

Aspectos macro de la Seguridad Alimentaria en Argentina

Informe sobre el Gasto Publico Social en Alimentación

Dra Patricia Aguirre

Introducción

Concepto y componentes de la Seguridad Alimentaria

Este artículo recoge y actualiza trabajos anteriores integrándolos en una serie que permite dar cuenta de los sucesos que condicionaron la alimentación en la última década. El trabajo que presentamos aborda el aspecto macro de la Seguridad Alimentaria, entendida como el derecho de todas las personas a tener una alimentación cultural y nutricionalmente adecuada y suficiente. Este concepto se divide a los fines prácticos en dos niveles de análisis: la seguridad alimentaria propiamente dicha, de nivel macro, de las poblaciones y grupos que habitan naciones, o regiones (y que últimamente se desliza hacia la soberanía alimentaria) y la segunda, la seguridad alimentaria de los hogares, en el nivel microsocio. Hay que hacer notar que el sujeto en ambas miradas es diferente, en el primero el sujeto es la nación, el grupo o el colectivo social (seguridad macro o soberanía alimentaria) mientras que en el segundo el sujeto del estudio son los actores sociales, aquellos que son sujetos de derecho. En este informe solo se tomará tangencialmente con los reportes fragmentarios del campo realizado en 2000 y 2002 para el proyecto de fortificación de la leche).

El concepto de seguridad alimentaria, ha recorrido un camino de veinticinco años. Es utilizado a partir de 1974 por la FAO (Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) definiéndolo como un “derecho”, retoma así documentos internacionales que desde 1924 reconocen a la alimentación como uno de los derechos fundamentales del ser humano y como tal se encuentra en las actas fundacionales de la Organización y en su mismo preámbulo (FAO, 1965).

En la década de los 80 y a tono con los esquemas neoliberales impuestos por el mundo anglosajón de Thatcher y Reagan, se transforma en una “capacidad”, trasladando la responsabilidad al individuo. La propuesta de la organización para mejorar la seguridad alimentaria pasaba por lograr un mejoramiento en el abastecimiento, mejorando la producción y la calidad biológica de los alimentos. Será Amartya Sen quien critique esta postura desde la ética, la economía y la política. La seguridad alimentaria - según él - no depende de la **producción** agroalimentaria (que en el mundo para esa década alcanzaba a superar las necesidades promedio de la población) sino del **acceso**. Para apoyar su afirmación estudió las hambrunas en diferentes tiempos y culturas hasta 1971 en Bangla Desh. Observó que en todos los casos los alimentos estaban potencialmente disponibles en forma de cosechas o de stocks exportables, pero no fueron accesibles a **una parte de la población**, la que padeció hambre. Concluye que en ninguna hambruna muere “la población”, bajo ese colectivo se encubre que sólo mueren los pobres, los que no pueden acceder a los alimentos. A partir de este estudio, para comprender el hambre, la disponibilidad de alimentos perderá importancia frente al estudio del acceso.

Posteriormente, Amartya Sen se pregunta ¿de qué depende la capacidad de las personas de estar bien alimentadas?. Ciertamente no de la disponibilidad alimentaria que existe en la sociedad, ya que las personas podrían no tener ingresos suficientes para tomar la cuota de alimentos que estadísticamente les correspondiera. Esta **capacidad depende del derecho** de una persona de acceder a un conjunto de bienes y servicios alternativos. En una economía de mercado, ese derecho opera a través del ingreso real. Si un trabajador vende su fuerza de trabajo y percibe un salario de doscientos pesos, sus derechos abarcan todos aquellos bienes y servicios que sumados cuesten hasta esa cifra. El límite queda fijado por su patrimonio (la dotación) y sus posibilidades de intercambio, con la naturaleza o con el mercado (Sen, A.1983). En base a esos derechos una persona puede adquirir capacidades: la capacidad de estar bien alimentado, la capacidad de no padecer cólera, la capacidad de envejecer apaciblemente. Estar bien alimentado es, desde la perspectiva ética invocada por Amartya Sen, decisiva para la libertad, el hambre es un atentado a la libertad de tal magnitud que justifica una política activa orientada a tutelar el derecho a los alimentos hasta tanto este se haga efectivo y los pobres puedan asumir su propia autonomía.

Haciéndose eco de esta concepción, las organizaciones internacionales volverán a considerar la seguridad alimentaria como un derecho y como tal se inscribirá tanto en la Convención de los Derechos del Niño (ONU 1989, art. 24) como en las Conferencias Internacionales de Nutrición de 1992 y 1996 en Roma, donde FAO comprometió a los países miembros a garantizar su cumplimiento: “a través de un marco socio-político que asegure a todos el acceso real a los alimentos”.

A partir de 1994 el concepto de seguridad alimentaria irá más allá de la disponibilidad física - ligada a la producción como correspondía al viejo criterio- poniendo el énfasis en el marco social y político que regula las relaciones que permiten a los agregados sociales **adquirir** sus alimentos en una economía organizada a escala mundial (salarios, precios, impuestos), **producirlos** (derechos de propiedad) o entrar en **programas asistenciales** (gasto público social).

De las cinco condiciones asociadas a la seguridad alimentaria (Chateneuf, R. 1995) Argentina cumple con cuatro, hay :

- **suficiencia** (es decir alimentos en cantidad suficiente para abastecer a toda la población),
- estabilidad** (las variaciones estacionales representan oscilaciones mínimas en la provisión),
- autonomía** (en tanto no depende del suministro externo),
- sustentabilidad** (porque el tipo de explotación de los recursos posibilita su reproducción en el futuro, aunque habida cuenta de las recientes experiencias con la merluza, la creciente desertización y la contaminación química de los acuíferos, esta condición esta cada vez mas cuestionada),
- lo que no está garantizado es la **equidad** es decir que toda la población y sobre todo los más pobres, tengan **acceso a una alimentación** socialmente aceptable, variada y suficiente para desarrollar su vida.

Durante las décadas anteriores la problemática alimentaria no tenía lugar en la agenda pública porque en un país exportador de alimentos gran parte de la población -y su dirigencia- seguían situando el problema en la disponibilidad antes que en la equidad con que se distribuían los recursos.

La equidad, en un país con una economía de mercado y con su población en un porcentaje del 89% urbana (donde los alimentos no se autoproducen sino que se compran) pasa, fundamentalmente por el acceso a los alimentos, y este por la capacidad de compra.

Resumiendo
Componentes de la Seguridad Alimentaria

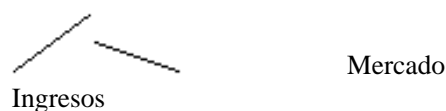
Nivel Macro (Soberanía Alimentaria)

DISPONIBILIDAD

Suficiencia
Estabilidad
Autonomía
Sustentabilidad

ACCESO

Precios



Políticas



Este trabajo es un análisis de las políticas públicas que inciden sobre la alimentación, es decir es una mirada del acceso a nivel macro. El objetivo es situar nuestro programa en las políticas públicas que inciden dentro de la seguridad alimentaria y contribuir a encontrar los puntos críticos donde se puede operar desde el estado para ser más eficientes. En la primera parte resumiremos el informe anterior (que trataba sobre los cambios en el mercado) para brindar un contexto para el análisis de las políticas del estado

Metodología

Si bien nuestro análisis se basa en datos nacionales es el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) donde existe la mayor producción de datos por eso es muchos casos solo se expone esa región. Desde el punto de vista temporal si bien nos abocaremos al estudio de la última década, hemos preferido situar estos años en el devenir del último cuarto de siglo para visualizar las grandes tendencias en las cuales se inscribe. Esto permite contextualizarla y que el lector pueda comparar la evolución de las diferentes variables con el período hiperinflacionario de 1989, sin duda otro punto clave en la inseguridad alimentaria del área. Lamentablemente al momento de esta redacción son pocos- aunque dramáticos- los datos que pueden agregarse de manera de tener una imagen de los momentos posteriores a la salida de la convertibilidad.

Nuestra metodología se basó en la triangulación de datos cuali-cuantitativos provenientes de diferentes fuentes: secundarias como las Encuestas de Gasto e Ingreso de los Hogares, Encuesta Permanente de Hogares e Índice de Precios al Consumidor de INDEC y estadísticas del Ministerio de Salud y la Secretaría de Agricultura Pesca y Alimentación, junto a datos primarios obtenidos con metodología cualitativa).

Resultados

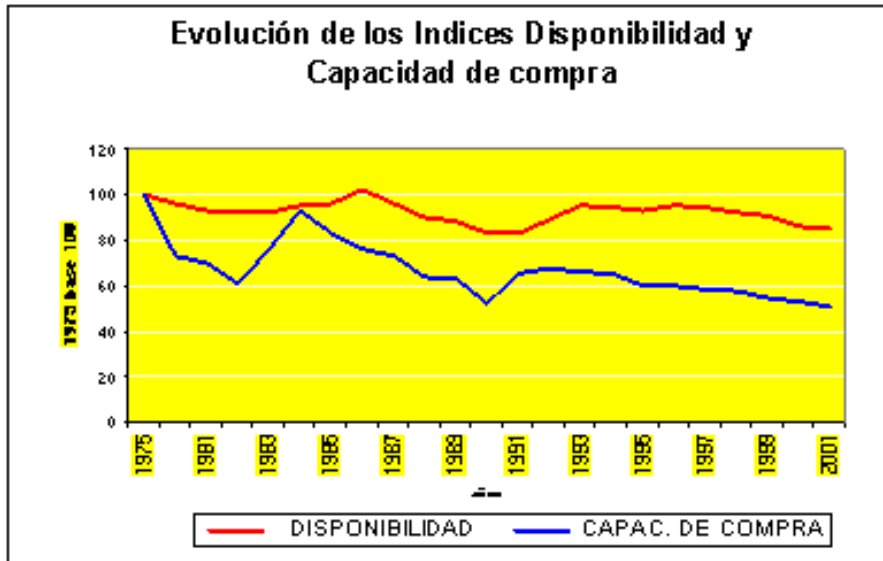
Comenzamos analizando los componentes macro del acceso (GRAFICO No1) para situar el tipo de crisis alimentaria del AMBA. Afirmamos que es una crisis de acceso porque la disponibilidad (los alimentos que se producen más los que se importan más el stock, menos los que se exportan menos las pérdidas por industrialización y transporte) serían suficientes para brindar a cada habitante 3181 kcal/día, si la distribución fuera equitativa (FAO, HBA 2000). Pero como tal equidad estadística no existe y como sabemos que no basta

que los alimentos estén disponibles sino que deben ser accesibles, estudiaremos los componentes de la accesibilidad. Por principio en un área urbana, donde la autoproducción está limitada por el espacio, ésta depende en gran medida del mercado y del estado. Del mercado a través de la capacidad de compra (la relación entre los **precios de los alimentos** y de los **ingresos**) y del estado a través de las **políticas públicas** que inciden sobre precios e ingresos o actúan a través de políticas asistenciales compensando su caída.

