.3	154.7	3.5	547.5	332.3	-215.2	60.7
1996	65.9	2.4	154.9	3.6	554.4	333.5	-220.9	60.2
Septiembre	67.4	2.3	156.4	3.6	569.2	338.3	-230.9	59.4
1997	65.4	2.4	155.7	3.7	574.4	349.5	-224.9	60.8
Septiembre	67.4	2.3	157.7	3.6	561.5	336.1	-225.4	59.9
1998	68.3	2.3	159.8	3.6	573.6	354.8	-218.8	61.9
Septiembre	69.8	2.3	161.2	3.7	594.8	347.0	-247.8	58.3
1999	66.0	2.4	156.4	3.7	577.2	342.9	-234.3	59.4
Septiembre	64.6	2.4	155.0	3.7	572.1	342.9	-229.2	59.9
2000	62.9	2.4	152.8	3.7	570.1	333.5	-236.6	58.5
Septiembre	62.4	2.4	151.1	3.7	559.1	324.2	-234.9	58.0
2001	63.2	2.4	154.3	3.8	578.6	325.0	-253.6	56.2
Septiembre	61.0	2.5	150.1	3.7	552.4	298.8	-253.6	54.1
2002	81.8	2.4	193.8	3.5	678.3	316.2	-362.1	46.6
Septiembre	104.9	2.2	231.8	3.4	796.0	400.2	-395.8	50.3
2003	106.5	2.2	232.3	3.4	797.3	399.6	-397.7	49.9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC.
Ver notas metodológicas referidas a mercado de trabajo al final del anexo en lo que respecta a EPH.

Cuadro 5.1.4

POBLACIÓN SEGÚN CONDICIÓN DE POBREZA Y SEXO, MAYO 2003

Total Aglomerados Urbanos Relevantados

Cantidad de personas

Población	Total	Sexo	
		Varones	Mujeres
Total	20 540 297	9 720 103	10 820 194
No pobre	9 307 878	4 269 925	5 037 953
Pobre	11 232 419	5 450 178	5 782 241
Pobre no indigente	5 823 925	2 810 066	3 013 859
Pobre indigente	5 408 494	2 640 112	2 768 382

Estructura porcentual vertical

Total	100.0	100.0	100.0
No pobre	45.3	43.9	46.6
Pobre	54.7	56.1	53.4
Pobre no indigente	28.4	28.9	27.9
Pobre indigente	26.3	27.2	25.6

Estructura porcentual horizontal

Total	100.0	47.3	52.7
No pobre	100.0	45.9	54.1
Pobre	100.0	48.5	51.5
Pobre no indigente	100.0	48.3	51.7
Pobre indigente	100.0	48.8	51.2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC.

Notas metodológicas: Línea de indigencia: determina si los hogares cuentan con ingresos suficientes para cubrir una canasta de alimentos capaz de satisfacer un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas. Los hogares que no superan ese umbral, o línea, son considerados indigentes. Para tal efecto se determina la Canasta Básica de Alimentos (CBA) de costo mínimo, a partir de los hábitos de consumo de la población definida como población de referencia.

Línea de pobreza: establece a partir de los ingresos de los hogares si estos tienen capacidad de satisfacer –por medio de la compra de bienes y servicios– un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas esenciales. Para calcular la línea de pobreza es necesario contar con el valor de la CBA y ampliarlo con la inclusión de bienes y servicios no alimentarios –vestimenta, transporte, educación, salud, etc.– para obtener el valor de la Canasta Básica Total (CBT).

Ver notas metodológicas referidas a mercado de trabajo al final del anexo en lo que respecta a EPH.

Cuadro 5.1.5

POBLACIÓN SEGÚN CONDICIÓN DE POBREZA Y GRUPO DE EDAD, MAYO 2003
Total Aglomerados Urbanos Relevantados

Cantidad de personas

Población	Total	Grupo de edad			
		0 a 14 años	15 a 22 años	23 a 64 años	65 años y más
Total	20 540 297	5 574 418	3 004 465	9 871 702	2 089 712
No pobre	9 307 878	1 601 941	1 133 524	5 080 316	1 492 097
Pobre	11 232 419	3 972 477	1 870 941	4 791 386	597 615
Pobre no indigente	5 823 925	1 700 196	909 707	2 769 757	444 265
Pobre indigente	5 408 494	2 272 281	961 234	2 021 629	153 350

Estructura porcentual vertical

Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
No pobre	45.3	28.7	37.7	51.5	71.4
Pobre	54.7	71.3	62.3	48.5	28.6
Pobre no indigente	28.4	30.5	30.3	28.1	21.3
Pobre indigente	26.3	40.8	32.0	20.5	7.3

Estructura porcentual horizontal

Total	100.0	27.1	14.6	48.1	10.2
No pobre	100.0	17.2	12.2	54.6	16.0
Pobre	100.0	35.4	16.7	42.7	5.3
Pobre no indigente	100.0	29.2	15.6	47.6	7.6
Pobre indigente	100.0	42.0	17.8	37.4	2.8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC.

Notas metodológicas: Línea de indigencia: determina si los hogares cuentan con ingresos suficientes para cubrir una canasta de alimentos capaz de satisfacer un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas. Los hogares que no superan ese umbral, o línea, son considerados indigentes. Para tal efecto se determina la Canasta Básica de Alimentos (CBA) de costo mínimo, a partir de los hábitos de consumo de la población definida como población de referencia.

Línea de pobreza: establece, a partir de los ingresos de los hogares, si éstos tienen capacidad de satisfacer –por medio de la compra de bienes y servicios– un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas esenciales. Para calcular la línea de pobreza es necesario contar con el valor de la CBA y ampliarlo con la inclusión de bienes y servicios no alimentarios –vestimenta, transporte, educación, salud, etc.– para obtener el valor de la Canasta Básica Total (CBT).

Ver notas metodológicas referidas a mercado de trabajo al final del anexo en lo que respecta a EPH.

Cuadro 5.1.6

VALORES DE LA CANASTA BÁSICA DE ALIMENTOS Y DE LA CANASTA BÁSICA TOTAL SEGÚN REGION, 2001-2003 (ODM)
Total Aglomerados Relevantados

Indicador y período	Gran Buenos Aires		Cuyo	Noreste	Noroeste	Pampeana	Patagónica	
	Abril	Septiembre						
Línea de indigencia: Canasta básica de alimentos en pesos	2001	63.2	56.9	56.9	55.7	59.2	65.5	
	2002	Abril	61.0	54.5	54.8	53.7	57.6	63.2
		Septiembre	81.8	73.0	73.4	72.0	77.2	84.6
2003	Septiembre	104.9	93.7	94.2	92.3	99.0	108.5	
	Abril	106.5	95.2	95.7	93.8	100.6	110.3	
Inversa del coeficiente de Engel	2001	2.4	2.4	2.4	2.4	2.4	2.2	
	2002	Septiembre	2.5	2.4	2.4	2.4	2.4	2.3
		Abril	2.4	2.3	2.3	2.3	2.3	2.2
2003	Septiembre	2.2	2.2	2.2	2.2	2.1	2.0	
	Abril	2.2	2.1	2.2	2.1	2.1	2.0	
Línea de pobreza: canasta básica total en pesos	2001	154.3	134.8	136.9	133.6	139.4	146.9	
	2002	Septiembre	150.1	130.8	133.2	129.9	135.9	142.7
		Abril	193.8	168.7	171.8	167.6	175.2	183.6
2003	Septiembre	231.8	202.1	205.3	200.5	209.5	219.9	
	Abril	232.3	202.7	205.7	200.7	210.2	220.6	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC.

Notas metodológicas: Línea de indigencia: determina si los hogares cuentan con ingresos suficientes para cubrir una canasta de alimentos capaz de satisfacer un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas. Los hogares que no superan ese umbral, o línea, son considerados indigentes. Para tal efecto se determina la Canasta Básica de Alimentos (CBA) de costo mínimo, a partir de los hábitos de consumo de la población definida como población de referencia.

Línea de pobreza: establece a partir de los ingresos de los hogares, si estos tienen capacidad de satisfacer –por medio de la compra de bienes y servicios– un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas esenciales. Para calcular la línea de pobreza es necesario contar con el valor de la CBA y ampliarlo con la inclusión de bienes y servicios no alimentarios –vestimenta, transporte, educación, salud, etc.– para obtener el valor de la Canasta Básica Total (CBT).

Coefficiente de Engel: se define como la relación entre los gastos alimentarios y los gastos totales observados en la población de referencia. Se utiliza para calcular el valor de la Canasta Básica Total a partir de los valores de la Canasta Básica Alimentaria.
Ver notas metodológicas referidas a mercado de trabajo al final del anexo en lo que respecta a EPH.

Cuadro 5.2.1
POBLACIÓN EN HOGARES CON NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS, 1980, 1991 Y 2001
 Total País
(cantidad de personas y porcentajes)

Provincia	1980			1991			2001					
	Población total	Población en hogares con NBI	Población en hogares con NBI sobre población total %	Ranking descendente	Población total	Población en hogares con NBI	Población en hogares con NBI sobre población total %	Ranking descendente	Población total	Población en hogares con NBI	Población en hogares con NBI sobre población total %	Ranking descendente
Total	27 432 998	7 603 332	27.7		32 245 467	6 427 257	19.9		35 927 409	6 343 589	17.7	
Buenos Aires	10 734 839	2 607 922	24.3	21°	12 482 016	2 128 736	17.1	20°	13 708 902	2 161 064	15.8	15°
Catamarca	204 196	87 039	42.6	8°	261 783	73 944	28.2	8°	331 635	71 145	21.5	9°
Cóad. de Bs. As.	2 797 719	231 872	8.3	24°	2 871 519	232 203	8.1	24°	2 725 488	212 489	7.8	24°
Córdoba	2 361 074	529 753	22.4	22°	2 734 630	413 573	15.1	21°	3 028 943	393 708	13.0	21°
Corrientes	648 354	303 818	46.9	5°	790 786	248 144	31.4	7°	925 924	264 277	28.5	6°
Chaco	690 433	359 857	52.1	2°	834 128	329 139	39.5	1°	978 882	323 354	33.0	2°
Chubut	250 627	87 343	34.8	13°	350 158	76 608	21.9	13°	405 594	62 872	15.5	17°
Entre Ríos	892 900	292 979	32.8	14°	1 009 940	207 794	20.6	16°	1 149 418	202 578	17.6	12°
Formosa	292 363	159 072	54.4	1°	396 428	155 072	39.1	2°	484 261	162 862	33.6	1°
Jujuy	403 405	196 892	48.8	4°	507 096	180 025	35.5	5°	608 402	175 179	28.8	5°
La Pampa	202 506	44 379	21.9	23°	256 315	34 705	13.5	23°	296 110	30 587	10.3	23°

(continúa en página siguiente)

Cuadro 5.2.1 (continuación)

La Rioja	161 958	59 224	36,6	12°	219 322	59 311	27,0	10°	288 407	58 869	20,4	10°
Mendoza	1 177 059	287 076	24,4	20°	1 400 118	246 789	17,6	19°	1 566 902	241 053	15,4	18°
Misiones	580 522	263 424	45,4	7°	782 131	262 812	33,6	6°	960 002	260 271	27,1	7°
Neuquén	232 762	93 507	40,2	10°	380 300	81 391	21,4	15°	467 857	79 547	17,0	14°
Río Negro	374 137	145 707	38,9	11°	500 774	116 323	23,2	11°	545 687	97 486	17,9	11°
Salta	653 070	305 776	46,8	6°	858 251	318 532	37,1	4°	1 070 527	338 484	31,6	3°
San Juan	461 788	142 404	30,8	16°	525 488	103 865	19,8	17°	616 484	107 372	17,4	13°
San Luis	209 802	67 019	31,9	15°	283 550	61 057	21,5	14°	365 255	57 072	15,6	16°
Santa Cruz	103 769	27 245	26,3	18°	155 791	22 860	14,7	22°	192 851	19 985	10,4	22°
Santa Fe	2 432 827	595 239	24,5	19°	2 776 388	489 854	17,6	18°	2 976 384	440 346	14,8	19°
Slgo. del Estero	585 155	302 681	51,7	3°	666 857	254 830	38,2	3°	800 591	250 747	31,3	4°
Tierra del Fuego	23 135	6 356	27,5	17°	66 314	14 862	22,4	12°	99 356	14 033	14,1	20°
Tucumán	958 598	406 748	42,4	9°	1 135 384	314 828	27,7	9°	1 333 547	318 209	23,9	8°

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Censos 1980, 1991 y 2001, INDEC.

Notas metodológicas: Las necesidades básicas insatisfechas fueron definidas según la metodología utilizada en "La pobreza en la Argentina" (Serie Estudios INDEC, N° 1, Buenos Aires, 1984).

Los hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) son los hogares que presentan al menos uno de los siguientes indicadores de privación: 1-. Hacinamiento: hogares con más de 3 personas por cuarto.

2-. Vivienda: hogares en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo, lo que excluye casa, departamento y rancho).

3-. Condiciones sanitarias: hogares sin ningún tipo de retrete.

4-. Asistencia escolar: hogares con algún niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asiste a la escuela.

5-. Capacidad de subsistencia: hogares con cuatro o más personas por miembro ocupado y, además, cuyo jefe no ha completado tercer grado de escolaridad primaria.

