

## **LA POLITICA SOCIAL EN ARGENTINA**

*Mg. Nilda Gladys Omill*

La política social es una forma de intervención del Estado en la sociedad civil. Es entendida como el conjunto de medidas del Estado en los sectores sociales como educación, salud, vivienda, saneamiento, seguridad social, que en mayor o menor grado deben tener efectos para todos los ciudadanos, pobres o no.

Desde la segunda post-guerra hasta fines de los años ochenta, la política económica en América Latina, al igual que en la mayoría de los países en desarrollo, estuvo signada por la intervención estatal. El estado se ocupó no sólo de planificar la asignación de recursos económicos, sino que además se hizo cargo de la provisión de la mayoría de los servicios públicos, y el desarrollo de varias ramas industriales.

El diseño del Estado de Bienestar estuvo, desde su origen, fuertemente centralizado. Esto es, el ámbito de su diseño fue el del gobierno central. La mayoría de las intervenciones de política social fueron diseñadas y ejecutadas en el ámbito ministerial o de secretaría de estado, y la ejecución de las mismas estuvo en manos del estado. Finalmente, a un nivel bajo, el diseño de las distintas intervenciones tuvo un fuerte diseño sectorial y un carácter universal. Entonces, podemos caracterizar la política social del período que va de la segunda post-guerra hasta fines de los años ochenta como de diseño centralizado, sectorial y universal, y de provisión estatal.

En contraste, el modelo de desarrollo imperante en América Latina en la década del 90 estuvo signado por una mayor apertura hacia la economía mundial, el retiro del estado de la actividad productiva y el papel predominante del mercado en la asignación de recursos. Estas transformaciones generaron un marcado cambio en las relaciones económicas y sociales, y en las instituciones de nivel bajo e intermedio. Asimismo, la década del 90 vio crecer marcadamente los indicadores de desigualdad de los ingresos y experimentó una desaceleración en el ritmo de reducción de la pobreza respecto de las décadas anteriores. En los años noventa se dio prioridad a la descentralización de los servicios, las políticas, y la gestión y las decisiones públicas; la ampliación de la participación privada en la gestión y prestación directa de servicios; la focalización de programas en los más pobres mediante políticas sociales de carácter asistencial, y la racionalización del gasto mediante nuevos

instrumentos de gestión, información y monitoreo. En los años noventa se perfeccionaron las políticas asistenciales focalizadas de la década anterior, recurriendo para ello a nuevos instrumentos especializados en abordar distintas esferas de la pobreza a través de fondos sociales (vivienda y condiciones de habitabilidad del entorno, servicios, caminos y obras de infraestructura social básica, y microcréditos y equipamiento productivo, entre otros). Asimismo, se crearon nuevos servicios destinados a grupos carenciados (mujeres, niños, adultos mayores, personas con discapacidad, microempresarios, campesinos e indígenas). El gran desafío es, pues, crear programas sociales que faciliten el acceso a las instituciones idóneas que proveen movilidad social ascendente.

Durante los años ochenta y los años noventa, en la mayoría de los países de Latinoamérica los programas sociales se entendieron básicamente como políticas compensatorias focalizadas en los más pobres, lo que impidió reestructurar la política social en forma integrada. En el siglo XXI se observa un cambio de orientación y se empiezan a adoptar nuevas iniciativas con el propósito de atender las múltiples causas y consecuencias de la pobreza, y una mayor orientación multisectorial y comunitaria.

La asistencia en Argentina experimentó, en el periodo 2003 -2015, un proceso de creciente institucionalización y aseguración que excedió el carácter compensatorio que tuvo en la etapa neoliberal. Esta nueva forma de intervención social ha tendido a brindar, en grados variables, mayores niveles de seguridad y estabilidad de las prestaciones.