A estos componentes del acceso en el nivel macro, a los que hay que sumarles las **estrategias de consumo** en el nivel microsocioal, que ha sido objeto de otro informe años anteriores

Como vemos en el GRAFICO 1, la disponibilidad -si bien tiene altibajos en el último cuarto de siglo- las oscilaciones que soporta no son mayores a un 15 % lo que indica que aún en la crisis de los saqueos de 1989 había alimentos disponibles. En cambio la capacidad de compra, sufre enormes oscilaciones que con caídas que llegan al 55% respecto del año 1975 (que seleccionamos como año base). Tales caídas -muy marcadas y de corto plazo- se dan en 1981, en la última etapa del gobierno militar y en 1989-90 época de la hiperinflación. El foco de nuestro análisis: el desempeño de la capacidad de compra durante la convertibilidad presenta dos fases, una importante recuperación cuando se inicia en 1991, que se mantiene hasta 1993 cuando inicia una suave pero permanente caída hasta finalizar, con cifras cercanas a la hiperinflación, en diciembre de 2001. Al momento de esta redacción los datos de capacidad de compra son aún peores que los de 1989.

GRAFICO No 1



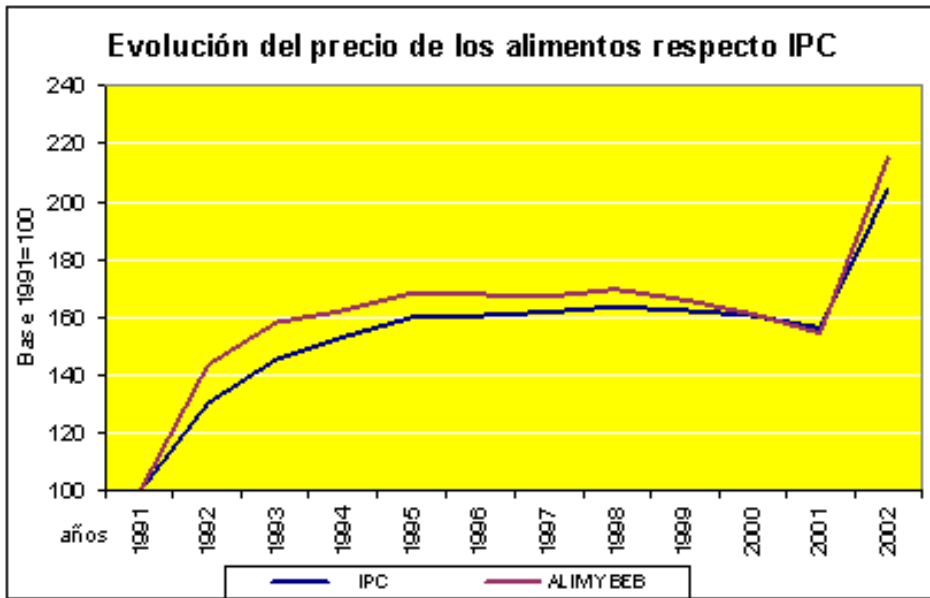
Fuente: elab.propia s/datos de INDEC 1975-01 y S.A.P.yAlimentac.1975-01.

Precio de los alimentos

Si analizamos el precio relativo de los alimentos observamos que en el último cuarto de siglo aumentan sistemáticamente. Esto, si bien se nos hace fácil de comprender en períodos inflacionarios, el GRAFICO 2 muestra que también lo hacen durante la convertibilidad.

Comparando el precio de los alimentos y bebidas con el índice de precios al consumidor de nivel general, observaremos que el precio de los alimentos no dejó de crecer (aún los meses con deflación no lograron remontar la tendencia). El resultado ha sido que Argentina pasó de ser un país de alimentos baratos a ser un país de alimentos caros, con precios similares a los de Europa o USA.

GRAFICO No 2



Fuente : Elaboración propia en base a datos de IPC de INDEC 1991,2001.

Las curvas se juntan hacia el fin de la convertibilidad en diciembre de 2001 indicando una importante caída en el precio de los alimentos (por restricciones en la demanda, que había caído el 30%). Solo a efectos comparativos agregamos el desempeño de los precios hasta diciembre de 2002 donde los alimentos vuelven a liderar los aumentos.

Ingresos

Si observamos los avatares del ingreso medio en la República Argentina veremos que en el concierto de las naciones ha pasado de ser un país de ingresos medios a ser un país de ingresos bajos y eso es particularmente importante donde la población es 90 % urbana y accede a los alimentos a través de mecanismos de mercado.

Durante los diez años de convertibilidad el ingreso de la población descendió, especialmente el de los sectores que ya eran pobres en 1991, el primer decil del CUADRO N°1 quienes ganaban el equivalente a 76\$ y que diez años mas tarde ganan 39\$ (a pesos constantes)

CUADRO N° 1
INGRESO MEDIO PER CÁPITA DE LOS HOGARES DEL GBA
A PESOS CONSTANTES DE DIC 2001 DEFLAC. POR IPC NG

deciles	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
1	76	78	70	73	60	59	59	57	53	51	39
2	129	134	131	126	113	109	111	112	107	98	84
3	169	171	174	169	149	146	156	155	153	139	121
4	207	205	216	211	187	185	197	197	194	179	163
5	239	258	268	257	231	228	247	248	246	222	208
6	295	315	325	313	280	283	305	312	307	277	265
7	372	395	405	391	352	356	384	400	390	356	340
8	480	507	515	500	466	469	506	525	509	472	450
9	666	711	699	697	674	658	721	743	721	670	658
10	1473	379	1378	1499	1444	1393	1425	1580	1525	1421	1260

Fuente Elaboración propia en base a INDEC

Pero no solo descendió el ingreso medio sino que, a pesar del crecimiento espectacular del PBI en los primeros años de la convertibilidad, las ventajas de ese crecimiento se concentraron en los sectores de mayores ingresos aumentando la polarización social (CUADRO No 2) de manera que ese crecimiento no solo no se derramó sino que ahora los pobres son más, numéricamente y más pobres desde el punto de vista de su participación en la riqueza.

Como se observa en el CUADRO N°2 , en 1980 el 10% más pobre (1° decil) se apropiaba del 3,6% de los ingresos, mientras que el decil más rico (10° decil) concentraba el 25,9% de la riqueza. La hiperinflación representó una impresionante transferencia de ingresos hacia los deciles 9 y 10, el 80% de los perceptores de ingreso perdió participación, pero las perdidas fueron particularmente nefastas en los que tenían menos -los deciles 1 y 2 que llegan al 2,6 % y 3,4% respectivamente, perdiendo cerca del 30% de su participación porcentual.

CUADRO No2

EVOLUCION DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO FAMILIAR PER CAPITA AGLOMERADO GRAN BUENOS AIRES 1980-2001 EN %

Deciles	1980	1985	1989	1990	1991	1993	1995	1997	1999	2000	2001
1	3.6	3.3	2.6	3.4	3.2	2.6	2.7	2,5	2,3	2,5	2,1
2	4.5	4.7	3.4	4.1	4.4	4.2	4.3	4,2	3,9	4,0	3,7
3	5.4	6.1	4.8	6.0	6.0	5.0	4.5	4,7	4,8	4,6	4,9
4	6.2	5.3	5.1	6.1	5.3	6.1	5.9	6,0	5,1	5,8	5,4
5	7.2	6.9	4.7	5.8	6.0	7.6	7.2	7,3	6,2	6,4	6,3
6	8.7	9.1	7.7	8.6	9.5	8.5	7.8	8,6	7,7	8,1	7,9
7	10.5	10.9	9.0	9.3	9.9	10.2	9.6	9,6	9,6	9,9	10,1
8	12.5	12.2	11.6	11.9	11.8	12.4	11.7	12,7	11,4	12,4	11,6
9	15.4	16.6	17.0	15.6	14.1	16.8	16.0	16,1	16,2	16,7	16,3
10	25.9	25.0	34.2	29.0	29.9	26.5	30.3	28,1	32,7	29,7	31,8

Fuente: Elaboración Propia en base a EPH del INDEC Ondas Octubre 1980-2001

La convertibilidad, durante los primeros años, trajo una importante recuperación de su participación en la distribución del ingreso para los más pobres (aunque sin llegar a las cifras de 1980), atenuándose los efectos concentradores de la hiper al caer la participación de los mas acomodados (del 34 al 29%). Sin embargo a partir de 1993 la situación del ingreso vuelve a deteriorarse para el 80% de la población al mismo tiempo que la riqueza se concentra en los más ricos. Lenta pero sostenidamente la participación del 10% más pobre llega a ser menor que en el período hiperinflacionario (2,1%).

Para empeorar las cosas los perceptores de ingresos también son cada vez menos ya que los desocupados abiertos y los subocupados involuntarios son cada vez más. Si la convertibilidad encuentra al área con 5,3% de población abiertamente desocupada, a partir de 1993 las tasas comienzan a subir hasta terminar con un 19% de la Población Económicamente Activa (PEA) del AMBA con abiertamente desocupada y una subutilización de fuerza de trabajo cercana al 36%. Cuando vemos crecer simultáneamente a la desocupación y a la subocupación, entendemos que ni siquiera en los trabajos informales o las nuevas categorías de “empleo basura” del sector formal (contratos de corto tiempo sin protección social), la población económicamente activa encontró un refugio ocupacional que le permitiera obtener algún ingreso.