Cuadro 5.2.2
 HOGARES CON NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS, 1980, 1991 Y 2001
 Total País
 (cantidad de hogares en porcentajes)

Provincia	1980				1991				2001			
	Total hogares	Hogares con NBI sobre total hogares %	Ranking descendente	Total hogares	Hogares con NBI sobre total hogares %	Ranking descendente	Total hogares	Hogares con NBI sobre total hogares %	Ranking descendente	Total hogares	Hogares con NBI sobre total hogares %	Ranking descendente
Total	7 103 853	22.3		8 562 875	1 410 876		10 075 814	1 442 934		10 075 814	14.3	
Buenos Aires	2 865 982	19.9	21°	3 409 089	500 176	20°	3 921 455	508 671	18°	3 921 455	13.0	18°
Catamarca	42 868	37.6	8°	57 133	14 032	10°	77 776	14 287	9°	77 776	18.4	9°
Cáad. de Bs. As.	918 758	7.4	24°	993 223	69 784	24°	1 024 540	72 658	24°	1 024 540	7.1	24°
Córdoba	610 111	19.4	22°	737 149	94 701	22°	877 262	97 405	21°	877 262	11.1	21°
Corrientes	140 198	40.6	6°	179 041	48 159	7°	225 957	54 341	6°	225 957	24.1	6°
Chaco	150 616	44.8	4°	189 588	62 918	5°	238 182	65 672	2°	238 182	27.6	2°
Chubut	62 710	29.8	13°	91 984	17 865	13°	114 725	15 402	16°	114 725	13.4	16°
Entre Ríos	219 880	27.9	14°	259 730	44 698	17°	316 715	46 608	14°	316 715	14.7	14°
Formosa	61 373	46.8	1°	88 687	30 388	1°	114 408	32 041	1°	114 408	28.0	1°
Jujuy	86 266	45.1	3°	106 800	35 888	4°	141 631	37 028	5°	141 631	26.1	5°
La Pampa	56 705	18.8	23°	74 138	8 931	23°	91 661	8 411	23°	91 661	9.2	23°
La Rioja	34 853	31.6	12°	47 788	11 295	11°	68 390	11 908	10°	68 390	17.4	10°

(continúa en página siguiente)

Cuadro 5.2.2 (continuación)

Mendoza	274 527	56 061	20.4	19°	338 405	51 755	15.3	18°	410 418	53 841	13.1	17°
Misiones	129 028	50 553	39.2	7°	181 552	54 473	30.0	6°	235 004	55 215	23.5	7°
Neuquén	52 909	17 951	33.9	10°	93 207	17 849	19.1	14°	128 351	19 883	15.5	12°
Río Negro	92 741	30 401	32.8	11°	130 086	26 873	20.7	12°	154 453	24 823	16.1	11°
Salta	137 318	58 228	42.4	5°	178 069	60 421	33.9	2°	241 407	66 434	27.5	3°
San Juan	99 191	25 803	26.0	16°	115 066	19 768	17.2	16°	148 902	21 361	14.3	15°
San Luis	50 911	14 078	27.7	15°	69 852	13 084	18.7	15°	101 644	13 201	13.0	19°
Santa Cruz	26 449	6 009	22.7	18°	40 645	6 163	15.2	19°	53 834	5 463	10.1	22°
Santa Fe	663 778	132 666	20.0	20°	776 997	108 959	14.0	21°	872 295	103 557	11.9	20°
Sgo. del Estero	122 631	56 151	45.8	2°	143 654	48 261	33.6	3°	178 201	46 684	26.2	4°
Tierra del Fuego	5 761	1 474	25.6	17°	18 674	4 758	25.5	8°	27 816	4 301	15.5	13°
Tucumán	198 289	72 608	36.6	9°	242 318	59 677	24.6	9°	310 787	63 736	20.5	8°

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Censos 1980, 1991 y 2001, INDEC.

Notas metodológicas: Las necesidades básicas insatisfechas fueron definidas según la metodología utilizada en "La pobreza en la Argentina" (Serie Estudios INDEC, N° 1, Buenos Aires, 1984).

Los hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) son los hogares que presentan al menos uno de los siguientes indicadores de privación:

- 1- Hacinamiento: hogares con más de tres personas por cuarto.
- 2- Vivienda: hogares en una vivienda de tipo inconviente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo, lo que excluye casa, departamento y rancho).
- 3- Condiciones sanitarias: hogares sin ningún tipo de retrete.
- 4- Asistencia escolar: hogares con algún niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asiste a la escuela.
- 5- Capacidad de subsistencia: hogares con cuatro o más personas por miembro ocupado y, además, cuyo jefe no ha completado tercer grado de escolaridad primaria.

Cuadro 6.1.1
GASTO PÚBLICO EN PROTECCIÓN SOCIAL CONSOLIDADO CLASIFICADO SEGÚN ÁREA Y NIVEL DE GOBIERNO, 2001-2003
(en pesos)

Área	2001			2002			2003		
	Nación	Provincias	Consolidado	Nación	Provincias	Consolidado	Nación	Provincias	Consolidado
Gasto total	27 311 493 998	14 114 172 050	41 425 666 048	29 780 539 532	14 901 466 687	44 682 006 220	35 229 504 571	17 484 092 277	52 713 596 849
I-. Salud	6 473 657 982	6 201 533 064	12 675 191 046	6 577 978 684	6 956 149 534	13 534 128 218	7 881 256 100	7 919 200 071	15 800 456 172
II-. Discapacidad	14 479 218	18 613 961	33 093 178	14 260 548	19 122 405	33 382 953	14 791 731	41 957 568	56 749 298
III-. Accidentes de trabajo	8 911 535	-	8 911 535	8 798 349	-	8 798 349	9 603 401	-	9 603 401
IV-. Vejez, invalidez y sobrevivencia	16 927 380 855	4 675 460 002	21 602 840 857	16 987 021 245	4 881 306 321	21 868 327 565	19 272 864 399	5 095 698 135	24 368 562 534
V-. Familia e hijos	1 872 219 847	252 513 515	2 124 733 362	1 661 327 436	300 873 924	1 962 201 360	1 832 813 217	320 700 961	2 153 514 178
VI-. Desempleo y mercado laboral	553 165 650	398 962 562	952 128 212	2 825 084 136	269 350 186	3 094 434 322	4 179 173 433	417 590 818	4 596 764 251
VII-. Vivienda y saneamiento	11 800 025	1 310 428 905	1 322 228 930	18 893 784	983 379 470	1 002 273 254	44 806 316	1 457 421 589	1 502 227 905
VIII-. Asistencia social y otros	1 325 676 221	612 648 157	1 938 324 378	1 339 964 462	562 160 413	1 902 124 875	1 621 088 949	907 848 519	2 528 937 469
IX-. Educación básica	73 368 304	6 965 440	80 333 743	215 402 351	5 355 502	220 757 852	147 051 139	7 298 753	154 349 892
X-. Alimentación y nutrición	50 834 361	637 046 445	687 880 807	1 31 808 539	923 768 933	1 055 577 472	226 055 886	1 316 375 863	1 542 431 749

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales.

Cuadro 6.1.2
GASTO PÚBLICO EN PROTECCIÓN SOCIAL CONSOLIDADO CLASIFICADO SEGÚN ÁREA Y NIVEL DE GOBIERNO, 2001-2003
(en porcentaje del PIB)

Área	2001			2002			2003		
	Nación	Provincias	Consolidado	Nación	Provincias	Consolidado	Nación	Provincias	Consolidado
	Gasto total	10.16	5.25	15.42	9.53	4.77	14.29	9.37	4.65
I- Salud	2.41	2.31	4.72	2.10	2.23	4.33	2.01	2.11	4.20
II- Discapacidad	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.00	0.01	0.02
III- Accidentes de trabajo	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
IV- Vejez, invalidez y sobrevivencia	6.30	1.74	8.04	5.43	1.56	7.00	5.13	1.36	6.48
V- Familia e hijos	0.70	0.09	0.79	0.53	0.01	0.63	0.49	0.09	0.57
VI- Desempleo y mercado laboral	0.21	0.15	0.35	0.90	0.09	0.99	1.11	0.11	1.22
VII- Vivienda y saneamiento	0.00	0.49	0.49	0.01	0.31	0.32	0.01	0.39	0.40
VIII- Asistencia social y otros	0.49	0.23	0.72	0.43	0.18	0.61	0.43	0.24	0.67
IX- Educación básica	0.03	0.00	0.03	0.07	0.00	0.07	0.04	0.00	0.04
X- Alimentación y nutrición	0.02	0.24	0.26	0.04	0.30	0.34	0.06	0.35	0.41

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales.

Cuadro 6.1.3
GASTO PÚBLICO EN PROTECCIÓN SOCIAL CONSOLIDADO CLASIFICADO SEGÚN ÁREA Y NIVEL DE GOBIERNO, 2001-2003
(en pesos de 2001)

Área	2001			2002			2003		
	Nación	Provincias	Consolidado	Nación	Provincias	Consolidado	Nación	Provincias	Consolidado
Gasto total	27 311 493 998	14 114 172 050	41 425 666 048	19 594 856 118	9 804 795 355	29 399 651 473	20 034 987 306	9 943 187 425	29 978 174 731
I- Salud	6 473 657 982	6 201 533 064	12 675 191 046	4 328 146 766	4 576 973 802	8 905 120 568	4 482 063 198	4 503 641 900	8 985 705 098
II- Discapacidad	14 479 218	18 613 961	33 093 178	9 383 087	12 582 068	21 965 155	8 412 044	23 861 231	32 273 275
III- Accidentes de trabajo	8 911 535	-	8 911 535	5 789 095	-	5 789 095	5 461 446	-	5 461 446
IV- Vejez, invalidez y sobrevivencia	16 927 380 855	4 675 460 002	21 602 840 857	11 177 038 509	3 211 778 447	14 388 816 956	10 960 460 509	2 897 918 909	13 858 379 418
V- Familia e hijos	1 872 219 847	252 513 515	2 124 733 362	1 093 112 233	197 967 577	1 291 079 810	1 042 319 215	182 382 346	1 224 701 560
VI- Desempleo y mercado laboral	553 165 650	398 962 562	952 128 212	1 858 835 268	177 225 739	2 036 061 007	2 376 692 142	237 483 520	2 614 175 661
VII- Vivienda y saneamiento	11 800 025	1 310 428 905	1 322 228 930	12 431 641	647 039 292	659 470 933	25 481 312	828 834 336	854 315 648
VIII- Asistencia social y otros	1 325 676 221	612 648 157	1 938 324 378	881 663 369	3 69 887 604	1 251 550 973	921 911 816	516 292 630	1 438 204 445
IX- Educación básica	73 368 304	6 965 440	80 333 743	141 729 402	3 523 787	145 253 190	83 627 849	4 150 794	87 778 644
X- Alimentación y nutrición	50 834 361	637 046 445	687 880 807	86 726 749	607 817 038	694 543 787	128 557 777	748 621 760	877 179 537

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales.

Cuadro 6.2.1
GASTO PÚBLICO EN PROTECCIÓN SOCIAL DEL GOBIERNO NACIONAL CLASIFICADO SEGÚN ÁREA, 1994-2003
(en pesos)

Área	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Gasto total	28 951 636 661	29 129 747 794	30 304 498 411	30 992 172 009	31 259 264 607	31 368 101 733	31 071 872 614	29 485 083 890	32 133 460 113	38 914 868 368
I.- Salud	6 679 789 559	6 901 170 525	6 810 942 127	7 025 616 041	7 106 976 142	7 319 163 316	7 015 725 969	6 565 133 352	6 704 894 637	8 019 057 333
II.- Discapacidad	3 467 868	3 752 998	4 602 113	17 145 184	26 086 366	37 320 665	23 986 626	15 413 580	16 422 486	15 491 914
III.- Accidentes de trabajo	8 422 022	7 390 585	3 660 423	7 464 370	9 736 105	9 867 589	10 118 247	8 911 535	8 798 349	9 603 401
IV.- Vejez, invalidez y sobrevivencia	16 875 786 797	16 554 733 454	17 710 029 546	17 880 547 745	17 939 438 070	17 950 669 357	17 936 051 953	17 093 657 051	17 279 340 701	19 536 909 337
V.- Familia e hijos	1 804 148 896	1 974 737 621	1 831 838 522	1 793 314 921	1 796 750 864	1 977 496 288	1 939 283 455	1 874 519 847	1 661 847 311	1 833 833 311
VI.- Desempleo y mercado laboral	491 087 915	499 736 930	620 451 871	642 326 287	582 116 547	600 612 310	518 588 794	640 340 011	2 825 125 791	4 189 199 866
VII.- Vivienda y saneamiento	1 035 128 551	980 489 436	941 507 583	956 767 736	959 306 207	757 403 916	942 626 713	708 503 982	548 087 227	749 972 367
VIII.- Asistencia social y otros	1 919 838 437	2 098 818 980	2 164 979 069	2 495 527 869	2 559 567 639	2 497 835 205	2 535 360 719	2 450 203 202	2 445 536 851	3 872 694 704
IX.- Educación básica	128 248 107	99 333 490	155 395 520	130 747 114	205 956 692	164 581 854	102 547 510	73 374 304	215 402 351	173 161 605
X.- Alimentación y nutrición	5 718 510	9 583 776	61 091 636	42 714 741	73 329 975	53 151 233	47 582 629	55 027 026	428 004 411	514 944 530

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales.
Nota metodológica: El gasto no está sujeto al proceso de consolidación y se incluyen gastos extrapresupuestario.