En los primeros años el kirchnerismo la Política Social desarrolló tres (3) líneas fundamentales: la alimentaria atendida por el Plan de Seguridad Alimentaria, el fortalecimiento del vínculo familiar mediante el Plan Familias y la promoción del desarrollo local como generador de empleo a través del Plan Manos a la Obra. Luego sostuvo dos (2) ejes centrales: la familia y el trabajo. El primer eje comprendía líneas de acción dirigidas a la niñez, la juventud, los adultos mayores, a la comunidad y abarcaban la seguridad alimentaria, el deporte y la recreación y las pensiones no contributivas (pensiones a la vejez, por invalidez y a madres de 7 hijos o más). El eje trabajo se atendió mediante Argentina Trabaja que abarcó las siguientes líneas de acción: Ingreso social con trabajo, Proyectos socio-productivos, microcréditos y monotributo social.

Las autoras Bressano y Lo Guídice<sup>1</sup> sostienen que si bien la política social asistencial de los últimos años se presenta como una política social cualitativamente diferencial hay que destacar lo que se trata de una intervención híbrida que combina una mayor protección de los sujetos asistidos, no insertos en la relación salarial formal, con una persistente – aunque menor – focalización, característica del paradigma neoliberal.

Para las autoras antes citadas, la observación conjunta de la política asistencial del kirchnerismo, centralmente articulada en los programas Argentina Trabaja y Asignación Universal por Hijo, pone en evidencia la existencia de una compleja combinación entre la tradicional política de Transferencia Condicionada de Ingresos junto con intervenciones de carácter de seguridad social

La política social argentina actual desarrolla cuatro (4) líneas fundamentales:

1. Argentina Trabaja que comprende: monotributo social, Proyectos Manos a la Obra, Microcréditos, Ferias y Mercados, Marca Colectiva, Emprendedores de Nuestra Tierra, Ingreso Social con Trabajo,, Ellas Hacen, Argentina Trabaja – Enseña y Aprende y Responsabilidad Social.
2. Familia Argentina que comprende: Niñez y Adolescencia, Adultos Mayores, Cuidadores Domiciliarios, La Experiencia Cuenta, Mujeres, Violencia de Género, Soy Joven, Discapacidad, Editora Nacional Braille y Libro Parlante, Diversidad Sexual, Pensiones No contributivas, Seguridad Alimentario y Nutricional, Educación Alimentaria Nutricional, Abordaje Comunitario, Pro-Huerta, Familias y Nutrición.
3. Argentina Organizada que comprende: Centro de Referencia, Centros Integradores Comunitarios, Tren de desarrollo social y sanitario,

---

<sup>1</sup> Nuevas Intervenciones Públicas en la Argentina Reciente. El Caso de la Asistencia Social. En Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social; 2011

4. Argentina Creativa que comprende: Danza, Teatro, Títeres, Murales, Sinfonía popular.

Se puede decir que hay una continuidad en la política social del gobierno actual, incluso en aquellas que ejecuta y financia la ANSES: AUH, AUE, (con una ampliación de los beneficiarios de otros planes sociales)<sup>2</sup>, PROGRESAR y una reformulación del PROCREAR.

Aunque esta descripción no es exhaustiva cabe destacar la Cobertura Universal de Salud dispuesta a través de la Resolución del Ministerio de Salud de la Nación N|° 475/16 que dispone el establecimiento de un sistema único de información que identifique y registre a la totalidad de la población que tenga cobertura provista y financiada por el Estado Nacional, Provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Para ello se integran e interrelacionan las bases de datos y documentos identificatorios correspondientes a los diversos programas y/o financiadores.

#### **Financiamiento de las políticas Sociales**

Stephen Holmes y Cars Sunstein<sup>3</sup> sostienen que los derechos – negativos y positivos – cuestan dinero. La satisfacción de los derechos cuesta dinero porque ella requiere la prestación de servicios públicos activos.

Los Estados de la región (Latinoamérica) tienen recursos limitados y por ende capacidad finita para prestar servicios.