CUADRO No 3

EVOLUCION DE LA TASA DE DESOCUPACIÓN Y SUBOCUPACION EN EL AMBA 1980- 2000

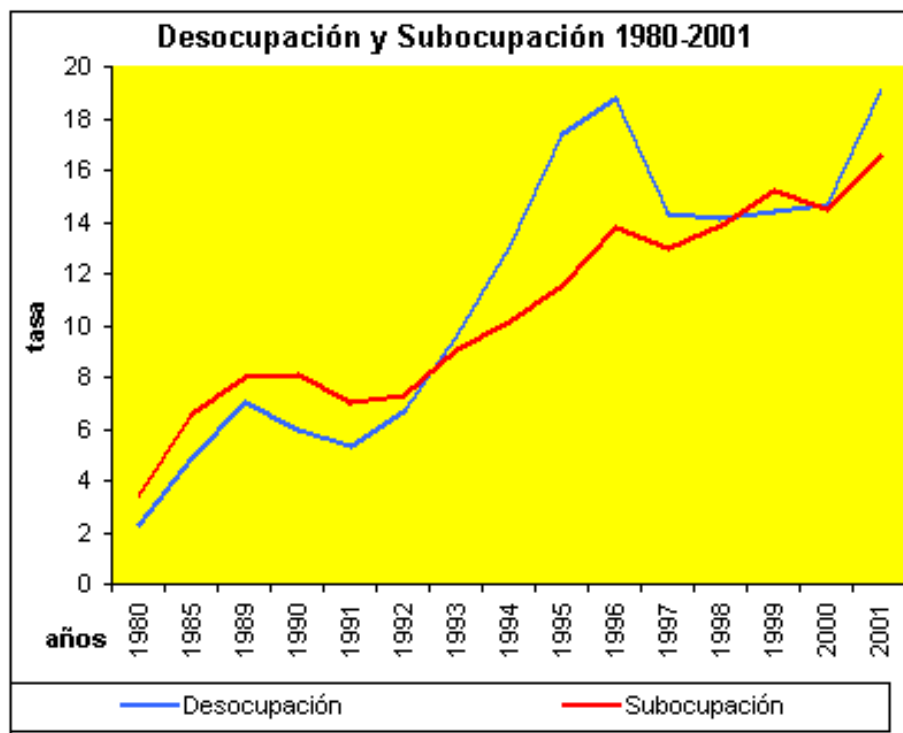
AÑOS	T.DESOCUP	SUBOCUPAC.	AÑOS	DESOCUP.	SUBOCUP
1980	2,3	3,5	1995	17,4	11,6
1985	4,9	6,6	1996	18,8	13,8
1989	7,0	8,0	1997	14,3	13,0
1990	6,0	8,1	1998	14,1	13,9
1991	5,3	7,0	1999	14,4	15,2
1992	6,7	7,3	2000	14,7	14,5
1993	9,6	9,1	2001	19,0	16,5
1994	13,1	10,1			

Fuente: EPH de INDEC (onda octubre) 1980-2001

Tasas de desocupación tan altas y mantenidas durante un lustro demuestran que es un fenómeno estructural que se ve en todo su dramatismo en la Desocupación Prolongada de los Jefes de Hogar.

GRAFICO N° 3

Desocupación y Subocupación 1980-2001



Cuando comienza la convertibilidad, en 1991, aún después de las hiperinflaciones de 1989 y 1990, los desocupados eran 5,3% de la PEA y aquellos que permanecían sin emplearse más de tres meses eran cerca del 15% de aquellos. Al terminar la convertibilidad, en diciembre de 2001 la tasa de desocupación había llegado al 19% y el 26,8% de los varones junto al 23,3% de las mujeres sufrían desocupación prolongada, la que se prolonga y profundiza en el 2002 hasta alcanzar al 32% de los desocupados varones y al 25% de las mujeres.

CUADRO N° 4

INTENSIDAD DE LA DESOCUPACION

AÑOS	VARONES			MUJERES		
	Hasta 1 mes	De 1 a 3 meses	Más de 3 meses	Hasta 1 mes	De 1 a 3 meses	Más de 3 meses
1991	20,7	21,6	16,9	11,3	15,3	14,2
1992	24,5	23,6	16,8	9,5	14,9	10,1
1993	15,8	15,1	19,5	11,3	15,0	23,3
1994	15,8	17,2	21,5	10,1	13,4	21,6
1995	15,4	14,4	24,6	10,4	15,4	25,5
1996	16,8	10,6	26,4	9,8	11,7	30,0
1997	29,5	24,2	29,9	9,0	10,3	27,4
1998	22,0	13,9	16,6	10,5	9,7	26,2
1999	19,6	13,2	21,2	9,4	10,8	25,8
2000	20,6	13,2	19,3	9,4	11,1	26,4
2001	16,6	17,7	26,8	8,0	7,5	23,3

Fuente : cuadro 13 de la EPH de INDEC

La pérdida de la empleabilidad durante la década llega a todos, empleados de larga data estables e inestables, lo que ocurrió durante la convertibilidad fue una destrucción del empleo que afectó a todos los sectores pero en especial a los más pobres y dentro de los más pobres, especialmente a las mujeres, ya fueran jefas de hogar o trabajadoras secundarias. Esto es doblemente importante para la seguridad alimentaria porque en un área urbana donde los alimentos se compran, sin empleo, no hay ingresos y por lo tanto no hay capacidad de compra y además porque son las mujeres con ingresos propios las que más aportan a la alimentación del hogar. Entonces, más que la desocupación abierta a nivel general, la desocupación de los jefes de hogar es un indicador más sensible para la problemática alimentaria, por eso es significativo que haya pasado del 2,8% en 1991 al 14,7 % en 2001.

CUADRO N° 5

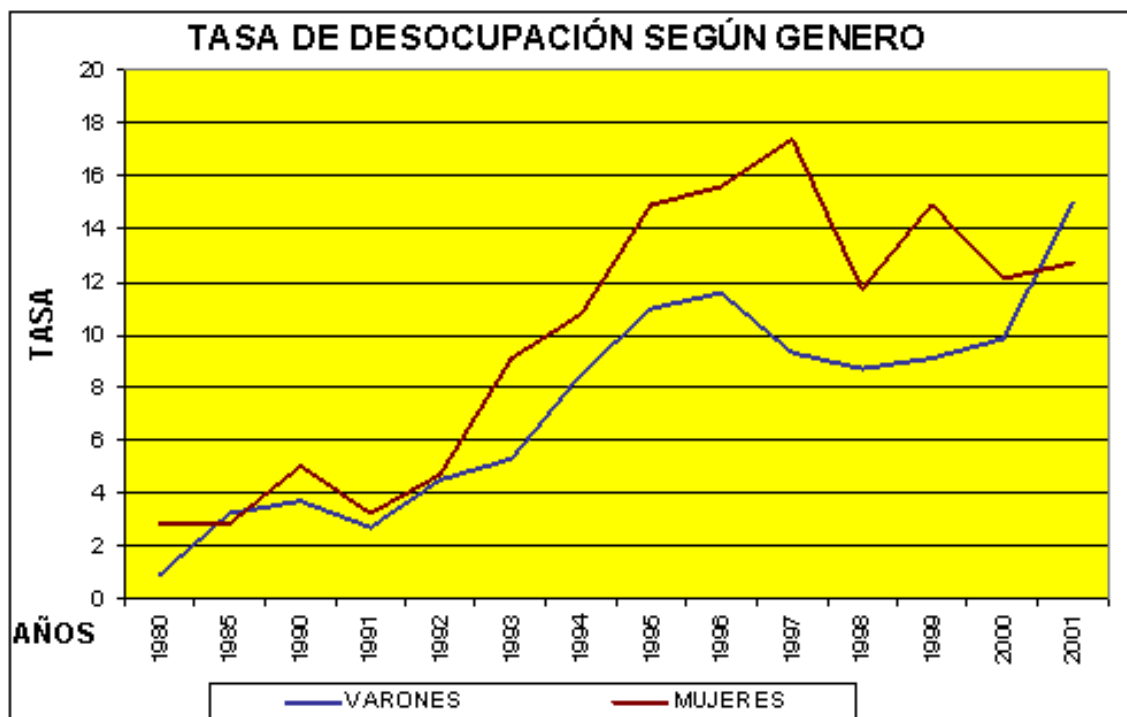
TASA DE DESOCUPACION DE LOS JEFES DE HOGAR ESPECÍFICA POR GÉNERO 1980-2001

AÑOS	VARONES	MUJERES	AÑOS	VARONES	MUJERES
------	---------	---------	------	---------	---------

1980	1,0	2,0	1995	11,1	14,9
1985	3,2	2,3	1996	11,6	15,6
1990	3,7	5,1	1997	9,3	14,9
1991	2,7	3,3	1998	8,7	11,7
1992	4,6	4,8	1999	9,1	14,9
1993	5,4	9,2	2000	9,8	12,1
1994	8,6	10,9	2001	15,0	12,7

Fuente: elaboración propia en base a EPH de INDEC

GRAFICO No4



Fuente :elaboración propia en base a EPH de INDEC 1980-2001

Analizamos ahora como se distribuyen dentro del hogar los ingresos. Nuestros relevamientos con metodología cualitativa nos muestran, dentro de la estructura de gastos de los hogares, el destino de los ingresos propios de mujeres y varones.

Dentro de los hogares donde ambos cónyuges tienen ingresos propios (23 y 30% entre los hogares pobres y no pobres del AMBA), los varones destinan a gastos propios un 22,6% de sus ingresos, casi tanto como a la comida familiar (22,2%). El dinero masculino es particularmente importante en el gasto del mantenimiento físico de la casa (27%) que durante la convertibilidad creció sensiblemente al privatizarse los servicios.

El destino del ingreso de las mujeres, en cambio se destina al mantenimiento del hogar y los hijos: alimentación (43%), salud (7,9%) y educación (3,9%) y en menor proporción para sí mismas (10,8%). Dado que el destino primordial del dinero femenino es el rubro alimentación toda reducción en los ingresos femeninos, como las que señalamos, incide directamente en el nivel de consumo alimentario de la familia.

CUADRO N° 6

DESTINO DE LOS INGRESOS PROPIOS DE MUJERES Y VARONES

RUBRO de GASTOS	Mujeres	Varones
ALIMENTACIÓN	43,3	22,2
INDUMENTARIA	2,1	1,3
VIVIENDA	4,4	17,4
EQUIPAM. Del HOGAR	6,1	9,5
SALUD	7,9	2,1
TRANSPORTE	19,3	16,6
ESPARCIMIENTO	2,2	6,2
EDUCACIÓN	3,9	2,1
GASTOS PERSONALES	10,8	22,6
TOTAL	100,0	100,0

Fuente: estudios de campo 1991-1995-1997

Una tentación simplificadora indica que si los ingresos caen y los precios de los alimentos suben, la pobreza, medida por línea de pobreza (es decir por los ingresos necesarios para adquirir una canasta básica de alimentos y servicios), no puede si no aumentar. Esta

relación olvida a otro de los grandes actores en la seguridad alimentaria como es el estado que, a través de políticas públicas puede incidir en los precios de los alimentos, en el mercado de trabajo o compensar la caída de los ingresos.

Políticas Públicas

Habiendo analizado los componentes del acceso en lo que concierne al mercado pasaremos ahora al objeto de este informe que compete a las políticas del estado y su incidencia en la seguridad alimentaria.