Cuadro 6.2.2
GASTO PÚBLICO EN PROTECCIÓN SOCIAL DEL GOBIERNO NACIONAL CLASIFICADO SEGÚN ÁREA, 1994-2003
(en porcentaje del PIB)

Área	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Gasto total	11.25	11.29	11.14	10.58	10.46	11.06	10.93	10.97	10.28	10.35
I-. Salud	2.59	2.67	2.50	2.40	2.38	2.58	2.47	2.44	2.15	2.13
II-. Discapacidad	0.00	0.00	0.00	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.00
III-. Accidentes de trabajo	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
IV-. Vejez, invalidez y sobrevivencia	6.56	6.42	6.51	6.11	6.00	6.33	6.31	6.36	5.53	5.20
V-. Familia e hijos	0.70	0.77	0.67	0.61	0.60	0.70	0.68	0.70	0.53	0.49
VI-. Desempleo y mercado laboral	0.19	0.19	0.23	0.22	0.19	0.21	0.18	0.24	0.90	1.11
VII-. Vivienda y saneamiento	0.40	0.38	0.35	0.33	0.32	0.27	0.33	0.26	0.18	0.20
VIII-. Asistencia social y otros	0.75	0.81	0.80	0.85	0.86	0.88	0.89	0.91	0.78	1.03
IX-. Educación básica	0.05	0.04	0.06	0.04	0.07	0.06	0.04	0.03	0.07	0.05
X-. Alimentación y nutrición	0.00	0.00	0.02	0.01	0.02	0.02	0.02	0.02	0.14	0.14

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales.

Nota metodológica: El gasto no está sujeto al proceso de consolidación y se incluyen gastos extrapresupuestario.

Cuadro 6.2.3
GASTO PÚBLICO EN PROTECCIÓN SOCIAL DEL GOBIERNO NACIONAL CLASIFICADO SEGÚN ÁREA, 1994-2003
(en pesos de 2001)

Área	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Gasto total	30 034 958 238	28 637 748 703	29 242 727 518	29 813 752 686	30 426 461 177	31 309 878 666	30 560 656 121	29 485 083 890	21 143 019 481	22 130 850 356
I-. Salud	6 929 736 056	6 784 610 312	6 572 308 905	6 758 480 143	6 917 633 424	7 305 578 046	6 900 298 268	6 565 133 352	4 411 654 314	4 560 430 634
II-. Discapacidad	3 597 630	3 689 610	4 440 870	16 493 271	25 391 378	37 251 393	23 591 981	15 413 580	10 805 588	8 810 238
III-. Accidentes de trabajo	8 737 160	7 265 759	3 532 174	7 180 552	9 476 717	9 849 274	9 951 774	8 911 535	5 789 095	5 461 446
IV-. Vejez, invalidez y sobrevivencia	17 507 250 371	16 275 125 342	17 089 527 810	17 200 673 390	17 461 498 946	17 917 350 700	17 640 955 301	17 093 657 051	11 369 377 458	11 110 622 625
V-. Familia e hijos	1 871 657 115	1 941 384 461	1 767 656 869	1 725 127 478	1 748 882 167	1 973 825 811	1 907 376 988	1 874 519 847	1 093 454 298	1 042 899 341
VI-. Desempleo y mercado laboral	509 463 599	491 296 413	598 713 259	617 903 032	566 607 908	599 497 499	510 056 603	640 340 011	1 858 862 676	2 382 394 165
VII-. Vivienda y saneamiento	1 073 861 321	963 929 048	908 520 225	920 388 434	933 748 552	755 998 081	927 117 950	708 503 982	360 627 797	426 508 605
VIII-. Asistencia social y otros	1 991 675 564	2 063 370 097	2 089 125 256	2 400 640 093	2 491 376 121	2 493 198 915	2 493 647 165	2 450 203 202	1 609 102 571	2 202 397 967
IX-. Educación básica	133 046 936	97 655 755	149 950 968	125 775 700	200 469 633	164 276 369	100 860 326	73 374 304	141 729 402	98 476 848
X-. Alimentación y nutrición	5 932 487	9 421 906	58 951 184	41 090 593	71 376 332	53 052 577	46 799 765	55 027 026	281 616 283	292 848 488

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales.

Nota metodológica: El gasto no está sujeto al proceso de consolidación y se incluyen gastos extrapresupuestario.

Cuadro 6.3.1
GASTO PÚBLICO EN PROTECCIÓN SOCIAL DEL GOBIERNO NACIONAL CLASIFICADO SEGÚN TIPO DE ACTIVIDAD PRESUPUESTARIA, 1994-2003
(en pesos)

Tipo de actividad presupuestaria	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Gasto Total	28 951 636 661	29 129 747 794	30 304 498 411	30 992 172 009	31 259 264 607	31 368 101 733	31 071 872 614	29 485 083 890	32 133 460 113	38 914 868 368
Administrativo	328 301 698	282 970 455	240 106 960	182 400 013	286 819 898	297 194 898	259 605 548	256 388 446	290 347 567	350 137 095
Institucional	3 117 736	1 949 662	15 226 135	56 085 824	40 849 030	28 767 899	15 427 337	22 911 613	15 743 191	47 831 543
Paliativo - curativo	27 516 647 324	27 663 830 923	28 724 344 080	29 086 576 925	29 313 567 214	29 467 080 495	29 312 347 706	27 870 174 312	30 375 841 166	36 251 123 169
Preventivo	199 840 730	149 193 053	161 004 405	196 774 324	208 584 691	165 172 448	147 110 405	123 696 235	258 363 647	274 441 643
Regulatorio	66 497 664	65 243 274	47 670 470	84 981 239	86 407 387	112 041 660	84 743 042	71 540 467	65 529 068	76 789 583
Varios ^a	837 231 510	966 560 428	1 116 146 362	1 385 353 684	1 323 036 387	1 297 844 332	1 252 638 577	1 140 372 817	1 127 635 474	1 914 545 336

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales.

^a Corresponde principalmente al programa Asistencia Financiera para Gasto Social Provincial.

Nota metodológica: El gasto no está sujeto al proceso de consolidación y se incluyen gastos extrapresupuestario.

Cuadro 6.3.2

GASTO PÚBLICO EN PROTECCIÓN SOCIAL DEL GOBIERNO NACIONAL CLASIFICADO
SEGÚN TIPO DE ACTIVIDAD PRESUPUESTARIA, 1994-2003
(en porcentaje del PIB)

Tipo de actividad presupuestaria	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Gasto Total	11.25	11.29	11.14	10.58	10.46	11.06	10.93	10.97	10.28	10.35
Administrativo	0.13	0.11	0.09	0.06	0.01	0.10	0.09	0.01	0.09	0.09
Institucional	0.00	0.00	0.01	0.02	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
Paliativo - curativo	10.69	10.72	10.55	9.93	9.81	10.39	10.31	10.37	9.72	9.64
Preventivo	0.08	0.06	0.06	0.07	0.07	0.06	0.05	0.05	0.08	0.07
Regulatorio	0.03	0.03	0.02	0.03	0.03	0.04	0.03	0.03	0.02	0.02
Varios ^a	0.33	0.37	0.41	0.47	0.44	0.46	0.44	0.42	0.36	0.51

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales.

^a Corresponde principalmente al programa Asistencia Financiera para Gasto Social Provincial.

Nota metodológica: El gasto no está sujeto al proceso de consolidación y se incluyen gastos extrapresupuestario.

Cuadro 6.3.3
GASTO PÚBLICO EN PROTECCIÓN SOCIAL DEL GOBIERNO NACIONAL CLASIFICADO
SEGÚN TIPO DE ACTIVIDAD PRESUPUESTARIA, 1994-2003
(en pesos de 2001)

Tipo de actividad presupuestaria	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Gasto Total	30 034 958 238	28 637 748 703	29 242 727 518	29 813 752 686	30 426 461 177	31 309 878 666	30 560 656 121	29 485 083 890	21 143 019 481	22 130 850 356
Administrativo	340 586 195	278 191 107	231 694 394	175 464 594	279 178 496	296 643 267	255 334 333	256 388 446	191 041 495	199 122 649
Institucional	3 234 396	1 916 732	14 692 661	53 953 266	39 760 738	28 714 502	15 173 515	22 911 613	10 358 629	27 201 755
Paliativo - curativo	28 546 274 012	27 196 591 050	27 717 936 647	27 980 614 288	28 532 600 688	29 412 385 959	28 830 080 165	27 870 174 312	19 986 549 823	20 615 980 876
Preventivo	207 318 434	146 673 194	155 363 335	189 292 348	203 027 617	164 865 868	144 690 041	123 696 235	169 996 870	156 074 714
Regulatorio	68 985 895	64 141 320	46 000 252	81 749 987	84 105 338	111 833 697	83 348 789	71 540 467	43 116 501	43 670 166
Varios ^a	868 559 306	950 235 300	1 077 040 230	1 332 678 204	1 287 788 301	1 295 435 373	1 232 029 278	1 140 372 817	741 956 163	1 088 800 197

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales.

^a Corresponde principalmente al programa Asistencia Financiera para Gasto Social Provincial.

Nota metodológica: El gasto no está sujeto al proceso de consolidación y se incluyen gastos extrapresupuestario.

Cuadro 6.4.1
**GASTO PÚBLICO EN PROTECCIÓN SOCIAL DEL GOBIERNO NACIONAL CLASIFICADO
 SEGÚN TIPO DE GESTIÓN DE RIESGO Y FINANCIAMIENTO, 1994-2003**
(en pesos)

Tipo de gestión de riesgo y financiamiento	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Gasto público en asistencia social y otros programas de protección social	2 609 522 007	2 505 764 723	2 822 926 790	2 947 042 448	3 100 597 831	2 793 015 394	2 839 357 831	2 645 538 949	5 186 028 784	7 684 894 285
Gp emergencias	94 534 620	20 934 435	19 315 802	25 905 783	35 571 164	34 227 804	18 046 612	16 417 819	19 251 593	5 682 770
Gp empleo	219 074 567	239 825 004	323 906 881	373 232 333	375 562 660	314 796 257	217 673 850	286 637 258	2 352 974 801	3 952 306 595
Gp salud	629 558 291	532 082 178	713 789 190	644 864 293	683 583 753	724 377 429	657 942 795	586 889 057	760 890 320	1 100 278 300
Gp vivienda y saneamiento	943 252 691	967 871 602	940 083 831	943 696 008	944 408 772	740 801 695	938 191 475	705 768 847	543 475 547	748 858 120
Gp vulnerabilidad	723 101 837	745 051 504	825 831 085	959 344 032	1 061 471 482	978 812 208	1 007 503 099	1 049 823 968	1 509 436 523	1 877 768 500
Seguros	25 504 883 145	25 655 144 709	26 365 425 259	26 659 775 877	26 835 630 389	27 261 947 819	26 964 350 069	25 683 029 554	25 802 240 452	29 294 608 663
SS asignaciones familiares	1 722 703 442	1 908 248 027	1 756 073 470	1 718 680 300	1 716 758 819	1 900 993 813	1 865 022 994	1 807 952 601	1 585 988 851	1 741 466 547
SS desempleo	347 454 388	314 459 255	337 520 524	269 093 954	225 935 400	285 816 053	302 173 181	353 702 753	472 150 990	236 893 214
SS salud	6 053 156 915	6 372 239 018	6 101 362 292	6 386 403 669	6 429 307 513	6 602 043 717	6 363 911 448	5 983 774 098	5 949 433 972	6 925 045 985
SS salud laboral	8 422 022	7 390 585	3 660 423	7 464 370	9 756 105	9 867 589	10 118 247	8 911 535	8 798 349	9 603 401
SS varios	500 167 737	499 574 369	460 243 716	427 295 986	517 744 885	515 127 204	487 230 131	436 194 318	506 940 637	845 377 300
SS vejez	16 872 998 641	16 553 233 454	17 706 564 835	17 850 837 598	17 935 947 668	17 948 097 442	17 935 894 068	17 092 494 249	17 278 929 653	19 536 222 216
Seguros	25 504 883 145	25 655 144 709	26 365 425 259	26 659 775 877	26 835 630 389	27 261 947 819	26 964 350 069	25 683 029 554	25 802 240 452	29 294 608 663
Varios ^a	837 231 510	968 838 362	1 116 146 362	1 385 353 684	1 333 036 387	1 313 136 521	1 268 164 714	1 156 515 387	1 145 190 877	1 935 365 421
Gasto Total	28 951 636 661	29 129 747 794	30 304 498 411	30 992 172 009	31 259 264 607	31 368 101 733	31 071 872 614	29 485 083 890	32 133 460 113	38 914 868 568

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales.

^a Corresponde principalmente al programa Asistencia Financiera para Gasto Social Provincial.

Nota metodológica: El gasto no está sujeto al proceso de consolidación y se incluyen gastos extrapresupuestario.