---

<sup>2</sup> Es un derecho que les corresponde a los hijos de las personas que están desocupadas, trabajan en la economía informal con ingresos iguales o inferiores al Salario Mínimo, Vital y Móvil, monotributistas sociales, trabajadores del servicio doméstico, trabajadores por temporada en el período de reserva del puesto o perciban alguno de los siguientes planes: Argentina Trabaja, Manos a la Obra, Ellas Hacen, Programa de Trabajo Autogestionado, Jóvenes con Más y mejor Trabajo, Programa Promover la igualdad de Oportunidades y Seguro de Capacitación y Empleo.

<sup>3</sup> Holmes; Sunstein (2011): El Costo de los Derechos. Por qué la libertad depende de los Impuestos; Siglo XXI Editores; Argentina

Los autores muestran que los derechos carecen de virtualidad práctica en ausencia de un Estado que vele por su protección. Exhortan a reconocer la vinculación entre derechos y gasto estatal; a analizar cuánto dinero dedica el Estado a proteger derechos (o cuánto está dispuesto a gastar) y a estudiar las elecciones que determinan cuáles y cómo se protegen. Dentro de estas capacidades del Estado se incluyen las cuestiones presupuestarias e impositivas. La preocupación por los impuestos (cuánto, cómo y para qué se recauda y cómo se gastan) es considerada generalmente una posición “tecnocrática”. Esto es errado pues no se puede concebir un Estado, relativamente intervencionista, sin dotarlo de capacidad suficiente para desarrollar esa intervención.

El prejuicio ante la preocupación por los impuestos, encuentra explicación en varias razones:

1. El presupuesto se ha estudiado con frecuencia para hacer ajustes al gasto público. Por ello existe el temor que al introducir la discusión de los costos de los derechos, éstos terminen desprotegidos. Holmes y Susntein creen lo contrario: si no se mira el tema del costo y el financiamiento de los derechos, se corre el riesgo de defender fórmulas vacías;
2. Reticencia de los sectores progresistas a involucrarse en la discusión del gasto público. La historia de la región denota el fracaso del Estado en la tarea de recaudar impuestos a quienes más tienen. Esto se debe a la limitación en la capacidad operativa del Estado, la falta de voluntad política o ambos;
3. La desconfianza hacia el Estado. En la región el Estado ha perseguido, matado y maltratado a los ciudadanos. También genera desconfianza la percepción real o no de que las administraciones públicas son corruptas y/o manejan discrecionalmente los recursos.

Es preciso dejar en claro dos cuestiones:

- a) El mero reconocimiento estatal de un derecho no es una fórmula vacía. Puede tener un valor simbólico relativo e incluso sentar las bases para un desarrollo progresivo futuro;

- b) Reconocer que los derechos cuestan no implica que se privilegie a unos sobre otros exclusivamente por su costo.

El estado para la satisfacción de necesidades públicas realiza *funciones y servicios públicos*. Las *funciones públicas* son actividades que deben cumplirse en forma ineludible. Son exclusivas e indelegables y su prestación es gratuita.

Los *servicios públicos* son actividades del Estado que satisfacen necesidades básicas de la población.

Para movilizar las funciones y servicios públicos el gobierno debe realizar erogaciones que denominamos *gastos públicos*. Sólo se podrá hacer frente a estos gastos si cuenta con ingresos. Los ingresos pueden originarse de diferentes maneras. La mayor parte de los ingresos son obtenidos recurriendo al patrimonio de los particulares, en forma coactiva y mediante los tributos. Puede recurrir al crédito o a las manipulaciones monetarias.

Son gastos públicos las erogaciones dinerarias que realiza el Estado, en virtud de la ley, para satisfacer necesidades públicas. Comprenden:

- a) Erogaciones: gastos derivados de servicios públicos y pago de la deuda pública;
- b) Inversiones patrimoniales: que comprenden gastos relacionados con la adquisición de bienes de uso o producción.