En Argentina no hay **política** alimentaria, existen en cambio, cientos de **acciones** alimentarias, en su mayor parte programas asistenciales de entrega directa de alimentos. Durante la convertibilidad se realizaron dos grandes esfuerzos tendientes a diagramar una política alimentaria, el Plan Nacional de Acción para la Alimentación y Nutrición, del Ministerio de Salud y el Plan Social Nutricional de la Secretaría de Desarrollo Social. Ninguno tuvo trascendencia en parte porque trataban la problemática desde el área de su competencia cuando, por su complejidad, una política alimentaria debería cortar transversalmente las acciones de varios ministerios abordando tanto la producción como la distribución y el consumo (y los efectos de éste), de manera de transformarse en una verdadera política de estado. Tal concepción estuvo ausente durante los años de la convertibilidad, se llamó "política" a los "programas de asistencia directa" concentrándose en los efectos y anulando el análisis de las políticas económicas que afectaron indirectamente la alimentación al afectar la capacidad de compra. Como corolario de esta falta de visión política en el tema alimentario, el estado terminó actuando procíclicamente, en la primera etapa de la convertibilidad, cuando hubo un período de bonanza, repartió más y a medida que avanzaba la crisis alimentaria repartió menos. Exactamente lo contrario de lo que sería social y nutricionalmente deseable.

Reseñaremos brevemente algunas de estas políticas que incidieron en la seguridad alimentaria de la población. Dos de las características del plan de convertibilidad fueron la competencia y la desregulación. La primera afectó los precios de diferente forma: los productos más expuestos a la competencia externa (carne aviar) aumentaron sus precios muy por debajo de la media, mientras que los flex (frutas y hortalizas) crecieron pronunciadamente por encima hasta que en la última etapa de la convertibilidad (1999-2001) aún estos se desploman por la caída de la demanda cuyas causas hemos señalado.

El tipo de cambio fijo tampoco resultó neutral para la seguridad alimentaria ya que alentó la importación de alimentos, desde 1991 las góndolas de supermercados se llenaron de productos importados que compitieron (algunas veces a precio de dumping) con los locales mejorando la capacidad de compra de la población al mismo tiempo que producían serios problemas en la agroindustria local incapaz de competir con productos alimentarios de calidad y altamente subsidiados por sus países de origen.

CUADRO N° 7

EVOLUCION DE LOS PRECIOS DE LOS ALIMENTOS

DESREGULADOS 1991-97

	MZO 91	DIC 97	DIF. %
I.P.C NIVEL GENERAL	199821	323622	61,95
I.ALIM. Y BEBIDAS.	163400	275376	68,52
PAN 12 unidades	0,8118	1,72	112
FACTURAS	1,3083	2,88	114
HARINA	0,3544	0,52	47,9
FIDEOS SECOS	0,6052	1,11	83,4
ARROZ	1,4154	1,59	12,7
ACEITE MEZCLA	1,3678	2,50	83,3
ASADO	1,8916	4,07	117,3
PALETA	2,24	3,91	74,5
NALGA	2,5004	4,94	79,5
CUADRIL	2,6754	5,18	96,4
B.ANGOSTO	2,3649	4,49	90,06
AZUCAR	0,6547	0,70	6,91
CAFÉ	1,5265	2,52	65,50
YERBA	0,9206	1,33	44,5
VINOS	1,0099	1,72	70,4

Fuente: IPC INDEC Estadística mensual 1991-1997

La desregulación, en tanto, preveía que la eliminación de las retenciones a los productos exportables se reflejaría en un descenso de su precio para el mercado interno y que la derogación de fondos para el mantenimiento de las juntas reguladoras, comisiones y tasas estadísticas, también disminuiría los precios internos en una proporción variable. Esta esperanza no se vio cumplida. Sólo azúcar (6%), harina (47%) yerba (44%) y arroz (12%) evolucionaron por debajo del promedio inflacionario, todos los demás alimentos desregulados aumentaron por encima del promedio y aún por encima del aumento promedio de los alimentos y bebidas.

En el CUADRO N°7 reseñamos la evolución de los precios desregulados hasta 1997, ya que es ocioso estirar el cuadro hasta 2001 esperando un impacto que tal política no tuvo en los primeros años de su implementación

Es decir, la actividad corporativa de la agroindustria determinó el destino de los fondos que se dejaron de aportar, en la mayoría de los casos no trasladaron esta ventaja relativa a los precios.

La política impositiva también afectó los precios de los alimentos al llevar la alícuota del Impuesto al Valor Agregado (IVA) hasta

el 21% y eliminar los alimentos exentos de tal impuesto que se limitaron solamente al pan de panadería de 12 unidades y la leche entera. El IVA se ha transformado en un puntal de la recaudación, con un carácter marcadamente regresivo ya que este impuesto pesa proporcionalmente más en los consumidores más pobres quienes dedican el mayor porcentaje de su gasto a la compra de alimentos (desarrollaremos esto mas adelante).

Las políticas de ingresos tampoco resultaron compensatorias. La desregulación del mercado de trabajo, la eliminación de los aportes patronales, incidieron para que al fin del milenio el estado hubiera acompañado antes que compensado la caída de los ingresos de la población, aún reduciendo -hacia el 2001- el 13% de los ingresos de los jubilados y empleados públicos que ganaban más de 500\$ y 1.000\$ respectivamente. Si hablamos del el salario social fue un componente importante de la política de ingresos, del área para demostrarlo señalamos que el gasto público social per cápita aumentó entre 1941 y 1986 a una tasa promedio de 2,7% anual, muy superior al promedio del producto bruto interno por habitante, que fue de 1,1% anual.

Los datos que existen, el Gasto Público Social durante la década parece haberse mantenido en un porcentaje estable medido respecto del PBI, que fue extremadamente variable y tanto registra crecimientos notables (91-93) como caídas también notables (1995, 1999 a 2002) mas adelante trataremos este tema mas pormenorizadamente.

Desde el punto de vista alimentario, entonces, tanto el MERCADO por la reducción de la capacidad de compra, como el ESTADO por la contracción del gasto público y la negativa ideológica para intervenir en aquel, contribuyeron a hacer mas restringido el acceso a la alimentación de un creciente contingente de personas de manera que , la pobreza, medida por Línea de Pobreza, que en el AMBA era del 21% en 1991 llegó al 35% de la población en 2001. Ofrecemos los datos del AMBA y no de todo el país , aunque la pobreza no es un fenómeno local sino nacional, esta es la única región con profundidad temporal para graficar el largo plazo .

Utilizamos como forma de medición la Línea de Pobreza y no otras metodologías como el Índice de Desarrollo Humano o el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas ya que es ella mide la cantidad de personas (u hogares) que no llegan a tener ingresos suficientes para adquirir una Canasta Básica de Alimentos y los servicios correspondientes. Esta canasta ideal está diseñada para cubrir las necesidades nutricionales de un varón adulto, con gasto energético moderado y se compone de alimentos que sean a la vez culturalmente aceptados y que presenten los menores precios de mercado.

CUADRO No 8

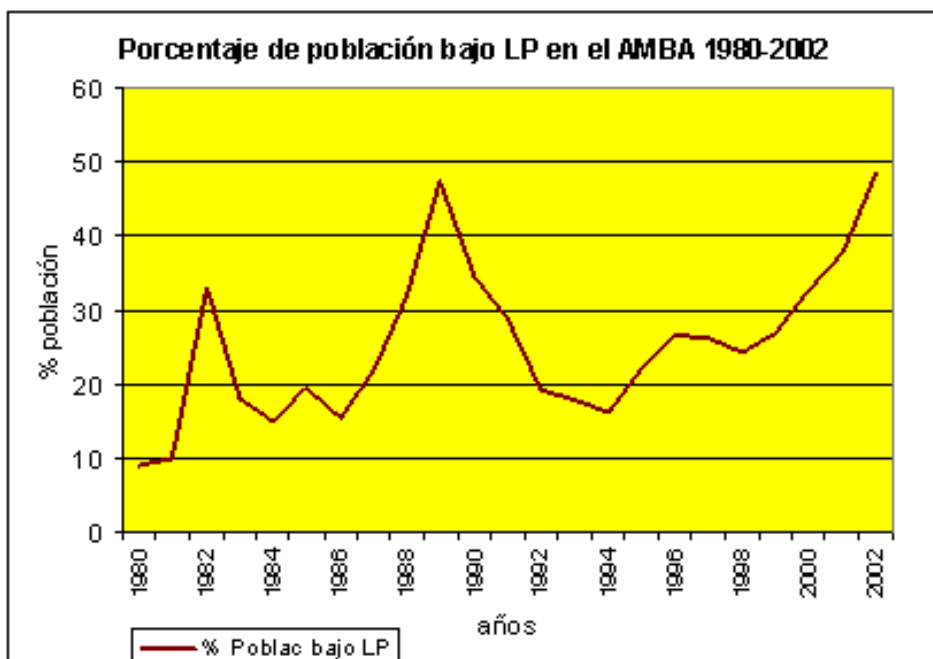
INDEC: EVOLUCION DE LA POBREZA EN EL AMBA 1980-2000

AÑOS	% Pobl.*	1991	28,8
1980	9,1	1992	19,3
1981	10,3	1993	17,8
1982	33,1	1994	16,1
1983	18,0	1995	22,2
1984	15,2	1996	26,7
1985	19,5	1997	26,3
1986	15,5	1998	24,3
1987	22,1	1999	27,0
1988	32,3	2000	32,6
1989	47,5	2001	37,8
1990	34,5	2002	48,5

Fuente : Elab.propia sobre datos de INDEC

*Porcentaje de la población del AMBA bajo Línea de Pobreza

GRAFICO N° 5



Fuente: INDEC 2002

En el GRAFICO N° 5 se presenta la evolución de la pobreza durante la convertibilidad, pero agregamos las cifras de diez años anteriores y el dato de mayo de 2002 para contextualizarla y compararla con otros períodos.

Observamos como en los primeros años de la convertibilidad, la pobreza disminuye sensiblemente respecto al período hiperinflacionario anterior (1991-1994), luego comienza a aumentar (1995-2001) y termina en diciembre de 2001 con un 35% de personas bajo la Línea de Pobreza, cifra que se eleva al 48% en el período inmediato posterior y al momento de esta redacción (mayo de 2003) roza el 57,7% de la población.

La Línea de pobreza mide la pauperización de la población en un momento dado en tanto depende fuertemente de los ingresos y los precios. Si bien presenta datos extremos como en 1989 (47%) y 2002 (48%), el tramo 1995-2001 de la curva involucra la situación más grave en los 20 años medidos, ya que por primera vez aumenta significativamente la pobreza en un período de inflación nula. Mientras el dato de 1989 se asocia a la hiperinflación, el tramo 95-2001 puede considerarse inherente al modelo (que produce pobreza aún sin inflación), es decir traduce ahora la pobreza estructural. (Torrado, S. 1999). Esta transformación ha ocurrido por el aumento y permanencia de la desocupación, fuente de los ingresos, ya que los precios de la canasta se mantuvieron relativamente estables.