Cuadro 6.4.2

GASTO PÚBLICO EN PROTECCIÓN SOCIAL DEL GOBIERNO NACIONAL CLASIFICADO
SEGÚN TIPO DE GESTIÓN DE RIESGO Y FINANCIAMIENTO, 1994-2003
(en porcentaje del PIB)

Tipo de gestión de riesgo y financiamiento	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Gasto público en asistencia social y otros programas de protección social	1.01	0.97	1.04	1.01	1.04	0.99	1.00	0.98	1.66	2.04
Gp emergencias	0.04	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.00
Gp empleo	0.09	0.09	0.12	0.13	0.13	0.11	0.08	0.11	0.75	1.05
Gp salud	0.24	0.21	0.26	0.22	0.23	0.26	0.23	0.22	0.24	0.29
Gp vivienda y saneamiento	0.37	0.38	0.35	0.32	0.32	0.26	0.33	0.26	0.17	0.20
Gp vulnerabilidad	0.28	0.29	0.30	0.33	0.36	0.35	0.35	0.39	0.48	0.50
Seguros	9.91	9.94	9.69	9.10	8.98	9.62	9.49	9.56	8.25	7.79
SS asignaciones familiares	0.67	0.74	0.65	0.59	0.57	0.67	0.66	0.67	0.51	0.46
SS desempleo	0.13	0.12	0.12	0.09	0.08	0.10	0.11	0.13	0.15	0.06
SS salud	2.35	2.47	2.24	2.18	2.15	2.33	2.24	2.23	1.90	1.84
SS salud laboral	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
SS varios	0.19	0.19	0.17	0.15	0.17	0.18	0.17	0.16	0.16	0.22
SS vejez	6.55	6.42	6.51	6.01	6.00	6.33	6.31	6.36	5.53	5.20
Varios^a	0.33	0.38	0.41	0.47	0.44	0.46	0.45	0.43	0.37	0.51
Gasto Total	11.25	11.29	11.14	10.58	10.46	11.06	10.93	10.97	10.28	10.35

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales.

^a Corresponde principalmente al programa Asistencia Financiera para Gasto Social Provincial.

Nota metodológica: El gasto no está sujeto al proceso de consolidación y se incluyen gastos extrapresupuestario.

Cuadro 6.4.3
GASTO PÚBLICO EN PROTECCIÓN SOCIAL DEL GOBIERNO NACIONAL CLASIFICADO
SEGÚN TIPO DE GESTIÓN DE RIESGO Y FINANCIAMIENTO, 1994-2003
(en pesos de 2001)

Tipo de gestión de riesgo y financiamiento	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Gasto público en asistencia social y otros programas de protección social	2 707 165 933	2 463 442 559	2 724 02 0 632	2 834 986 676	3 017 992 289	2 787 831 213	2 792 642 701	2 645 538 949	3 412 278 268	4 370 392 412
Gp emergencias	98 071 947	20 580 854	18 639 040	24 920 764	34 623 484	34 164 273	17 749 697	16 417 819	12 667 071	3 231 786
Gp empleo	227 271 969	235 774 379	312 558 239	359 040 872	365 556 990	314 211 956	214 092 525	286 637 258	1 548 199 039	2 247 673 177
Gp salud	653 115 304	523 095 353	688 780 342	620 344 535	665 371 843	723 032 895	647 117 854	586 889 057	500 646 952	625 727 271
Gp vivienda y saneamiento	978 547 621	951 524 329	907 146 357	907 813 733	919 248 012	739 426 676	922 755 683	705 768 847	357 593 426	425 874 934
Gp vulnerabilidad	750 159 093	732 467 644	796 896 654	922 866 771	1 033 191 959	976 995 412	990 926 943	1 049 825 968	993 171 781	1 067 885 243
Seguros	26 459 232 999	25 221 831 384	25 441 666 656	25 646 087 807	26 120 680 587	27 211 346 280	26 520 713 451	25 683 029 554	16 977 234 030	16 659 817 385
SS asignaciones familiares	1 787 164 109	1 876 017 871	1 694 546 376	1 653 330 699	1 671 021 254	1 897 465 334	1 834 338 313	1 807 952 601	1 043 539 998	990 370 446
SS desempleo	360 455 547	309 148 064	325 694 904	258 862 160	219 916 072	285 285 543	297 201 613	353 702 753	310 663 637	134 720 956
SS salud	6 279 635 123	6 264 612 415	5 887 590 435	6 143 572 625	6 258 213 787	6 589 791 506	6 259 207 862	5 983 774 098	3 914 579 940	3 938 267 373
SS salud laboral	8 737 160	7 265 759	3 532 174	7 180 552	9 476 717	9 849 274	9 951 774	8 911 535	5 789 095	5 461 446
SS varios	518 883 173	491 136 598	444 118 275	411 048 856	503 951 223	514 171 064	479 213 875	436 194 318	333 554 361	480 765 304
SS vejez	17 504 357 887	16 273 650 677	17 086 184 491	17 172 092 915	17 458 101 534	17 914 783 559	17 640 800 014	17 092 494 249	11 369 106 999	11 110 231 861
Varios^a	868 559 306	952 474 760	1 077 040 230	1 332 678 204	1 287 788 301	1 310 701 174	1 247 299 969	1 156 515 387	753 507 183	1 100 640 560
Gasto Total	30 034 958 238	28 637 748 703	29 242 727 518	29 813 752 686	30 426 461 177	31 309 878 666	30 560 656 121	29 485 083 890	21 143 019 481	22 130 850 356

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales.

^a Corresponde principalmente al programa Asistencia Financiera para Gasto Social Provincial.

Nota metodológica: El gasto no está sujeto al proceso de consolidación y se incluyen gastos extrapresupuestario.

Cuadro 6.5.1

GASTO PÚBLICO EN PROTECCIÓN SOCIAL DEL GOBIERNO NACIONAL CLASIFICADO
SEGÚN INCORPORACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS A LOS PROGRAMAS, 1994-2003

(en pesos)

Incorporación de los beneficiarios a los programas	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Gasto Total	28 951 636 661	29 129 747 794	30 304 498 411	30 992 172 009	31 259 264 607	31 368 101 733	31 071 872 614	29 485 083 890	32 133 460 113	38 914 868 368
Compulsivo	25 368 279 580	25 524 032 346	26 226 711 884	26 511 880 137	26 638 632 318	27 105 760 251	26 813 564 929	25 538 346 048	25 648 692 720	29 111 676 286
No compulsivo	3 583 357 081	3 605 715 448	4 077 786 527	4 480 291 872	4 600 632 289	4 262 341 482	4 258 307 685	3 946 737 842	6 484 767 394	9 803 192 082

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales.

Nota metodológica: El gasto no está sujeto al proceso de consolidación y se incluyen gastos extrapresupuestario.

Cuadro 6.5.2

GASTO PÚBLICO EN PROTECCIÓN SOCIAL DEL GOBIERNO NACIONAL CLASIFICADO
SEGÚN INCORPORACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS A LOS PROGRAMAS, 1994-2003

(en porcentaje del PBI)

Incorporación de los beneficiarios a los programas	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Gasto Total	11.25	11.29	11.14	10.58	10.46	11.06	10.93	10.97	10.28	10.35
Compulsivo	9.85	9.89	9.64	9.05	8.92	9.56	9.43	9.50	8.21	7.74
No compulsivo	1.39	1.40	1.50	1.53	1.54	1.50	1.50	1.47	2.07	2.61

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales.

Nota metodológica: El gasto no está sujeto al proceso de consolidación y se incluyen gastos extrapresupuestario.

Cuadro 6.5.3

GASTO PÚBLICO EN PROTECCIÓN SOCIAL DEL GOBIERNO NACIONAL CLASIFICADO
SEGÚN INCORPORACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS A LOS PROGRAMAS, 1994-2003

(en pesos de 2001)

Incorporación de los beneficiarios a los programas	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Gasto Total	30 034 958 238	28 637 748 703	29 242 727 518	29 813 752 686	30 426 461 177	31 309 878 666	30 560 656 121	29 485 083 890	21 143 019 481	22 130 850 356
Compulsivo	26 317 517 959	25 092 933 499	25 307 813 346	25 503 815 525	25 948 398 065	27 055 448 617	26 372 409 134	25 538 346 048	16 876 203 432	16 555 783 908
No compulsivo	3 717 440 280	3 544 815 204	3 934 914 172	4 309 937 161	4 478 063 112	4 254 430 050	4 188 246 986	3 946 737 842	4 266 816 049	5 575 066 448

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales.

Nota metodológica: El gasto no está sujeto al proceso de consolidación y se incluyen gastos extrapresupuestario.

Cuadro 6.6.1

GASTO PÚBLICO EN PROTECCIÓN SOCIAL DEL GOBIERNO NACIONAL CLASIFICADO
SEGÚN LA FORMA EN QUE SE ESTABLECEN LOS BENEFICIOS, 1994-2003

(en pesos)

Forma en que se establecen los beneficios	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Gasto Total	28 951 636 661	29 129 747 794	30 304 498 411	30 992 172 009	31 259 264 607	31 368 101 733	31 071 872 614	29 485 083 890	32 133 460 113	38 914 868 368
Contributivo	26 217 554 868	26 398 925 855	27 093 584 037	27 391 553 540	27 527 327 183	27 792 408 218	27 680 678 748	26 182 492 226	26 133 223 698	29 767 052 741
No contributivo	2 734 081 793	2 730 821 939	3 210 914 375	3 600 618 469	3 731 937 424	3 575 693 515	3 391 193 866	3 302 591 664	6 000 236 416	9 147 815 628

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales.

Nota metodológica: El gasto no está sujeto al proceso de consolidación y se incluyen gastos extrapresupuestario.

Cuadro 6.6.2

GASTO PÚBLICO EN PROTECCIÓN SOCIAL DEL GOBIERNO NACIONAL CLASIFICADO
SEGÚN LA FORMA EN QUE SE ESTABLECEN LOS BENEFICIOS, 1994-2003
(en porcentaje del PBI)

Forma en que se establecen los beneficios	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Gasto Total	11.25	11.29	11.14	10.58	10.46	11.06	10.93	10.97	10.28	10.35
Contributivo	10.18	10.23	9.96	9.35	9.21	9.80	9.74	9.74	8.36	7.92
No contributivo	1.06	1.06	1.18	1.23	1.25	1.26	1.19	1.23	1.92	2.43

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales.

Nota metodológica: El gasto no está sujeto al proceso de consolidación y se incluyen gastos extrapresupuestario.

Cuadro 6.6.3

GASTO PÚBLICO EN PROTECCIÓN SOCIAL DEL GOBIERNO NACIONAL CLASIFICADO
SEGÚN LA FORMA EN QUE SE ESTABLECEN LOS BENEFICIOS, 1994-2003
(en pesos de 2001)

Forma en que se establecen los beneficios	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Gasto Total	30 034 958 238	28 637 748 703	29 242 727 518	29 813 752 686	30 426 461 177	31 309 878 666	30 560 656 121	29 485 083 890	21 143 019 481	22 130 850 356
Contributivo	27 198 571 701	25 953 050 127	26 144 313 122	26 350 040 994	26 793 949 326	27 740 822 080	27 225 256 583	26 182 492 226	17 195 012 793	16 928 495 903
No contributivo	2 836 386 538	2 684 698 576	3 098 414 396	3 463 711 692	3 632 511 852	3 569 056 586	3 335 399 538	3 302 591 664	3 948 006 688	5 202 354 453

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales.

Nota metodológica: El gasto no está sujeto al proceso de consolidación y se incluyen gastos extrapresupuestario.

Cuadro 6.7.1

GASTO PÚBLICO DEL GOBIERNO NACIONAL EN PROTECCIÓN SOCIAL CLASIFICADO SEGÚN SU ALCANCE, 1994-2003
(en pesos)

Alcance	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Gasto Total	28 951 636 661	29 129 747 794	30 304 498 411	30 992 172 009	31 259 264 607	31 368 101 733	31 071 872 614	29 485 083 890	32 133 460 113	38 914 868 368
Comunitario	45 116 912	52 069 199	22 644 016	69 237 854	61 468 900	38 548 572	36 189 495	39 719 854	72 723 472	109 592 648
Especial	3 250 542 164	3 251 317 800	3 415 950 986	3 637 692 730	3 786 169 826	3 860 934 018	3 841 093 189	3 794 466 751	6 367 847 792	8 443 575 469
General	24 566 116 844	24 739 793 683	25 524 746 869	25 652 327 117	25 785 963 563	25 982 894 392	25 851 882 620	24 413 604 131	24 476 114 043	28 331 799 538
Universal	176 351 814	112 201 702	107 893 871	112 935 519	127 444 615	112 590 067	90 068 734	96 920 337	89 139 333	115 355 377
Varios ^a	913 508 928	974 365 410	1 233 262 670	1 519 978 789	1 498 217 704	1 373 134 685	1 232 638 577	1 140 372 817	1 127 635 474	1 914 545 336

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales.

^a Corresponde principalmente al programa Asistencia Financiera de Gasto Social Provincial.

Nota metodológica: El gasto no está sujeto al proceso de consolidación y se incluyen gastos extrapresupuestario.