Los *Recursos públicos* son aquellas riquezas que se devengan a favor del Estado para cumplir sus fines. Se clasifican en Ordinarios: percibidos de manera regular y continua. Ej: impuestos recaudados periódicamente; Extraordinarios: son excepcionales. También pueden clasificarse por rubros:

- a) Recursos corrientes: tributarios y no tributarios.
- b) Recursos de capital.
- c) Recursos de financiamiento

La mayor parte de los ingresos provienen de los tributos. Los tributos son prestaciones obligatorias, generalmente en dinero, exigidos por el Estado en virtud de su imperio, para atender sus necesidades y realizar sus fines. La tributación está sujeta a reglas de derecho, según lo establecido por la constitución.

Los Estados modernos tienen una actividad planificada en forma precisa. El conjunto de gastos y recursos es previsto por adelantado para un período de un año que se plasma en el presupuesto. El presupuesto es un acto de gobierno mediante el cual se prevén los ingresos y los gastos estatales y se autorizan para un periodo futuro que es generalmente de un (1) año.

La preparación del presupuesto está a cargo del Poder Ejecutivo. Lo envía al Congreso el Jefe de gabinete de Ministros. La sanción corresponde al Poder Legislativo. La Cámara de Diputados es la cámara de origen. El control presupuestario se realiza mediante:

- a) La Sindicatura General de la nación (SIGEN) que realiza el control interno
- b) La Auditoria General de la nación (AGN) que realiza el control externo
- c) El Congreso de la nación: que realiza el control parlamentario, tiene la facultad de aprobar o desechar la cuenta de inversión. Esta facultad no es ejercida; es decir que los legisladores no revisan si el PE cumple o no con el presupuesto aprobado por el Congreso.

Los tributos se clasifican desde el punto de vista jurídico en:

- ✓ Impuesto: tributo exigido por el Estado a quienes se encuentran en las situaciones consideradas por la ley como generadoras de la obligación de tributar, sin contraprestación
- ✓ Tasa: prestaciones tributarias exigidas a quienes se benefician con la actividad estatal
- ✓ Contribución especial: tributo debido en razón de beneficios individuales o grupales, derivados de la realización de obras o de gastos públicos o de actividades especiales del Estado
- ✓ Contribución parafiscal: exacción recabada por ciertos entes públicos para asegurar su financiamiento autónomo, por lo cual su producido no ingresa en la tesorería estatal sino en los entes recaudadores de los fondos obtenidos. Por ejemplo los aportes de seguridad y previsión social que pagan patronos y obreros en las cajas que otorgan beneficios a los

trabajadores en relación de dependencia, aportes de empresarios a cajas que les otorgan beneficios y aportes de trabajadores independientes (cajas de profesionales)

La complejidad del sistema tributario argentino surge de los tres (3) órdenes de autoridades con facultades tributarias: Nación – Provincia – Municipio.

La Nación aplica gravámenes con carácter exclusivo (los impuestos aduaneros), concurrentes (por ej los impuestos internos al consumo) y otros en virtud del régimen de coparticipación (Ej: impuesto a las ganancias).

Las Provincias aplican gravámenes en ejercicio de sus facultades no delegadas y por lo tanto no incluidas en el régimen de coparticipación (Ej: impuesto inmobiliario)

Los Municipios pueden cobrar impuestos sobre los inmuebles urbanos, impuestos sobre actividades en general, impuestos a los espectáculos públicos. La mayoría de las constituciones provinciales le reconocen a los municipios potestad impositiva además de la coparticipación en tributos provinciales o nacionales.

### **Bibliografía:**

Bressano; Lo Giudice (2011): Nuevas Intervenciones Públicas en la Argentina Reciente. El Caso de la Asistencia Social. En Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social

Holmes; Sunstein (2011): El Costo de los Derechos. Por qué la libertad depende de los Impuestos; Siglo XXI Editores; Argentina