Acciones Alimentarias

A falta de una política alimentaria, durante las últimas décadas se han implementado prácticamente todas las acciones alimentarias que figuran en el compendio de la Conferencia Internacional de Nutrición de Roma 1992 y 1996. Hubo:

- 1.- subsidio universal al consumo de alimentos (1989 subsidio a la harina)
- subsidios indirectos a través del tipo de cambio,
- precios controlados, fluctuantes dentro de una banda, libres y finalmente des-regulados,
- intervención estatal en la cadena agroalimentaria (precio sostén de granos, carne y yerba mate a través de las Juntas y Comisiones Reguladoras; subsidio al procesamiento del azúcar a través de gas para los trapiches, y asistencia técnica - INTA, INTI- para la producción, financiada por el estado),
- apoyo a la producción extensiva (subsidios) y a la producción para el autoconsumo (prohuerta)
- políticas de promoción y asistencia social-nutricional que trataremos a continuación

En el esquema ideológico e institucional de la convertibilidad que nutrió la política social, los programas asistenciales ocuparon un lugar privilegiado en desmedro de las de las políticas más universalistas por lo que no es extraño que hayan aumentado considerablemente. A medida que se focalizaba en poblaciones más específicas, se tenían que crear más y más pequeños programas para cubrir a la creciente población empobrecida.

Hubo algunas constantes que marcaron las tendencias en el diseño de programas, las cuales, antes que depender de evaluaciones racionales parecen más bien depender de “modas técnicas” (aunque parezca un oxímoro). En los 80 se argumentaba que la experiencia de Perú durante el gobierno de Velasco Alvarado aconsejaba que, en contextos políticos altamente clientelísticos y con escasa capacidad de control, se diseñaran programas basados en la entrega directa de productos, porque, aunque eran más caros por la burocracia administrativa necesaria para comprar y repartir, finalmente resultaban más baratos porque tales los productos eran más difíciles de desviar por los caudillos locales que las prestaciones monetarias o cuasi monetarias -como un bono- que quedaban fácilmente en la estructura de poder y generaban poblaciones dependientes de los punteros locales que manejaban las prestaciones a su antojo.

Con estas prevenciones en el diseño del PAN (Programa Alimentario Nacional) se distribuyeron cajas de productos.

En los 90, en cambio, la “moda” fue la organización de comedores, la racionalidad técnica señalaba que una caja entregada a la familia diluye el efecto en todos los miembros y los técnicos pierden el control de la prestación selectiva que fuera diseñada para la embarazada, el niño o el anciano. Los comedores, además de facilitar este control resultan más baratos por la economía de escala que representa preparar

estandarizadamente las raciones.

No puede dejar de criticarse la falta de autonomía que adquieren los agentes sociales (ya que en ambos proyectos son los técnicos los que deciden qué le conviene comer al otro) por eso, las propuestas para el nuevo milenio son los subsidios monetarios tanto para los programas alimentarios como para otras políticas sociales. Sin que se pueda advertir una merma en el clientelismo o en la corrupción parece que las razones que los hacían no-recomendables hace 20 años ahora que se encuentran evidentes y reiteradamente denunciadas no son atendibles. Al momento de esta redacción algunos de estos programas que implican prestaciones monetarias ya han sido objeto de las denuncias esperables respecto de su apropiación por los punteros políticos.

Gasto Publico Social

En la década de la convertibilidad el gasto publico social en alimentación no era un rubro significativo (no tiene apertura específica hasta el 2002) porque, al pensar al mercado como el mejor distribuidor –citamos textual) “la responsabilidad del estado consiste en solucionar las “fallas de mercado”(Flood, C.1994 Secretaría de Planificación Económica) tal era la función del GPS.

Se suponía que tales acciones se lograrían con programas focalizados en poblaciones vulnerables ejecutados por el Ministerio de Salud (niños, embarazadas y desnutridos) Desarrollo Social (aborígenes, pobres e indigentes), Educación (escolares) y Trabajo (desocupados, ancianos). Esta situación, mantenida durante una década dio por resultado un abanico de acciones fragmentadas y dispersas cuya reunión es particularmente problemática porque hay programas cuya prioridad es la asistencia alimentaria (la mayoría bajo la órbita de desarrollo social) y otros que brindan tal prestación como parte de un objetivo más amplio (como el nuestro).

A medida que la pobreza se hacía masiva, más y más programas dependientes de diferentes niveles de administración (nacional, provincial y municipal) se ocupaban de asistir desde el punto de vista alimentario a diferentes poblaciones no contempladas en programas focalizados, ya sea destinando nuevas partidas del gasto, como re-asignando otras. Esto dio como resultado un mosaico muy difícil de reunir.

Para analizar el GPS y dentro de este el estrictamente alimentario utilizaremos diferentes fuentes: los informes de la Secretaría de Planificación económica, datos del SIEMPRO que trabaja con el criterio de Gasto Público Social Focalizado y aquellos que provienen de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados (que trabaja con el gasto consolidado como su nombre lo indica)

Si analizamos el Gasto Público Social respecto del PBI, vemos que durante la última década parece haberse mantenido en un porcentaje bastante estable (entre el 19 y el 21%), sin embargo el PBI fue extremadamente variable ya que registra crecimientos notables como el 6% de 1993 a caídas también notables como el 11% de 2002. Lo convertimos entonces a pesos constantes (de diciembre de 2000) para finalmente sacar cuando le hubiera correspondido a cada ciudadano en situación de pobreza. Observamos entonces que, el gasto público en promoción y asistencia per cápita en la pobreza fue cada vez menor por el doble efecto de la caída de los aportes del tesoro y porque el crecimiento de aquella hizo que debiera repartirse entre mayor número de demandantes En el 2001: 6.232.085 personas con NBI, 1.512.700 personas que nunca asistieron a la escuela, 260.000 desnutridos registrados de los cuales 60.000 son cuadros severos, 640.000 menores de 6 años que no acceden a ninguna oferta educativa, etc. ejemplifican como al crecer la pobreza aumenta la presión sobre las prestaciones del estado.

La evolución del Gasto Social y el ciclo económico muestran una correlación positiva, los años de mayor crecimiento económico también fueron los de mayor inversión social, este comportamiento pro-cíclico es exactamente lo contrario de lo socialmente deseable: se extendió en épocas de bonanza (porque se ampliaron sus fuentes de financiamiento) y se contrajo justamente cuando la pobreza crecía y hubiera sido mas necesaria la intervención del estado. Sin embargo bajo representaciones que promocionaban la “lógica del control del déficit fiscal” se pensaba que como al disminuir la actividad económica también disminuye el financiamiento del sector público era “lógico y evidente” (dentro de “esa lógica” que valorizaba “esa evidencia”) que los recursos para la asistencia social sean, en consecuencia, menores.

En el GRAFICO N° 6 hemos combinado en un índice base 100 la evolución de la pobreza y del GPS en asistencia y promoción social (donde se encuadran la mayoría de los programas de alimentación y nutrición) per cápita (con denominador personas bajo la línea de pobreza. Se observa como mientras la pobreza aumenta la inversión social disminuye, solo el año 94 muestra un comportamiento anti cíclico.

Somos conscientes que la categoría Promoción y Asistencia social es muy grosera y que no necesariamente los fondos transferidos para esa función por la Nación se ejecutan en las jurisdicciones en la función que los origina. Por ejemplo como transferencia de Nación a la Provincia de Buenos Aires en promoción social entra el Fondo de Reparación Histórica del Conurbano que la provincia distribuyó en educación, salud, pavimentos etc. Sin embargo aún con sus falencias es el mejor dato disponible.

CUADRO N° 9

GASTO PÚBLICO SOCIAL 1993-2001

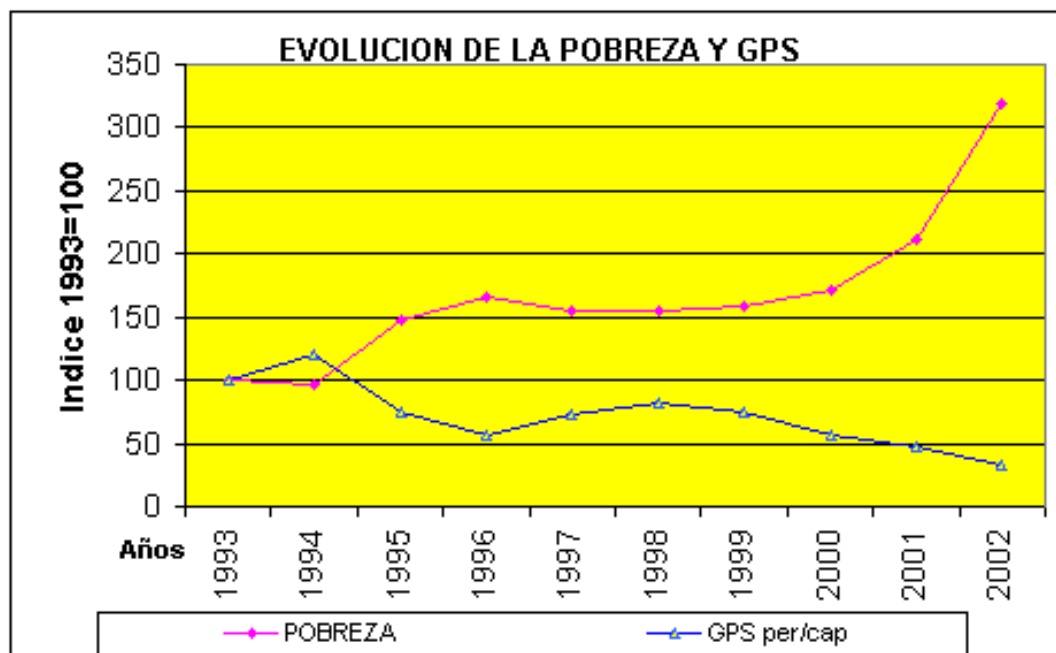
Años	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
%PBI	20,24	20,93	21,17	20,06	19,76	19,94	21,51	21,03	21,83
Millones de \$ cntes dic 2000	51.704	56.819	54.613	53.579	56597	58986	61823	59945	*58473
Gasto en Alim y prom.social.Per/cap pobres	475	571	352	271	343	387	356	267	223

Fuente: Secretaría de Programación Económica y Regional.

A título informativo, con las cifras provisorias de 2002, en el momento de esta redacción son 156\$ per cápita aún con el monto de los planes de asistencia que implementó el gobierno, el crecimiento de la pobreza alcanzó el pico máximo en el tiempo de la medición.