Cuadro 6.7.2

GASTO PÚBLICO EN PROTECCIÓN SOCIAL DEL GOBIERNO NACIONAL CLASIFICADO SEGÚN SU ALCANCE, 1994-2003
(en porcentaje del PIB)

Alcance	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Gasto Total	11.25	11.29	11.14	10.58	10.46	11.06	10.93	10.97	10.28	10.35
Comunitario	0.02	0.02	0.01	0.02	0.02	0.01	0.01	0.01	0.02	0.03
Especial	1.26	1.26	1.26	1.24	1.27	1.36	1.35	1.41	2.04	2.25
General	9.54	9.59	9.38	8.76	8.63	9.16	9.01	9.09	7.83	7.54
Universal	0.07	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.03	0.04	0.03	0.03
Varios ^a	0.35	0.38	0.45	0.52	0.50	0.48	0.44	0.42	0.36	0.51

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales.

^a Corresponde principalmente al programa Asistencia Financiera de Gasto Social Provincial.

Nota metodológica: El gasto no está sujeto al proceso de consolidación y se incluyen gastos extrapresupuestario.

Cuadro 6.7.3
GASTO PÚBLICO EN PROTECCIÓN SOCIAL DEL GOBIERNO NACIONAL CLASIFICADO SEGÚN SU ALCANCE, 1994-2003
(en pesos de 2001)

Alcance	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Gasto Total	30 034 958 238	28 637 748 703	29 242 727 518	29 813 752 686	30 426 461 177	31 309 878 666	30 560 656 121	29 485 083 890	21 143 019 481	22 130 850 356
Comunitario	46 805 111	51 189 755	21 850 644	66 605 214	59 831 257	38 477 021	35 594 079	39 719 854	47 850 240	62 325 240
Especial	3 372 171 987	3 196 403 304	3 296 267 192	3 499 376 273	3 685 299 404	3 853 767 648	3 777 896 798	3 794 466 751	4 189 885 853	4 801 853 713
General	25 485 339 641	24 321 940 563	24 630 442 897	24 676 945 400	25 098 978 787	25 934 666 935	25 426 549 105	24 413 604 131	16 104 675 755	16 112 268 708
Universal	182 950 602	110 306 624	104 113 621	108 641 357	124 049 259	112 381 086	88 586 860	96 920 337	58 651 469	65 602 499
Varios ^a	947 690 897	957 908 457	1 190 053 164	1 462 184 441	1 458 302 470	1 370 585 977	1 232 029 278	1 140 372 817	741 956 163	1 088 800 197

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales.

^a Corresponde principalmente al programa Asistencia Financiera de Gasto Social Provincial.

Nota metodológica: El gasto no está sujeto al proceso de consolidación y se incluyen gastos extrapresupuestario.

Cuadro 6.8.1

GASTO PÚBLICO EN PROTECCIÓN SOCIAL DEL GOBIERNO NACIONAL CLASIFICADO SEGÚN FUENTE DE FINANCIAMIENTO, 1994-2003
(en pesos)

Fuente de financiamiento	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Gasto Total	28 951 636 661	29 129 747 794	30 304 498 411	30 992 172 009	31 259 264 607	31 368 101 733	31 071 872 614	29 485 083 890	32 133 460 113	38 914 868 368
Tesoro nacional	5 024 895 930	5 458 531 910	4 620 698 666	5 582 799 479	5 664 582 498	5 414 565 124	6 417 079 561	6 131 026 658	9 924 517 100	12 582 900 917
Recursos propios	20 234 471 922	20 017 640 341	17 776 731 877	18 888 079 390	19 140 235 292	17 921 209 227	18 760 321 775	17 083 875 591	16 638 941 561	19 715 354 349
Recursos con afectación específica	1 866 431 367	1 794 847 236	2 049 264 884	2 318 878 966	2 399 008 896	2 304 099 295	2 061 347 094	1 865 971 915	1 807 262 831	2 686 483 137
Transferencias internas	1 622 215 376	1 657 077 349	2 178 613 711	2 178 072 009	2 331 028 013	2 324 410 504	2 364 598 000	2 397 154 281	2 158 599 164	2 571 846 023
Crédito interno	74 281 417	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Transferencias externas	0,00	0,00	3 120 000	3 951 299	4 854 429	8 145 356	5 525 275	4 701 285	11 578 849	9 745 461
Crédito externo	129 340 649	201 650 958	3 676 069 273	2 020 390 867	1 719 555 479	3 395 072 228	1 463 000 909	2 002 354 161	1 592 560 609	1 348 538 481

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales.

Nota metodológica: El gasto no está sujeto al proceso de consolidación y se incluyen gastos extrapresupuestario.

Cuadro 6.8.2
GASTO PÚBLICO EN PROTECCIÓN SOCIAL DEL GOBIERNO NACIONAL CLASIFICADO SEGÚN FUENTE DE FINANCIAMIENTO, 1994-2003
(en porcentaje del PIB)

Fuente de financiamiento	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Gasto Total	11.25	11.29	11.14	10.58	10.46	11.06	10.93	10.97	10.28	10.35
Tesoro nacional	1.95	2.12	1.70	1.91	1.89	1.91	2.26	2.28	3.18	3.35
Recursos propios	7.86	7.76	6.53	6.45	6.40	6.32	6.60	6.36	5.32	5.24
Recursos con afectación específica	0.72	0.70	0.75	0.79	0.80	0.81	0.73	0.69	0.58	0.71
Transferencias internas	0.63	0.64	0.80	0.74	0.78	0.82	0.83	0.89	0.69	0.68
Crédito interno	0.03	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Transferencias externas	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Crédito externo	0.05	0.08	1.35	0.69	0.58	1.20	0.51	0.75	0.51	0.36

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales.

Nota metodológica: El gasto no está sujeto al proceso de consolidación y se incluyen gastos extrapresupuestario.

Cuadro 6.8.3

GASTO PÚBLICO EN PROTECCIÓN SOCIAL DEL GOBIERNO NACIONAL CLASIFICADO SEGÚN FUENTE DE FINANCIAMIENTO, 1994-2003
(en pesos de 2001)

Fuente de financiamiento	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Gasto Total	30 034 958 238	28 637 748 703	29 242 727 518	29 813 752 686	30 426 461 177	31 309 878 666	30 560 656 121	29 485 083 890	21 143 019 481	22 130 850 356
Tesoro nacional	5 212 919 089	5 366 337 747	4 458 804 439	5 370 523 979	5 513 667 760	5 404 515 023	6 311 301 215	6 131 026 658	6 530 086 011	7 155 884 342
Recursos propios	20 991 611 848	19 679 544 010	17 153 893 108	18 169 895 530	18 630 304 755	17 887 945 252	18 451 663 651	17 083 875 591	10 948 010 713	11 212 104 142
Recursos con afectación específica	1 936 270 091	1 764 532 410	1 977 465 319	2 230 707 934	2 335 094 954	2 299 822 603	2 027 432 349	1 865 971 915	1 189 134 102	1 527 800 524
Transferencias internas	1 682 915 949	1 629 089 446	2 102 282 185	2 095 254 898	2 268 925 205	2 320 096 111	2 325 693 956	2 397 154 281	1 420 304 692	1 462 606 501
Crédito interno	77 060 903	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Transferencias externas	0.00	0.00	3 010 685	3 801 058	4 725 098	8 130 237	5 434 369	4 701 285	7 618 595	5 542 235
Crédito externo	134 180 358	198 245 089	3 547 271 783	1 943 569 286	1 673 743 407	3 389 369 441	1 438 930 581	2 002 354 161	1 047 865 368	766 912 612

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales.

Nota metodológica: El gasto no está sujeto al proceso de consolidación y se incluyen gastos extrapresupuestario.

Cuadro 7.1
 MORTALIDAD MATERNA SEGÚN GRUPOS DE EDAD, 1995-2003 (ODM)
 Total País
 (tasa cada 10.000 nacidos vivos)

Grupo de edad de la madre	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Total	4.4	4.7	3.8	3.8	4.1	3.5	4.3	4.6	4.4
Menores de 15	3.0	3.1	12.2	10.5	3.2	6.2	3.3	6.1	3.6
15-19	2.4	3.2	3.5	2.3	3.6	2.7	2.7	3.1	3.7
20-24	2.7	2.9	1.9	2.5	2.5	1.7	2.6	2.9	2.7
25-29	3.8	3.9	3.2	3.4	3.3	2.3	3.3	4.8	3.9
30-34	6.0	6.0	3.9	4.4	4.3	4.9	4.4	4.5	4.9
35-39	7.2	8.9	6.5	7.2	9.2	7.6	9.5	8.9	7.8
40-44	13.7	11.8	13.9	10.7	9.5	11.1	19.3	12.4	11.1
45 y más	23.3	22.6	11.2	28.0	17.0	5.8	33.0	12.9	26.1

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Ministerio de Salud y Medio Ambiente.

Cuadro 7.2
MORTALIDAD NEONATAL Y POSTNEONATAL SEGÚN GRUPOS DE CAUSAS BASADOS EN CRITERIOS DE REDUCIBILIDAD, 1995-2003
Total País
(tasa cada 1.000 nacidos vivos)

Grupos de causas	1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003	
	Casos	Tasa de mortalidad %e																
Total neonatales	8 942	13.6	8 553	12.7	7 927	11.4	7 965	11.7	7 782	11.3	7 650	10.9	7 264	10.6	7 829	11.3	7 545	10.5
Reducibles por diagnóstico, tratamiento oportuno y otras	5 506	8.4	5 360	7.9	4 294	6.2	4 616	6.7	4 755	6.8	4 622	6.6	4 252	6.2	4 612	6.7	4 139	5.9
Difícilmente reducibles	2 850	4.3	2 728	4.0	2 828	4.1	2 717	3.9	2 820	4.1	2 836	4.0	2 759	4.0	2 938	4.2	2 915	4.2
Desconocidas o mal definidas	544	0.8	371	0.5	692	1.0	542	0.8	131	0.2	111	0.2	189	0.3	199	0.3	232	0.3
Otras causas	42	0.1	94	0.1	113	0.2	90	0.1	76	0.1	81	0.1	64	0.1	80	0.1	59	0.1
Total postneonatales	5 348	8.1	5 320	7.9	4 869	7.0	5 039	7.4	4 296	6.3	3 968	5.7	3 843	5.6	3 873	5.6	4 149	5.9
Reducibles por prevención y/o tratamiento y otras	3 559	5.4	3 494	5.1	2 928	4.2	3 109	4.5	2 568	3.7	2 252	3.2	2 169	3.1	2 286	3.2	2 413	3.5
Difícilmente reducibles	945	1.4	1 007	1.5	1 065	1.5	1 044	1.5	982	1.4	965	1.4	951	1.4	903	1.3	987	1.4
Desconocidas o mal definidas	729	1.1	700	1.0	562	0.8	560	0.8	483	0.7	496	0.7	471	0.7	417	0.6	443	0.6
Otras causas	115	0.2	119	0.2	314	0.5	326	0.5	263	0.4	255	0.4	252	0.4	267	0.4	306	0.4

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Ministerio de Salud y Medio Ambiente.

Nota metodológica: No se incluyen las defunciones de menores de un año en los que no se especifica la edad detallada. En 1996 se revisó el agrupamiento de las causas de mortalidad de menores de un año con el fin de elaborar una nueva clasificación que reemplaza a partir de 1993 la serie anterior. También se cambia la palabra “evitable” por “reducible”, por considerar que refleja más adecuadamente el actual agrupamiento.

Continuación cuadro 7.2

Cuadro 7.2
MORTALIDAD NEONATAL Y POSTNEONATAL SEGÚN GRUPOS DE CAUSAS BASADOS EN CRITERIOS DE REDUCIBILIDAD, 1995-2003
Total País
(estructura porcentual vertical)

Grupos de causas	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Total neonatales	100.0								
Reducibles por diagnóstico, tratamiento oportuno y otras	61.6	62.7	54.2	58.0	61.1	60.4	58.5	58.8	56.4
Difícilmente reducibles	31.9	31.9	35.7	34.1	36.2	37.1	38.0	37.5	39.7
Desconocidas o mal definidas	6.1	4.3	8.7	6.8	1.7	1.5	2.6	2.5	3.2
Otras causas	0.5	1.1	1.4	1.1	1.0	1.1	0.9	1.0	0.8
Total postneonatales	100.0								
Reducibles por prevención y/o tratamiento y otras	66.5	65.7	60.1	61.7	59.8	56.7	56.5	59.0	58.2
Difícilmente reducibles	17.7	18.9	21.9	20.7	22.9	24.3	24.7	23.3	23.8
Desconocidas o mal definidas	13.6	13.2	11.5	11.1	11.2	12.5	12.3	10.8	10.7
Otras causas	2.2	2.2	6.4	6.5	6.1	6.4	6.6	6.9	7.4

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Ministerio de Salud y Medio Ambiente.

Cuadro 7.3

POBLACIÓN SIN COBERTURA DE OBRA SOCIAL, PLAN MÉDICO
O MUTUAL SEGÚN GRUPO DE EDAD, 1991 Y 2001

Total País

Cantidad de personas

Grupo de edad	1991	2001	Variación 2001-1991
Total sin cobertura	12 045 039	17 424 010	5 378 971
0-14	4 228 146	5 697 989	1 469 843
15-64	7 468 612	11 056 161	3 587 549
65 y más	348 281	669 860	321 579

En porcentajes

Grupo de edad	1991	2001	Variación en puntos porcentuales 2001-1991
Total sin cobertura	36.9	48.1	11.2
0-14	42.4	55.6	13.2
15-64	37.8	49.3	11.5
65 y más	12.0	18.7	6.7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Censos 1991 y 2001, INDEC.

Cuadro 7.4
CUMPLIMIENTO DEL CALENDARIO DE VACUNACIÓN ENTRE LOS NIÑOS MENORES DE 4 AÑOS
SEGÚN EDAD, SEXO Y SITUACIÓN DE POBREZA, 2001 (ODM)
 Total Aglomerados Urbanos
(cantidad de personas y estructura porcentual horizontal)

	Vacuna y dosis completas	Vacuna completa y dosis incompleta	Vacuna incompleta	Sin vacuna	No sabe / No responde	Total
Total	1 599 965	409 310	502 677	9 446	272 284	2 793 682
Edad						
0	50.5	17.3	22.4	1.7	8.0	100.0
1	49.4	20.0	21.9	0.0	8.6	100.0
2	59.9	14.3	15.1	0.0	10.6	100.0
3	62.8	10.4	15.0	0.0	11.8	100.0
4	62.8	11.7	16.0	0.0	9.5	100.0
Sexo						
Varones	58.3	13.8	17.1	0.3	10.5	100.0
Mujeres	56.1	15.6	19.0	0.4	8.9	100.0
Situación de pobreza						
Indigentes	48.5	17.0	25.3	0.1	9.2	100.0
Pobres no indigentes	54.3	15.0	20.1	0.3	10.3	100.0
No pobres	63.4	14.4	14.6	0.5	7.1	100.0
Ingreso mal declarado	57.3	11.4	13.9	0.2	17.2	100.0

(continúa en página siguiente)

Cuadro 7.4 (continuación)

Quintil de ingreso per cápita							
1	51.8	16.1	23.2	0.2	8.7	100.0	
2	55.2	17.1	19.4	0.2	8.1	100.0	
3	58.3	14.0	18.7	0.2	8.8	100.0	
4	67.7	12.3	11.2	1.8	7.0	100.0	
5	73.7	11.4	5.8	0.0	9.1	100.0	
No declara ingresos	57.3	11.4	13.9	0.2	17.2	100.0	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de ECV 2001.

Notas metodológicas: Línea de indigencia: determina si los hogares cuentan con ingresos suficientes para cubrir una canasta de alimentos capaz de satisfacer un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas. Los hogares que no superan ese umbral, o línea, son considerados indigentes. Para tal efecto se determina la Canasta Básica de Alimentos (CBA) de costo mínimo, a partir de los hábitos de consumo de la población definida como población de referencia.

Línea de pobreza: establece, a partir de los ingresos de los hogares, si éstos tienen capacidad de satisfacer –por medio de la compra de bienes y servicios– un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas esenciales. Para calcular la línea de pobreza es necesario contar con el valor de la CBA y ampliarlo con la inclusión de bienes y servicios no alimentarios –vestimenta, transporte, educación, salud, etc.– para obtener el valor de la Canasta Básica Total (CBT).

Cuadro 7.5
 ACCESO A MEDICAMENTOS, 2001 (ODM)
 Total Aglomerados Urbanos
 (cantidad de personas y estructura porcentual horizontal)

	Accedió				No accedió			Total
	Compró todos	Los tenía	Entrega gratuita	Total	No le alcanzó el dinero	Otro	Total	
Total	5 077 205	76 721	1 521 494	6 675 420	637 303	69 504	706 807	7 382 227
Grupo de edad								
0-4	61.4	1.6	32.7	95.7	4.0	0.3	4.3	100.0
5-14	62.5	1.2	30.1	93.8	5.8	0.4	6.2	100.0
15-64	67.8	1.0	19.7	88.5	10.2	1.3	11.5	100.0
65 y más	81.2	0.7	8.3	90.3	9.0	0.7	9.7	100.0
Situación de pobreza								
Indigentes	37.6	0.6	47.6	85.7	13.9	0.4	14.3	100.0
Pobres no indigentes	51.9	1.4	33.9	87.2	12.0	0.8	12.8	100.0
No pobres	78.5	1.0	13.0	92.5	6.5	1.0	7.5	100.0
Ingreso mal declarado	73.7	1.1	15.1	89.9	9.0	1.1	10.1	100.0
Tipo de cobertura								
Obra Social	79.6	1.1	11.6	92.3	6.6	1.1	7.7	100.0

(continúa en página siguiente)

Cuadro 7.5 (continuación)

Mutual o prepaga	87.7	1.3	5.8	94.8	4.4	0.8	5.2	100.0
Obra social y mutual o prepaga	83.4	4.8	3.3	91.5	4.6	3.8	8.5	100.0
Sólo servicio de emergencia	59.8	1.3	32.7	93.7	6.3	–	6.3	100.0
Sector Público	43.9	0.7	41.1	85.7	13.6	0.7	14.3	100.0
No sabe / No responde	56.2	1.8	33.0	91.0	9.0	–	9.0	100.0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de ECV 2001.

Notas metodológicas: Se hace referencia a los casos en que los medicamentos han sido recetados.

Línea de indigencia: determina si los hogares cuentan con ingresos suficientes para cubrir una canasta de alimentos capaz de satisfacer un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas. Los hogares que no superan ese umbral, o línea, son considerados indigentes. Para tal efecto se determina la Canasta Básica de Alimentos (CBA) de costo mínimo, a partir de los hábitos de consumo de la población definida como población de referencia.

Línea de pobreza: establece, a partir de los ingresos de los hogares, si éstos tienen capacidad de satisfacer –por medio de la compra de bienes y servicios– un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas esenciales. Para calcular la línea de pobreza es necesario contar con el valor de la CBA y ampliarlo con la inclusión de bienes y servicios no alimentarios –vestimenta, transporte, educación, salud, etc.– para obtener el valor de la Canasta Básica Total (CBT).

Cuadro 7.6

COBERTURA DE SALUD SEGÚN SITUACIÓN DE POBREZA, 2001

Total Aglomerados Urbanos

(cantidad de personas y estructura porcentual horizontal)

Tipo de cobertura	Situación de pobreza				
	Indigentes	Pobres no indigentes	No pobres	No declara ingresos	Total
Total	4 555 832	5 710 482	15 406 472	6 286 639	31 959 425
Obra Social	4.3	13.7	62.9	19.0	100.0
Mutual o prepaga	4.9	6.9	58.4	29.9	100.0
Obra social y mutual o prepaga	1.1	6.2	77.9	14.8	100.0
Sólo servicio de emergencia	14.5	19.0	49.7	16.9	100.0
Sector Público	27.4	24.8	29.6	18.2	100.0
No sabe/No responde	7.7	36.2	13.9	42.2	100.0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de ECV 2001.

Notas metodológicas: Obra social: se clasifica dentro de esta categoría a las personas que poseen sólo obra social; obra social y INSSJyP; obra social y servicios de emergencia; obra social y planes y seguros públicos; obra social, planes y seguros públicos y servicios de emergencia; obra social INSSJyP y servicios de emergencia; INSSJyP y planes y seguros públicos; INSSJyP, planes y seguros y servicios de emergencia.

Mutual o prepaga: personas que poseen sólo mutual o prepaga; mutual o prepaga y servicios de emergencia; mutual o prepaga y planes o seguros públicos.

Obra social y mutual o prepaga: personas que poseen INSSJyP y mutual o prepaga; obra social y mutual o prepaga; mutual o prepaga, INSSJyP y servicios de emergencia; obra social, mutual o prepaga y servicios de emergencia; obra social, mutual o prepaga y planes servicios públicos; obra social, mutual o prepaga, planes y seguros públicos y servicios de emergencia; obra social, mutual o prepaga y INSSJyP.

Sólo servicios de emergencia: personas que poseen sólo servicios de emergencia.

Sector Público: sector público con planes y seguros públicos; ninguna cobertura.

Cuadro 8.1.1
CUENTA AHORRO-INVERSIÓN-FINANCIAMIENTO ANSES, 1994-2003
(en millones de pesos corrientes. Base Devengado)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Recursos corrientes y de capital										
Contribuciones	16 628,7	15 159,0	14 026,2	16 360,5	16 372,4	15 118,7	15 598,8	13 652,7	13 328,0	15 156,9
Contribuciones a la Seg. Soc.	13 089,6	11 681,6	9 902,1	10 237,8	9 915,7	9 026,9	8 816,5	7 985,2	7 976,3	7 687,4
Ex Cajas Provinciales	12 991,0	11 364,4	9 694,7	9 558,0	9 119,6	8 263,8	8 040,4	7 146,8	7 335,1	7 070,6
Tributarios	98,6	317,2	297,4	679,8	796,1	763,1	776,1	738,4	641,3	616,8
Ganancias	3 106,1	3 121,1	3 987,4	5 879,0	6 351,3	6 059,7	6 689,7	5 721,2	5 330,3	7 436,9
IVA	1 164,7	1 243,2	1 365,3	1 669,2	1 902,3	1 851,0	2 096,0	1 994,6	1 691,5	2 943,9
Bienes Personales	1 785,1	1 595,7	1 906,8	2 149,0	2 216,8	1 998,8	2 031,3	1 608,4	1 441,7	2 115,6
Internos Unificados	1 564	282,2	458,3	29,5	48,2	34,1	38,9	30,0	31,1	99,8
Combustibles líquidos	-	-	-	-	289,8	177,8	108,4	108,8	-	-
Monotributo	-	-	257,0	2 031,3	1 828,3	1 732,8	1 677,0	1 545,5	1 824,5	1 838,5
Adicional Cigarrillos	-	-	-	-	66,0	265,2	738,1	210,4	160,9	197,6
Ingresos no tributarios	5,5	4,2	6,1	3,2	3,7	16,3	-	223,6	180,6	241,5
Rentas de la propiedad	24,5	8,2	31,7	31,7	14,5	2,5	7,1	41,2	17,0	29,2
Recursos de capital	402,9	343,9	98,8	208,8	87,3	13,2	1,4	0,3	0,0	2,1
Erogaciones corrientes y de capital	18 039,4	18 013,8	19 028,3	18 777,9	18 838,0	18 979,2	19 123,5	18 003,5	18 309,0	18 909,6
Prestaciones de la seguridad social	14 398,2	13 842,0	14 468,1	14 662,3	14 705,3	14 672,2	14 736,0	14 112,4	14 099,0	15 941,0
Jubilaciones y Pensiones	13 671,3	12 819,5	12 455,4	12 149,3	12 141,7	12 114,2	12 227,9	11 817,4	11 887,7	13 524,1
Justicia	146,1	133,2	133,6	135,1	135,6	134,4	141,9	113,6	138,0	154,2
Asignaciones familiares no contributivas	335,1	353,5	346,7	333,7	349,1	333,4	321,6	340,5	334,9	359,6
Comisiones OPP	122,4	96,5	89,0	79,0	73,2	70,1	65,5	55,5	34,1	20,6
Ex Cajas Provinciales	123,3	439,3	1 443,5	1 965,2	2 005,8	2 020,1	1 979,2	1 785,4	1 704,2	1 882,6
Transferencias corrientes y de capital	3 339,5	3 861,1	4 087,4	3 774,3	3 813,0	4 058,4	4 165,2	3 701,9	3 993,3	2 706,4

(continúa en página siguiente)

Cuadro 8.1.1 (continuación)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Subsidios	147.7	303.9	501.8	486.7	569.6	609.6	578.7	558.3	628.6	439.9
Complementario	-	-	461.7	441.6	534.5	575.6	540.4	514.7	584.9	397.0
Tarifas	-	-	40.1	45.1	35.2	34.0	38.3	43.6	43.6	42.9
Asignaciones Familiares	330.8	370.6	375.7	416.7	461.1	606.1	694.0	616.5	476.6	481.9
Fondo Nacional de Empleo	527.7	537.8	549.5	510.6	225.3	285.0	301.5	353.1	472.1	236.4
INSSyP	2 020.8	2 479.1	2 453.7	2 193.1	2 386.2	2 391.6	2 422.8	2 031.6	2 110.7	1 039.0
Imp. atec. a Seg. Soc. Provincias	280.8	169.5	199.9	166.9	169.9	164.0	168.1	142.3	268.3	472.1
Transferencias al exterior	0.9	0.1	6.7	0.2	0.7	2.1	0.1	0.1	0.2	0.3
Otras	30.7	-	0.1	-	-	-	-	-	36.9	36.8
Gastos de operación y de capital	300.4	300.0	338.3	254.9	245.1	244.6	220.6	189.3	216.7	262.1
Personal	169.2	168.7	164.6	147.0	139.3	145.8	136.6	125.3	152.8	176.4
Bienes de Consumo	3.6	4.9	3.9	4.2	3.6	4.6	3.5	2.3	5.7	9.4
Serv. No Personales	121.0	123.2	162.4	94.9	88.8	89.1	75.3	57.4	56.6	70.7
Bienes de Uso	6.6	3.2	7.4	8.8	13.4	5.1	5.2	4.3	1.7	5.6
Intereses	1.3	10.7	134.6	86.5	74.7	4.0	1.7	0.0	-	-
Superávit antes de contribuciones figurativas	-1 410.7	-2 854.7	-5 002.1	-2 471.4	-2 465.6	-3 860.5	-3 524.7	-4 350.8	-4 981.0	-3 752.6
Contribuciones figurativas	3 173.5	3 299.5	6 027.8	4 171.1	5 469.3	6 959.0	6 365.0	6 487.1	7 300.5	7 407.9
Asignación ANSES 15% coparticipados bruto	2 585.4	1 824.0	2 478.7	3 203.0	3 572.3	3 472.8	3 484.2	2 650.1	-	-
Resto	588.1	1 475.5	3 549.1	968.1	1 897.0	3 486.2	2 880.8	3 837.0	-	-
Gastos figurativos^a	1 744.2	1 800.8	2 301.2	2 268.8	2 445.6	2 461.4	2 394.1	2 286.9	2 125.1	2 597.2
Total de recursos	19 802.2	18 458.5	20 054.0	20 531.6	21 841.7	22 077.6	21 963.8	20 139.9	20 628.4	22 564.9
Total de gastos	19 783.7	19 814.6	21 329.5	21 046.7	21 283.7	21 440.6	21 517.6	20 290.4	20 434.1	21 506.7
Resultado financiero total	18.5	-1 356.1	-1 275.6	- 515.1	558.1	637.0	446.3	-150.6	194.3	1 058.1
Fuentes financieras	4 073.0	1 706.1	2 917.6	1 822.4	3 905.5	4 717.7	2 074.7	2 350.0	8.6	252.8
Aplicaciones financieras	4 091.5	350.1	1 642.1	1 307.3	948.6	1 108.7	653.6	84.4	202.9	1 310.9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ANSES.
^a Corresponde en su mayor parte a las cajas de provisión de las fuerzas armadas y de seguridad.