GRAFICO N 6

Evolución de la Pobreza y la inversión social 1993-2002



Fuente: Elaboración propia sobre: ME. GPS Consolidado. López, A. Evolución de la pobreza

Para comprender el por que de este comportamiento pro cíclico hay que ver los costos del Gasto Público Social (GPS), que desde 1991, se utilizaron como una variable clave de la política macroeconómica ya que se consideraba que un aumento del gasto público sin la correspondiente caída en el resto de los gastos, o sin un aumento en la presión tributaria, podía llevar a un déficit presupuestario que provocara inflación (Secretaría de Planificación Económica 1992).

De hecho observamos que el GPS aumentó algunos años y el déficit también, solo que no se enjugó con emisión monetaria (impedida por la Ley de Convertibilidad) sino con ingreso de capitales extranjeros. Un argumento en sentido contrario podría afirmar que el aumento del gasto público hubiera generado demanda efectiva la cual hubiera promovido la producción y por lo tanto el empleo. De tomar este argumento Keinesiano, mas que un costo debería incluirse a la cuestión macro como un justificativo del gasto público, pero esta argumentación no entró en las consideraciones de los planificadores.

Las posibilidades de incrementar la inversión social se vieron, entonces, acotadas a:

- una reducción de los sectores no-sociales (administración pública, defensa, subsidio a privados)
- la expansión de la frontera fiscal vía presión tributaria.
- incrementar la eficiencia de las prestaciones vía un mejoramiento de la gerencia social, (Flood,C. 1994)

Esta última opción que se exploró fue aumentar la productividad. Para ello las tradicionales administraciones de los programas fueron reemplazadas por unidades gerenciales bajo el criterio que esto generaría un aumento de los beneficios sociales sin necesidad de incrementar el volumen de recursos monetarios. Sin dudar de la necesidad de modificar la gestión burocrática de los programas se plantea ¿cuánto puede incrementarse la eficiencia del gasto por esta vía? No podemos evaluar las dos primeras (reducción de los sectores no sociales y presión tributaria) ya que carecemos de datos aunque al parecer ambas han llegado a un límite en que solo puede aumentar la primera, fundamentalmente a través de los gastos para Seguridad y Defensa que se empiezan a considerar imprescindibles luego de un lustro de reducciones y a bajar la segunda ya que también se considera que el sistema tributario Argentino, altamente regresivo, está favoreciendo niveles de evasión intolerables.

Respecto a las mejoras en la gestión, Capitanich (1997) ha calculado que la coordinación entre programas, continuidad de las prestaciones, focalización en poblaciones vulnerables, redistribución provincial de recursos con base racional, evaluación y monitoreo integrados, ahorraría 2.500 millones de pesos lo que significa un ahorro del 10% frente a una deuda en infraestructura social que el mismo autor calcula en 55.000 millones de pesos.

Ni la focalización que se esgrimió como fundamento de la equidad (en tanto concentra los recursos en quienes más los necesitan) ni las mejoras de la gestión lograron compensar la creciente demanda sobre el Gasto Publico Social.

Impacto Distributivo del Gasto Público Social

Dentro de la composición del GPS hay dos componentes:

1. - los sectores: dentro del cual se incluyen los gastos en Educación, Cultura Ciencia y Técnica Salud, Agua potable, Promoción y Asistencia Social, Trabajo, Vivienda;

2.- los seguros compulsivos: abarca salud (obras sociales y PAMI) promoción y asistencia social (obras sociales e INSSJyP) previsión social y trabajo (seguro de desempleo y asignaciones familiares).

Ambos tienen problemáticas y financiamiento distinto, mientras que el gasto en los sectores en términos globales o per cápita decrece a medida que aumenta el ingreso, los seguros sociales se comportan en forma inversa.

El rubro que nos ocupa en la categorización presupuestaria abarca los gastos en nutrición y en promoción social alimentaria. Señalamos que existen muy pocas fuentes de datos que permitan un análisis más exhaustivo de la inversión del estado en alimentación por lo que los datos que se analizan corresponden a distintos años y distintos autores que en muchos casos son los únicos que han trabajado el tema.

Hay un trabajo realizado por funcionarios del Banco Mundial en 1994 que calcula la distribución del gasto social per cápita por quintiles de ingreso. Como se observa en el CUADRO 10 algunos de ellos son claramente progresivos como educación primaria, salud pública, promoción social y sobre todo alimentación y nutrición. Esta distribución no nos sorprende ya que deberían (como efectivamente el cuadro demuestra que están) enfocadas a los pobres y es esta población la que los utiliza principalmente. Lo que no quiere decir que los sectores no-pobres no se beneficien con la inversión del estado (por ejemplo en educación alimentaria) y se “apropien” de un porcentaje de la inversión social.

Más sorprendente, en cambio resulta descubrir que los planes de vivienda estaban orientados a los sectores medios.

O que la inversión en cultura se la apropian proporcionalmente más las dos puntas de la pirámide de ingresos mientras que deportes y recreación es progresivo y llega más a los que menos tienen.

El GPS invertido en jubilaciones y obras sociales eran claramente regresivos, dirigidos principalmente a sectores de ingresos medios y altos

E total (considerando seguros y sectores) este informe registra que el GPS es regresivo ya que los pobres se apropian de una porción proporcionalmente menor que los sectores más acomodados.

CUADRO N° 10

DISTRIBUCION DEL GPS PER CÁPITA POR QUINTILES DE INGRESO

(Promedio Nacional =100)

	Quintiles					Total
	1	2	3	4	5	
1.-EDUCACIÓN	127,13	96,74	97,47	84,69	79,63	100
Primaria	166,76	108,64	92,88	65,04	28,15	100
Secundaria	110,25	97,97	121,49	86,84	70,42	100
Terciaria	32,21	67,64	74,36	143,10	264,70	100
Gastos administrativos	109,17	89,80	96,34	93,10	110,64	100
2.-SALUD	143,30	84,78	122,36	85,60	31,03	100
Hospitales Públicos	143,30	84,78	122,36	85,60	31,03	100
Costos administrativos	143,30	84,78	122,36	85,60	31,03	100
3.-AGUA Y SERVICIOS SANITARIOS	96,05	100,16	101,21	102,08	102,38	100
4.-ALIMENTACIÓN Y NUTRICION	192,34	92,03	91,95	66,68	15,27	100
5.-VIVIENDA	78,69	92,98	120,63	105,30	110,00	100
6.-PROMOCION SOCIAL	178,30	98,60	108,81	38,40	28,66	100
7.- TRABAJO	66,13	83,85	98,92	144,71	144,04	100
8.-CULTURA Y DEPORTES	161,62	64,42	77,20	131,61	224,56	100
Cultura	31,34	56,90	73,34	143,37	258,25	100
Deportes	161,62	108,12	99,60	63,21	28,77	100
9.-CIENCIA Y TECNOLOGÍA	31,34	56,90	73,34	143,37	268,26	100
10.-OTROS SERVICIOS URBANOS	100,20	99,91	100,10	100,10	99,51	100
SUBTOTAL (1 a 10)	122,41	92,74	104,19	88,41	78,41	100
11.- JUBILACIONES	42,50	88,65	97,66	124,67	186,69	100
12.-OBRAS SOCIALES	78,30	111,55	102,26	108,91	108,61	100
Salud	7,78	112,03	102,60	108,49	108,91	100
Otros servicios	81,25	108,86	100,32	111,32	106,89	100
13.-ASIGNACIONES FAMILIARES	93,98	108,94	99,30	111,29	87,73	100
SUBTOTAL (11 a 13)	56,59	96,86	99,16	119,05	156,73	100
TOTAL GASTO SOCIAL	86,35	95,06	101,35	105,66	122,68	100

Fuente: The surfacing of Argentina's poor: a profile. B.M. 1994 pp 93

En Julio de 2002 la dirección de Gastos Sociales Consolidados publicó un trabajo sobre el impacto distributivo de la política social en Argentina para el año 1997. Al revés del informe del Banco Mundial en 1994 encuentra que el GPS es progresivo y está fundamentalmente dirigido a los pobres.

CUADRO N°11

Impacto Distributivo el GPS (en Pesos por habitante 1997)

SECTORES	1	2	3	4	5	Total
Educación Cultura Ciencia y Técnica	376	352	364	356	317	353
Salud	218	162	147	118	71	143
Agua Potable y Alcantarillado	13	14	13	15	16	14
Vivienda y Urbanismo	26	35	39	47	44	38
Promoción y Asistencia Social	203	93	41	23	12	74
Otros Servicios Urbanos	64	67	66	74	79	70
Total Sectores	901	723	669	633	539	693
SEGUROS						
Salud	97	138	212	313	369	226
Promoción y Asistencia	21	29	21	15	10	19
Trabajo	26	47	65	79	62	56
Total Seguros	144	213	298	406	440	300
TOTAL GPS	1045	936	967	1040	979	993

Fuente Cuadro 2.2 ME.

Dentro de los sectores sociales encuentran que Salud y Promoción Social son fuertemente progresivas, mientras que Educación es ligeramente pro-pobres, mientras que en el resto de los rubros el gasto se orienta preferencialmente hacia los estratos de mayores ingresos. Encuentran que esto se debe a la inversión en Programas focalizados en la pobreza que representan el 82% del gasto en los sectores sociales.

Dentro de los seguros, encuentran que el gasto en promoción y asistencia social (obras sociales e INSSJyP) es progresivo ya que está dirigido principalmente a los más pobres, pero en cambio es fuertemente regresivo en los seguros: Salud (obras sociales y INSSJyP) y Trabajo (asignaciones familiares y seguro de desempleo).

Sin embargo, a diferencia del estudio del Banco Mundial en este surge que el beneficio del gasto es mayor para los estratos de menores ingresos lo que implica que el gasto social tal como está administrado en Argentina sería progresivo.

Si bien el gasto público es importante, el subsidio neto, sobre todo en alimentación adquiere un lugar prioritario ya que todos los sectores de la población participan del financiamiento del gasto público social, es necesario calcular el subsidio neto de impuestos que recibe cada estrato para evaluar finalmente cual es el impacto distributivo final. Este subsidio neto en alimentación deberíamos calcularlo tomando lo que el estado aporta como porcentaje del ingreso de los sectores pobres que reciben planes o programas alimentarios, menos lo que el estado les saca a esos mismos sectores cada vez que comen, cocinan, beben o simplemente desarrollan su vida, en forma de impuestos. El trabajo ya citado encuentra -analizando el impacto distributivo de los impuestos- que aunque los más pobres soportan una presión tributaria mas fuerte que el resto (CUADRO N° 12) el subsidio neto es positivo para ellos por el efecto igualador que aporta este Gasto Público Social.