Cuadro 8.1.2
BENEFICIOS DE LOS RÉGIMENES DE REPARTO Y CAPITALIZACIÓN, DICIEMBRE 2002
 Total País
 (cantidad de casos y pesos)

Ley aplicada	Jubilación		Pensión ^a		Total	
	Casos	Haber promedio	Casos	Haber promedio	Casos	Haber promedio
Reparto	1 944 505	416.7	1 328 588	289.4	3 273 093	
Anteriores a la Ley N° 18 037	18 946	340.8	56 840	278.4	75 786	294.0
Ley N° 18 037	817 296	372.5	478 261	279.0	1 295 557	338.0
Ley N° 18 038	447 759	203.7	268 296	197.5	716 055	201.4
Ley N° 24 241	313 552	473.9	402 533	302.0	716 085	377.3
Leyes especiales	52 586	812.0	22 783	578.2	75 369	741.3
Sentencias judiciales	88 391	753.7	21 233	569.7	109 624	718.1
Leyes provinciales y municipales	171 223	780.2	54 309	522.9	225 532	718.2
Leyes no especificadas	34 752	478.4	24 333	289.4	59 085	400.6
Componente Público de Capitalización (Ley N° 24 241)	24 830	553.6	32 148	183.7	56 978	344.9

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Panorama de la Seguridad Social, Secretaría de Seguridad Social, MTEySS y ANSES.

^a Las pensiones incluyen retiros transitorios por invalidez.

Notas metodológicas: Reparto corresponde sólo a las prestaciones públicas del régimen de capitalización (PBU y PC) en septiembre de 2002. Capitalización corresponde a diciembre de 2002, incluye dentro de los haberes promedio mensuales la PBU y PC para los beneficiarios del régimen de capitalización, a cargo del régimen de reparto. Dentro de las pensiones de capitalización, 9 173 corresponden a retiros transitorios por invalidez y 22 975 a pensiones.

Cuadro 8.1.3
INDICADORES DE LOS DISTINTOS COMPONENTES PREVISIONALES, 2003
Total País

	Beneficios en miles	Gasto en millones de pesos	Haber promedio mensual en pesos	Haber promedio mensual/salario promedio del SIJP en porcentajes	Haber promedio mensual/haber promedio de la ANSES en porcentajes
ANSES	3 077	14 485	362	33.4	100.0
Pensiones no contributivas	330	729	170	15.6	46.9
Fuerzas Armadas y de Seguridad	173	2 584	1 151	106.1	317.7
Poder Judicial de la Nación	0,1	9	5 118	471.6	1413.1
Cajas provinciales transferidas	194	1 883	748	68.9	206.5
Cajas provinciales no transferidas		5 021			
Total	3 773	24 711			

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Secretaría de Hacienda y la DAGPyPS.
Nota metodológica: Salario promedio imponible del SIJP \$1 085,14 mensuales.

Cuadro 8.1.4
 BENEFICIARIOS DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS, 1990-2003
 Total País
 (cantidad de personas)

Año	Vejez o Invalidez	Madres de 7 o más hijos	Familiares desaparecidos	Excombatientes	Congreso	Leyes especiales	Total
1990	82 884	0	3 479	0	65 867	0	152 230
1991	83 767	769	3 483	7 728	62 329	0	158 076
1992	93 152	4 718	3 332	9 039	98 026	0	208 267
1993	99 277	13 879	3 165	9 621	110 617	0	236 559
1994	112 785	24 535	2 919	9 871	122 099	0	272 209
1995	115 571	32 081	2 346	10 512	130 270	0	290 780
1996	116 964	35 853	2 059	10 832	134 355	0	300 063
1997	118 357	39 626	1 772	11 152	138 440	964	310 311
1998	116 300	39 000	1 750	11 150	146 128	970	315 298
1999	120 004	41 702	1 700	11 283	152 065	897	327 651
2000	113 006	51 004	1 370	13 868	170 567	795	350 610
2001	115 148	53 783	1 336	12 433	142 374	2 582	327 656
2002	113 685	54 317	1 325	14 352	137 101	739	321 519
2003	116 892	57 814	1 309	14 626	138 939	636	330 216

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Bertranou y Grushka (2002) y Cuenta de Inversión 2003.

Nota metodológica: 1995 y 1996 estimado por los autores.

Cuadro 8.1.5

COBERTURA PREVISIONAL DE PERSONAS EN EDAD
DE JUBILARSE SEGÚN GRUPO DE EDAD, 2001
Total Aglomerados Urbanos

Cantidad de personas

Tipo de cobertura	60-64	65-69	70-74	75 y más	Total
Total	642 314	885 697	892 240	1 186 434	3 606 685
Con cobertura	206 539	497 850	615 269	994 493	2 314 151
Jubilado	132 930	380 770	478 990	724 495	1 717 185
Pensionado	58 892	99 240	119 214	227 900	505 246
Pensión no contributiva	14 717	17 840	17 065	42 098	91 720
Sin cobertura	435 775	387 847	276 971	191 941	1 292 534

Estructura porcentual vertical

Tipo de cobertura	60-64	65-69	70-74	75 y más	Total
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Con cobertura	32.2	56.2	69.0	83.8	64.2
Jubilado	20.7	43.0	53.7	61.1	47.6
Pensionado	9.2	11.2	13.4	19.2	14.0
Pensión no contributiva	7.1	3.6	2.8	4.2	4.0
Sin cobertura	67.8	43.8	31.0	16.2	35.8

Estructura porcentual horizontal

Tipo de cobertura	60-64	65-69	70-74	75 y más	Total
Total	17.8	24.6	24.7	32.9	100.0
Con cobertura	8.9	21.5	26.6	43.0	100.0
Jubilado	7.7	22.2	27.9	42.2	100.0
Pensionado	11.7	19.6	23.6	45.1	100.0
Pensión no contributiva	16.0	19.5	18.6	45.9	100.0
Sin cobertura	33.7	30.0	21.4	14.8	100.0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de ECV 2001.

Nota metodológica: Datos para varones mayores de 65 y mujeres mayores de 60 años.

Cuadro 8.1.6

**COBERTURA PREVISIONAL DE PERSONAS EN EDAD DE
JUBILARSE SEGÚN SITUACIÓN DE POBREZA, 2001**
Total Aglomerados Urbanos

Cantidad de personas

Tipo de cobertura	Indigentes	Pobres no indigentes	No pobres	No declara ingresos	Total
Total	274 394	315 668	2 398 772	617 851	3 606 685
Con cobertura	73 785	165 628	1 706 724	368 014	2 314 151
Jubilación	56 072	100 661	1 256 124	304 328	1 717 185
Pensión	6 680	39 760	404 875	53 931	505 246
Pensión no contributiva	11 033	25 207	45 725	9 755	91 720
Sin cobertura	200 609	150 040	692 048	249 837	1 292 534

Estructura porcentual vertical

Tipo de cobertura	Indigentes	Pobres no indigentes	No pobres	No declara ingresos	Total
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Con cobertura	26.9	52.5	71.1	59.6	64.2
Jubilación	20.4	31.9	52.4	49.3	47.6
Pensión	2.4	12.6	16.9	8.7	14.0
Pensión no contributiva	4.0	8.0	1.9	1.6	2.5
Sin cobertura	73.1	47.5	28.9	40.4	35.8

Estructura porcentual horizontal

Tipo de cobertura	Indigentes	Pobres no indigentes	No pobres	No declara ingresos	Total
Total	7.6	8.8	66.5	17.1	100.0
Con cobertura	3.2	7.2	73.8	15.9	100.0
Jubilación	3.3	5.9	73.2	17.7	100.0
Pensión	1.3	7.9	80.1	10.7	100.0
Pensión no contributiva	12.0	27.5	49.9	10.6	100.0
Sin cobertura	15.5	11.6	53.5	19.3	100.0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de ECV 2001.*Nota metodológica:* Datos para varones mayores de 65 años y mujeres mayores de 60.

Cuadro 8.1.7
COBERTURA PREVISIONAL DE PERSONAS EN EDAD DE JUBILARSE SEGÚN QUINTIL DE INGRESO PER CÁPITA FAMILIAR, 2001
 Total Aglomerados Urbanos

Cantidad de personas

Tipo de cobertura	Quintil de ingreso per cápita familiar					Total	
	1	2	3	4	5		No declara ingresos
Total	372 512	509 447	732 460	728 282	646 133	617 851	3 606 685
Con cobertura	119 911	291 610	492 960	534 366	507 290	368 014	2 314 151
Jubilación	81 224	190 861	325 948	392 678	422 146	304 328	1 717 185
Pensión	15 808	73 117	145 779	131 946	84 665	53 931	505 246
Pensión no contributiva	22 879	27 632	21 233	9 742	479	9 755	91 720
Sin cobertura	252 601	217 837	239 500	193 916	138 843	249 837	1 292 534

Estructura porcentual vertical

Tipo de cobertura	Quintil de ingreso per cápita familiar					Total	
	1	2	3	4	5		No declara ingresos
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Con cobertura	32.2	57.2	67.3	73.4	78.5	59.6	64.2
Jubilación	21.8	37.5	44.5	53.9	65.3	49.3	47.6
Pensión	4.2	14.4	19.9	18.1	13.1	8.7	14.0
Pensión no contributiva	6.1	5.4	2.9	1.3	0.1	1.6	2.5
Sin cobertura	67.8	42.8	32.7	26.6	21.5	40.4	35.8

(continúa en página siguiente)

Cuadro 8.1.7 (continuación)

Estructura porcentual horizontal

Tipo de cobertura	Quintil de ingreso per cápita familiar					Total	
	1	2	3	4	5		No declara ingresos
Total	10.3	14.1	20.3	20.2	17.9	17.1	100.0
Con cobertura	5.2	12.6	21.3	23.1	21.9	15.9	100.0
Jubilación	4.7	11.1	19.0	22.9	24.6	17.7	100.0
Pensión	3.1	14.5	28.9	26.1	16.8	10.7	100.0
Pensión no contributiva	24.9	30.1	23.1	10.6	0.5	10.6	100.0
Sin cobertura	19.5	16.9	18.5	15.0	10.7	19.3	100.0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de ECV 2001.

Nota metodológica: Datos para varones mayores de 65 años y mujeres mayores de 60.

Cuadro 8.1.8
COBERTURA PREVISIONAL SEGÚN CATEGORÍA DE RIESGO, 2001
 Total Aglomerados Urbanos

	No cubiertos	Riesgo alto	Riesgo moderado	Riesgo bajo	Cubiertos	Total
Personas	1 712 347	1 289 529	1 483 284	1 415 604	523 982	6 424 746
Porcentajes	26.7	20.1	23.1	22	8.2	100.0
Sexo	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Varones	35.2	45.5	57.2	88.4	81.9	57.9
Mujeres	64.8	54.5	42.8	11.6	18.1	42.1
Edad promedio	48	40	36	35	56	42
Grupos de edad	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
25-34	2.7	31.3	48.7	51.9	6.7	29.7
35-49	53.7	50.6	44.0	46.7	93.3	45.4
50- 60/65	43.6	18.2	7.3	1.4	6.7	24.9
Pobreza	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Pobres	32.7	27.5	21.9	17.7	12.6	24.3
No pobres	67.3	72.5	78.1	82.3	87.4	75.7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de ECV 2001.

Nota metodológica: Personas aportantes mayores de 25 años, mujeres hasta 60 años y hombres hasta 65 años, que no perciben jubilación ni pensión.

Cuadro 8.1.9
 COMPONENTE PÚBLICO DEL RÉGIMEN DE CAPITALIZACIÓN, 2001-2003
 Total País
 (cantidad de casos y pesos)

Período	Jubilación ordinaria y por edad avanzada		Retiro transitorio por invalidez		Pensión	
	Casos	Haber promedio	Casos	Haber promedio	Casos	Haber promedio
Dic-2001	17 072	557.8	7 007	235.8	12 601	83.0
Dic-2002	24 830	553.6	9 173	414.8	22 975	91.5
Dic-2003	44 862	595.4	13 272	484.3	38 302	105.7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ANSES.

Cuadro 9.1.1
 BENEFICIOS DEL SISTEMA DE ASIGNACIONES FAMILIARES, 2003
 Total País
 (en pesos)

Asignaciones familiares	Valor general	Zona 1	Zona 2	Zona 3	Zona 4
Maternidad					
Sin tope remunerativo	Sueldo bruto	Sueldo bruto	Sueldo bruto	Sueldo bruto	Sueldo bruto
Nacimiento					
Promedio entre \$ 100 y \$ 1 500,99	200	200	200	200	
Promedio entre \$ 100 y \$ 1 800,99					
Adopción					
Promedio entre \$ 100 y \$ 1 500,99	1 200	1 200	1 200	1 200	
Promedio entre \$ 100 y \$ 1 800,99					
Matrimonio					
Promedio entre \$ 100 y \$ 1 500,99	300	300	300	300	
Promedio entre \$ 100 y \$ 1 800,99					
Prenatal					
Promedio entre \$ 100 y \$ 500,99	40	40	60	80	86
Promedio entre \$ 501 y \$ 1 000,99	30	40	60	80	
Promedio entre \$ 1 001 y \$ 1 500,99	20	40	60	80	
Promedio entre \$ 1 501 y \$ 1 800,99		40	60	80	
Hijo					
Promedio entre \$ 100 y \$ 500,99	40	40	60	80	86
Promedio entre \$ 501 y \$ 1 000,99	30	40	60	80	
Promedio entre \$ 1 001 y \$ 1 500,99	20	40	60	80	
Promedio entre \$ 1 501 y \$ 1 800,99		40	60	80	

(continúa en página siguiente)

Cuadro 9.1.1 (continuación)

Hijo con discapacidad					
Promedio hasta \$ 500,99	160	160	240	320	
Promedio entre \$ 501 y \$ 1 000,99	120	160	240	320	
Promedio superior a \$ 1 000,99	80	160	240	320	
Ayuda escolar					
Promedio entre \$ 100 y \$ 1 500,99	130	260	390	520	
Promedio entre \$ 100 y \$ 1 800,99					

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ANSES.

Notas metodológicas:

Montos vigentes a partir de enero de 2003, independientemente del período al que correspondan.

Zona 1: comprende las provincias de La Pampa, Neuquén, Río Negro y algunos departamentos y/o distritos de las provincias de Mendoza, Salta y Formosa.

Zona 2: comprende la provincia de Chubut.

Zona 3: comprende las provincias de Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, algunos departamentos de Jujuy y el Departamento de Antofagasta de la Sierra para la actividad minera (Catamarca).

Zona 4: Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur para sueldos menores a \$ 501.

Para toda provincia/departamento/ partido/ localidad/distrito no incluido en ninguna de las zonas corresponde aplicar el valor general.

Cuadro 10.1
 POBLACIÓN DE 10 AÑOS Y MÁS SEGÚN CONDICIÓN DE ALFABETISMO Y SEXO, 1991 Y 2001 (ODM)
 Total País

Cantidad de personas	Año	Población de 10 años y más		Alfabetos			Analfabetos		
		Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total
<i>En porcentajes</i>	1991	12 123 257	12 887 656	25 010 913	451 736	504 254	955 990		
	2001	13 823 371	14 849 237	28 672 608	371 852	395 175	767 027		
<i>Variación entre períodos</i>	1991	100.0	46.7	49.6	96.3	1.7	1.9	3.7	
	2001	100.0	47.0	50.4	97.4	1.3	1.3	2.6	
<i>Variación entre períodos</i>	Absoluta	1 700 114	1 961 581	3 661 695	-79 884	-109 079	-188 963		
	Porcentual	13.4	14.0	15.2	14.6	-17.7	-21.6	-19.8	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Censos 1991 y 2001, INDEC.
 Nota metodológica: El alfabetismo se define como la capacidad de leer y escribir y el analfabetismo como la incapacidad de hacerlo.

Cuadro 10.2

POBLACIÓN DE 5 AÑOS Y MÁS SEGÚN CONDICIÓN DE ASISTENCIA ESCOLAR Y
SECTOR DE GESTIÓN POR GRUPO DE EDAD, 1991 Y 2001Total País
(cantidades de personas)

Año y grupo de edad	Población de 5 años y más	Asiste			No asiste		
		Total	Sector de gestión		Total	Asistió	Nunca asistió
			Estatal	Privado			
1991							
Total	29 051 733	8 811 786	6 981 622	1 830 164	20 239 947	19 336 374	903 573
5-9	3 245 488	3 094 700	2 443 795	650 905	150 788	33 802	116 986
10-14	3 326 064	3 071 239	2 451 310	619 929	254 825	234 460	20 365
15-19	2 838 202	1 548 764	1 171 704	377 060	1 289 438	1 266 144	23 294
20-24	2 441 434	591 782	485 249	106 533	1 849 652	1 820 869	28 783
25-29	2 292 504	222 028	188 063	33 965	2 070 476	2 035 542	34 934
30-39	4 307 572	146 498	123 785	22 713	4 161 074	4 065 390	95 684
40-49	3 629 870	65 380	55 525	9 855	3 564 490	3 442 863	121 627
50-59	2 827 243	32 151	27 613	4 538	2 795 092	2 669 605	125 487
60-69	2 347 477	22 420	19 636	2 784	2 325 057	2 179 524	145 533
70-79	1 299 527	11 640	10 402	1 238	1 287 887	1 166 080	121 807
80 y más	496 352	5 184	4 540	644	491 168	422 095	69 073
2001							
Total	32 910 852	10 642 647	8 345 412	2 297 235	22 268 205	21 164 336	1 103 869
5-9	3 471 217	3 265 046	2 582 258	682 788	206 171	27 047	179 124
10-14	3 427 200	3 308 539	2 613 278	695 261	118 661	99 678	18 983
15-19	3 188 304	2 185 210	1 671 042	514 168	1 003 094	976 511	26 583
20-24	3 199 339	986 677	784 760	201 917	2 212 662	2 171 107	41 555
25-29	2 695 341	388 424	299 177	89 247	2 306 917	2 263 245	43 672
30-39	4 594 520	278 318	212 738	65 580	4 316 202	4 212 895	103 307
40-49	4 108 447	131 199	100 845	30 354	3 977 248	3 840 665	136 583
50-59	3 354 527	58 834	46 720	12 114	3 295 693	3 135 227	160 466
60-69	2 394 125	23 521	19 875	3 646	2 370 604	2 216 785	153 819
70-79	1 724 420	11 576	10 104	1 472	1 712 844	1 565 505	147 339
80 y más	753 412	5 303	4 615	688	748 109	655 671	92 438

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Censos 1991 y 2001, INDEC.

Nota metodológica: La población que declaró que asiste o asistió a niveles educativos o años pertenecientes a la estructura educativa correspondiente a la Ley Federal de Educación ha sido asignada al nivel o año equivalente de la vieja estructura educativa. En este sentido cabe aclarar que el nivel primario equivale a los años 1° a 7° de la Educación General Básica y el nivel secundario equivale al 8° y 9° años de la Educación General Básica y a todos los años del nivel polimodal.

Cuadro 10.3
 POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS SEGÚN MÁXIMO NIVEL DE INSTRUCCIÓN ALCANZADO, 1991 Y 2001 (ODM)
 Total País

Cantidad de personas		Población de 15 años y más	Sin instrucción	Primario		Secundario		Terciario/Universitario	
				Incompleto	Completo	Incompleto	Completo	Incompleto	Completo
Año									
1991		22 636 845	999 759	4 368 614	7 242 241	4 225 344	2 727 116	1 658 436	1 415 335
2001		26 012 435	961 632	3 695 830	7 278 387	5 435 128	4 223 919	2 145 478	2 272 061
<i>Estructura porcentual horizontal</i>									
1991		100.0	4.4	19.3	32.0	18.7	12.1	7.3	6.3
2001		100.0	3.7	14.2	28.0	20.9	16.2	8.2	8.7
<i>Variación entre períodos</i>									
Absoluta		3 375 590	-38 127	-672 784	36 146	1 209 784	1 496 803	487 042	856 726
Porcentual		14.9	-3.8	-15.4	0.5	28.6	54.9	29.4	60.5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Censos 1991 y 2001, INDEC.

NOTAS METODOLÓGICAS REFERENTES AL MERCADO DE TRABAJO

Población económicamente activa: la integran las personas que tienen una ocupación o aquellas que sin tenerla la están buscando activamente. Está compuesta por la población ocupada más la población desocupada.

Población ocupada: conjunto de personas que tienen al menos una ocupación, es decir, que en la semana de referencia ha trabajado como mínimo una hora en forma remunerada, o 15 horas sin remuneración. Incluye a beneficiarios de planes de empleo que realizan contraprestación laboral.

Población desocupada: se refiere a personas que no tienen ocupación, pero están buscando activamente trabajo. Corresponde al concepto de desocupación abierta, que no incluye otras formas de precariedad laboral (también relevadas por la EPH).

Tasa de actividad: calculada como porcentaje entre la población económicamente activa y la población total.

Tasa de empleo: calculada como porcentaje entre la población ocupada y la población total.

Tasa de desocupación: calculada como porcentaje entre la población desocupada y la población económicamente activa.

Tasa de subocupación horaria: calculada como porcentaje entre la población subocupada y la población económicamente activa.

Tasa de subocupación demandante: calculada como porcentaje entre la población subocupada demandante y la población económicamente activa.

Tasa de subocupación no demandante: calculada como porcentaje entre la población subocupada no demandante y la población económicamente activa.

Asalariados: se considera asalariado a toda persona que trabaja en relación de dependencia, es decir que las formas y condiciones organizativas de la producción le son dadas y también los instrumentos, instalaciones o maquinarias, aportando ellos su trabajo personal. Se incluye en esta categoría, además, a los trabajadores que no desarrollan su actividad laboral en el domicilio del empleador pero mantienen relación con un solo establecimiento.

Empleo no registrado: asalariados a los que no se les descuenta el aporte personal jubilatorio. Se consideran los asalariados de 18 años y más (población obligada a realizar aportes jubilatorios según Ley N° 24.241) y se descuentan los individuos de edad desconocida.

Salario promedio: se refiere al salario mensual promedio percibido por los trabajadores en relación de dependencia, considerando únicamente la ocupación principal.

Encuesta Permanente de Hogares

- La EPH no establece límites de edad para que las personas puedan ser consideradas activas. Por ende, toda persona que tiene una ocupación o que, no disponiendo de un trabajo, lo busca activamente, es considerada activa independientemente de su edad.
- Hasta mayo 1995 el relevamiento se realizaba en 25 aglomerados. En octubre de ese año se incorporaron Concordia, Río Cuarto y Mar del Plata-Batán. En octubre 2002 se incorporaron 3 nuevos aglomerados: Viedma-Carmen de Patagones, San Nicolás-Villa Constitución y Rawson-Trelew, por lo tanto, el total urbano ascendió a 31 aglomerados.
- El Total EPH incluye los aglomerados Gran Buenos Aires (GBA = Ciudad de Buenos Aires y Partidos del Conurbano); Gran La Plata; Bahía Blanca-Cerri; Gran Rosario; Gran Santa Fe; Gran Paraná; Posadas; Gran Resistencia; Comodoro Rivadavia-Rada Tilly; Gran Mendoza; Corrientes; Gran Córdoba; Concordia; Formosa; Neuquén-Plottier; Santiago del Estero-La Banda; Jujuy-Palpalá; Río Gallegos; Gran Catamarca; Salta; La Rioja; San Luis-El Chorrillo; Gran San Juan; Gran Tucumán-Tafí Viejo; Santa Rosa-Toay; Ushuaia-Río Grande; Mar del Plata-Batán; Río Cuarto; San Nicolás-Villa Constitución; Viedma-Carmen de Patagones; Rawson-Trelew.
- GBA1: primer cordón de partidos del Conurbano. Comprende: Avellaneda, General San Martín, Lanús, Lomas de Zamora, Morón (dividido en Morón, Hurlingham e Ituzaingó), Quilmes, San Isidro, 3 de Febrero y Vicente López.
- GBA2: segundo cordón de partidos del Conurbano. Comprende: Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría (dividido en Esteban Echeverría y Ezeiza), Gral. Sarmiento (dividido en José C. Paz, Malvinas Argentinas y San Miguel), Florencio Varela, La Matanza, Merlo, Moreno, San Fernando y Tigre.
- Los resultados de mayo 2003 no incluyen el aglomerado Gran Santa Fe, cuyo relevamiento se postergó debido a las inundaciones.