Hay que hacer algunas precisiones metodológicas antes de transcribir los cuadros: en este trabajo se supone que la totalidad de GPS se financia con impuestos y se resta a lo percibido por cada sector la suma de los impuestos pagados para financiarlo, también se supone que el ingreso disponible total no cambia y la suma de los subsidios netos es cero (unos reciben mientras otros ceden) así se puede calcular el efecto distributivo del GPS evitando las distorsiones de una carga impositiva excesiva que no lo estaría financiando.

CUADRO N° 12

Impacto Distributivo de los impuestos

Distribución de la carga e indicadores de presión tributaria Argentina 1997

Quintiles	1	2	3	4	5	total
Recaudac.Tribut.millones\$	2191	3953	6349	10895	36387	59774
Estructura porcentual (1)	3,7	6,6	10,6	18,2	60,9	100
Presión Tribut.promedio(2)	41,9	35,9	34,6	35,1	34,9	35,2
Presión Tribut.diferencial(3)	119,2	101,9	98,3	99,6	99,2	100

(1) Porcentaje de recaudación asignada a cada quintil. (2)Relación porcentual entre los impuestos asignados a cada quintil y el ingreso disponible del mismo (3)relación porcentual entre la presión tributaria de cada quintil y la presión promedio del sistema .

Fuente Direcc.Gasto Social Consolidado M.Econ

En el CUADRO N°13 se muestra que los cuatro primeros quintiles reciben un subsidio neto positivo que es financiado por el último quintil y entre ellos el primero (los más pobres) duplica su ingreso disponible.

CUADRO N°13

Subsidio neto

Quintiles	1	2	3	4	5	Total
GPS neto del pago de impuestos e, mill de\$	6157	4331	3147	948	-14583	0
Como % de ingreso disponible	117,8	39,3	17,1	31,1	-14,0	-

Fuente: DGSC

En el CUADRO N° 14 muestra como el efecto igualador del GPS se ve contrarrestado por el efecto regresivo (pro-rico) del sistema tributario pero sin llegar a anularlo así los hogares del primer quintil que participan inicialmente con el 3,1% del ingreso disponible total,

por efecto de la política social incrementan su participación al 6,7% y a la inversa los más ricos que inicialmente participaban con el 62,3% reducen su participación al 52,8%.

CUADRO N° 14

Distribución del Ingreso Disponible Antes y después de la Política Social 1997

Quintiles	1	2	3	4	5	total
Ingreso disponible antes de la política social	3,1	6,5	10,8	18,3	61,3	100
Ingreso Disponible después del GPS	6,2	8,6	12,3	18,7	54,2	100
Ingreso disponible después de impuestos	2,9	6,5	10,9	18,3	61,5	100
Ingreso disponible después de política social	6,7	9,0	12,7	18,9	52,8	100

Fuente: DGSC Cuadro 4.2

En 1995 sobre un relevamiento que realizamos para el AMBA (Área Metropolitana de Buenos Aires), el equipo dirigido por el economista A. Bocco,^[1] calculó la presión impositiva encontrando que era proporcionalmente mas alta en los más pobres.

CUADRO N°15°

Presión Impositiva por Nivel de Ingreso

En % del ingreso

Quintiles	1	2	3	4	5
Nacional bruta	23,52	20,06	19,28	18,30	18,67
IVA Bruto	10,45	8,54	8,39	7,22	6,57
SSS	7,35	6,57	6,42	6,05	5,63
SSS Directo	2,99	2,99	2,99	2,99	2,99
SSS Indirecto	4,36	3,58	3,44	3,06	2,64
Ganancias	1,25	1,03	0,99	1,80	3,22
Personas Físicas	0,00	0,00	0,00	0,69	1,04
Sociedades y benefi del exterior	1,25	1,03	0,99	1,11	2,18
Internos unificados	1,48	1,22	1,16	1,04	0,89
Combustible y gas	0,85	0,92	0,70	0,66	0,96
Derechos de importación	0,96	0,79	0,75	0,67	0,58
Derechos de exportación	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Tasa estadística	0,74	0,61	0,58	0,52	0,45
Bienes Personales	0,00	0,00	0,00	0,06	0,09
Activos	0,11	0,09	0,09	0,10	0,20
Fondo Tabaco	0,19	0,17	0,09	0,11	0,04
Fondo de energía eléctrica	0,13	0,11	0,09	0,06	0,03
PROVINCIAS	3,99	3,65	3,58	3,32	3,12
Ingresos Brutos	3,26	2,68	2,57	2,29	1,97
Inmobiliario	0,73	0,87	0,90	0,85	0,55
Automotor	0,00	0,10	0,12	0,18	0,59
RESTO NACION Y PCIAS	1,40	1,25	1,23	1,16	1,07
TOTAL BRUTO	28,91	24,96	24,09	22,77	22,87

Fuente : cuadro 52.

Donde llega al 28, 91 % de sus ingresos mientras que alcanza a solo el 22,87 de los sectores mas acomodados.

Tal regresividad es el resultado de la mayor dependencia de los recursos tributarios por parte del estado y de la elección de los objetivos para la política impositiva que se han centrado en la recaudación antes que en la equidad. Esto último queda al descubierto cuando observamos el peso que tienen en la recaudación los impuestos al consumo (tanto en el nivel provincial como nacional) frente a los impuestos a la ganancia o a las manifestaciones de riqueza Para ver cuán inequitativos resultan los impuestos al consumo señalamos como repercute de manera diferencial a medida que decrece el ingreso familiar. Mientras el IVA representa el 36,14% del total de impuestos pagados por el primer quintil, significa tan solo el 28,72% del total de impuestos pagado por el 5to. El total de impuestos que gravan al consumo (incluyendo los derechos de importación y la tasa estadística que se transfieren vía precios a los consumidores) representan el 62,45% del total d impuestos pagados por el 1er quintil y apenas el 50,23% del pagado por el Quinto

CUADRO N°16°

Estructura porcentual de la Presión Impositiva por tipo de impuesto en % del

Total de impuestos pagados por quintil

Quintiles	1	2	3	4	5	Total
Nacional bruta	81,35	80,36	80,03	80,34	81,07	81,07
IVA Bruto	36,14	34,24	34,81	31,70	28,72	30,87
SSS	25,42	26,32	26,67	26,57	24,61	25,43
SSS Directo	10,34	11,97	12,40	13,12	13,07	12,78
SSS Indirecto	15,08	14,35	14,27	13,45	11,55	12,65

Ganancias	4,32	4,11	4,09	7,89	14,08	10,35
Personas Físicas	0,00	0,00	0,00	3,03	4,54	3,09
Sociedades y benefi del exterior	4,32	4,11	4,09	4,86	9,54	7,25
Internos unificados	5,13	4,88	4,80	4,55	3,88	4,27
Combustible y gas	2,93	3,68	2,92	2,88	4,19	3,68
Derechos de importación	3,31	3,15	3,13	2,95	2,53	2,78
Derechos de exportación	0,04	0,05	0,05	0,06	0,06	0,06
Tasa estadística	2,55	2,43	2,42	2,28	1,96	2,14
Bienes Personales	0,00	0,00	0,00	0,28	0,41	0,28
Activos	0,40	0,38	0,37	0,45	0,87	0,66
Fondo Tabaco	0,67	0,67	0,39	0,47	0,19	0,33
Fondo de energía eléctrica	0,44	0,45	0,36	0,27	0,13	0,23
PROVINCIAS	13,79	14,61	14,88	14,59	13,64	14,07
Ingresos Brutos	11,28	10,73	10,67	10,06	8,63	9,46
Inmobiliario	2,51	3,49	3,73	3,72	2,42	2,94
Automotor	0,00	0,40	0,48	0,81	2,59	1,68
RESTO NACION Y PCIAS	4,86	5,03	5,09	5,7	4,70	4,85
TOTAL BRUTO	100	100	100	100	100	100

Fuente: cuadro 54 Bocco et al 1997

Estos autores señalan también que los impuestos que gravan al trabajo siguen un comportamiento general. El interrogante es ¿cómo se concilia este fenómeno con el hecho que los sectores más prósperos son los que poseen mayores ingresos relativos? La respuesta es que a medida que asciende el ingreso también cobran mayor peso las profesiones independientes con aportes jubilatorios menores a aquellos que se descuentan directamente de las planillas de sueldos y por el hecho que los aportes patronales son trasladados enteramente al precio final de los bienes en el mercado interno por lo que en la práctica terminan operando como impuestos indirectos sobre el consumo. Si al peso relativo de los impuestos al consumo se le agregan los que gravan el trabajo las participaciones porcentuales ascienden al 87,78% para el Iquintil y 75,84% para el quinto señalando el abuso que se hace en Argentina de los impuestos de más fácil recaudación como son los que recaen sobre los consumos o el trabajo frente a los impuestos a las ganancias, la riqueza o el patrimonio. Pasan luego a observar como repercute la estructura tributaria en cada quintil verificando que porcentaje del total recaudado por tipo de impuesto, aporta cada sector.

Destacan el hecho que para determinados impuestos los sectores de mas bajos ingresos aportan una porción mayor del total recaudado que para otros. Esto ocurre para el IVA, para los aportes indirectos a la seguridad social, para los impuestos internos unificados, para los derechos de importación, la tasa estadística, los ingresos brutos y el fondo de energía eléctrica. Si bien en los últimos quintiles se concentra casi el 75% de todo lo recaudado por el estado en concepto de impuestos, si se considera el contexto general de participación en la distribución del ingreso familiar disponible es difícil concluir que la presión sobre ellos es excesiva en vista del siguiente cuadro.

CUADRO N^a 17 PARTICIPACIÓN Y PRESION

	QUINTILES				
	1	2	3	4	5
Participación en % del ingreso	3,59	7,62	12,48	20,02	56,29
Participación en % en el total de impuestos	4,44	8,14	12,86	19,50	55,06
Presión impositiva	28,91	24,96	24,09	22,77	22,87

Fuente: cuadro 57 Bocco et al.

Esto indicaría no una presión excesiva sobre los más acomodados sino todo lo contrario: la baja presión que se ejerce sobre este sector por medio de impuestos y una injusta presión sobre los que menos tienen ejercida mediante impuestos al consumo.

Una importante duda se desprende de este estudio y es ¿cómo es posible que si el 55% del ingreso se concentra en el 20% de los hogares estos resulten demasiados para que la autoridad fiscal pueda controlarlos, tolerando los altos índices de evasión que caracterizan al sistema impositivo argentino?.

Los estudios ya citados, si bien parten de diferentes fuentes uno partiendo del presupuesto otro de estudios de campo llegan a conclusiones similares: los pobres soportan una mayor presión impositiva, ya que la estructura recaudatoria se apoya en los impuestos al consumo. Y por el estudio de A.Bocco esta es una constante histórica que se acentúa con cada reforma. Debemos señalar que aunque las cifras finales a que arriban ambos estudios son diferentes, la relación entre los quintiles se mantiene (lo que constituye una prueba de validez externa)

Gasto público Social en Alimentación

Al departamento de nutrición le interesa particularmente el Gasto Publico Social en Alimentación y el subsidio neto del mismo en la población mas pobre que es la que concurre a nuestro programa .

Procederemos ahora a buscar cual fue el aporte del estado a la alimentación de los pobres calculando el subsidio neto del gasto público social en alimentación , cosa que solo podemos hacer para los dos únicos años que tenemos cifras oficiales, que son 2000 y 2001 con

794.114.847\$ y 691.785.988\$ respectivamente.

Procederemos de una manera muy global, buscando el subsidio neto para el año 2001. Comenzaremos tomando como indicador del reparto la lógica de distribución que consigna el trabajo del Banco Mundial que hemos señalado anteriormente (CUADRO N° 10). Dado tal reparto, los hogares indigentes que ese año casi llegaban a ser el 20% de la población, hubieran recibido el equivalente a 143,60\$, el segundo quintil, pobres, 68,7\$ mientras que los restantes quintiles 68\$ 49\$ y 11\$ respectivamente. Lo que significa que el aporte del estado a su alimentación resulta el 6,7 % de los ingresos medios del primer quintil, el 1,5% del segundo el 1% del tercero o fracciones menores para los mas acomodados.

CUADRO N° 18 GASTO PUBLICO SOCIAL EN ALIMENTACIÓN 2001

	1° Quintil	2° Quintil	3° Quintil	4° Quintil	5° Quintil
GPSA por hogar	143,6	68,7	68,7	49,8	11,4
Ingreso anual medio	2154	4488	7146	11478	27774
%GPS/ingreso m	6,7	1,5	1,0	0,4	0,041

Fuente: Elaboración propia en base a DGSC

Sin embargo, ese año y según la EPH hay 919.238 de hogares (urbanos) que se declaran sin ingresos, estos son el 9% del número total de 10.106.300 hogares que registra el censo 2001. Estos hogares no están incluidos en el tramo de ingresos correspondientes al primer quintil, sin embargo por su magnitud debemos considerarlos.

Si incluimos en nuestros cálculos estos hogares sin ingresos, quienes deberían ser los primeros receptores de la asistencia social alimentaría, como una categoría mas, manteniendo la lógica de la distribución (entre otras cosas porque es la única existente) entonces la cifra del GPS en alimentación que reciben los hogares baja a 130,6\$ para los hogares sin ingresos y para el primer quintil, 62,5\$ para los quintiles 2 y 3. Los no-pobres recibirían una suma equivalente a 45,3\$ y 10,4\$ respectivamente. Volvemos a aclarar que tales cifras en los quintiles de mayores ingresos no necesariamente significa que esta población reciba los productos de los programas o tome sus comidas en comedores populares, sino que ciertas actividades de los programas alimentarios como por ejemplo la educación, le llegan en alguna medida.

Esto quiere decir que el GPS en alimentación para ese año fue equivalente al 100% de los ingresos de los hogares que declaran no tener ninguno, solo al 6,1% del ingreso que logra el primer quintil, el 1,4% de los ingresos del segundo, claramente desfavorecido ya que sus ingresos los colocan bajo la línea de pobreza. En cambio fue el 0,9 % de los ingresos medios del tercer quintil y fracciones como 0,4 y 0,037% para los de mayores ingresos

Sin embargo, si buscamos construir el subsidio neto en alimentación deberíamos considerar tanto lo que el estado dice como asistencia alimentaría como los impuestos que el estado les ha cobrado a estos hogares y que, tomando el trabajo de A.Bocco antes citado, resulta un 28% de sus ingresos para los más pobres CUADRO N° 15 de los que el IVA configura el 36% del total de ingresos pagados (CUADRO N° 16).

De esta manera podemos calcular que en el 9% de los hogares el subsidio neto ha sido positivo ya que estos hogares al no tener ingresos han recibido un 100% en asistencia social alimentaria y no han pagado impuestos porque no compraron alimentos sino que los recibieron. Pero el primer quintil, los que están bajo la línea de indigencia, han recibido como aporte del estado el equivalente a 130\$ y han pagado impuestos por sus alimentos a razón de 225\$ por lo que resulta un subsidio neto negativo de -94\$. Esto quiere decir, que el estado les ha cobrado en materia de impuestos al consumo alimentario mas que lo que les ha entregado en concepto de asistencia alimentaria.

CUADRO N°19 GPS EN ALIMENTACIÓN AJUSTANDO LOS HOGARES SIN INGRESOS

	Sin Ingresos	1 Quintil	2 Quintil	3 Quintil	4 Quintil	5 Quintil	
GPS por hogar \$	130,6	130,6	62,5	62,4	45,3	10,4	
GPS como % del Y	100	6,1	1,4	0,9	0,4	0,037	
Impuestos/consumo aliment.	0	225	383	599	828	1824	
SUBSIDIO NETO	130	-94,5		-321,1	-536,8	-783,2	-1813,9

Fuente: elaboración propia en base a EPH, DGSC y Bocco et al

Podemos comprobar estas cifras haciendo otro desarrollo (que si bien confirma el resultado es menos seguro), calculando el gasto en alimentos de la encuesta de gastos de los hogares de 1996/7 (no hay otros datos más modernos y nos obliga a suponer que la crisis que se había acentuado en el 2001 había mantenido la estructura del gasto en alimentación del 96/97 lo que sabemos que no es así ya que a medida la población se empobrece sube la proporción del gasto dedicada a la alimentación según la ley de Engel. Si al ingreso medio de cada quintil le calculamos su gasto proporcional en alimentos y a este el 21% directo de IVA, una vez comparando esta cifra con el aporte del GPS en alimentación volvemos a tener un subsidio neto negativo de 96\$ en los indigentes y mayor aún en los pobres donde alcanza a 354\$.

CUADRO N°20

Subsidio Neto del Gasto Público en Alimentación

	1 Quintil	2 Quintil	3 Quintil	4 Quintil	5 Quintil
Ingreso medio anual	2154	4488	7146	11478	27774
Gasto en alimentación Según % de la ENGHO	1081	1981	2893	4124	8579

IVA 21% directo	227	416	608	866	1802
GPS en alimentación	130,5	62,4	62,4	45,2	10,3
Subsidio neto	-96	-354	-545	-821	-1791

*siempre ajustando los quintiles con el agregado de los que se declaran sin ingresos

De manera que ya sea partiendo del ingreso como del consumo alimentario siempre los pobres terminan recibiendo menos de lo que ellos han pagado en concepto de impuestos a su propia alimentación.

Veremos ahora el impacto del insumo leche en polvo de nuestro programa en el GPS y en los hogares más pobres.

Suponemos que el uso del sistema público se concentra (autofocalizándose) en los primeros 3 quintiles (60% de la población) de menores ingreso, apoyados por el hecho que el sistema Público concentra el 63% de los partos.

De esta manera el total de la inversión del Programa Materno Infantil en leche iría a parar a los primeros 3 quintiles (apoya este supuesto la apropiación diferencial que calculó el BM y que ya hemos utilizado) Que a la vez concentran la mayor cantidad de niños los que calculamos como población objetivo del programa. Como no tenemos los ingresos de la población que concurre hemos realizado una asignación a los diferentes quintiles con los criterios de la EPH. De esta manera si tomamos los 9 millones de pesos que se invirtieron en el año 2001 en leche, estos representan el 6% del GPS en alimentación que le llega a los hogares, aunque debemos señalar que fue el peor año de la década respecto a la inversión en leche representando solo el 30% del presupuesto histórico. Este subsidio hubiera sido del orden de 6,4\$ por hogar por año, a todas luces insuficiente para prevenir problemas de alimentación en los más pequeños ya que resulta en el 0,3% de los ingresos de los más pobres 0,1% de los pobres que concurren al hospital público y el 0,6% de su gasto en alimentación.

Es ocioso decir que con esta inversión es poco probable que puedan verse resultados en la alimentación de la población infantil. Sin duda la inversión pública fue aprovechada por aquellos que la recibieron, pero con cifras tan bajas es poco posible reconocer algún impacto a nivel masivo puesto que se diluye en la cantidad (por no mencionar otras problemáticas (discontinuidad, dilución etc.) que no quedan reflejadas en las estadísticas.

Si queremos acercarnos a conocer cual es el impacto del insumo leche del PMI en el GPS y en los hogares, podríamos hacer el mismo cálculo con el promedio de las inversiones en leche de la década 1991-2001. Esto soluciona el problema de estar trabajando con el peor presupuesto de la década. Utilizando el promedio, entonces, la leche del PMI llega a ser el 15,4% del GPS en alimentación que llega al hogar, un 0,9% de los ingresos del hogar y el 1,9% su gasto en alimentación.

CUADRO N° 21

PMI 2001 en el GPS y en el Hogar

	1 Quintil	2 Quintil	3 Quintil
GPS del PMI en leche	3182428	2983527	2983527
\$ Leche por hogar	6,4	6,4	1,9
% Leche s/gasto en alimentación del Hogar	0,6	0,3	0,1
% Leche s/ingresos del hogar	0,3	0,1	0,03
% Leche s/GPS en el Hogar	4,9	10,2	3,1

CUADRO N° 22

Leche del PMI en el GPS y en el Hogar con el Presupuesto

Promedio década 1991-2001

	1 quintil	2 Quintil	3 Quintil
GPS del PMI en leche	11895531	10017289	9391208
\$ en leche por hogar\$	20,1	20,0	20,0
% Leche s/gasto en alimentac. del Hogar	1,9	1,0	0,7
% Leche s/ingresos del hogar	0,9	0,4	0,3
Leche s/ GPS en el Hogar	15,4	32,21	32,2

Fuente: elaboración propia en base a cuadro 13, y Memoria PMI MSalud

Estas cifras muestran que si bien nuestra leche es un componente importante dentro de la asistencia alimentaria que llega a los hogares más pobres, poco hace al gasto en alimentación de los hogares o en sus ingresos.

Este trabajo tenía como uno de sus objetivos situar nuestro programa en las políticas públicas que inciden dentro de la seguridad alimentaria y contribuir a encontrar los puntos críticos donde se puede operar desde el estado para ser mas eficientes .

Luego de estos desarrollos podemos concluir que queda claro el escaso –pero importante- lugar que tiene dentro del GPS y lo inconveniente que resulta , en esta época en donde todas las propuestas de mejoramiento de la situación de la población pasan por mejorar la redistribución del ingreso , hacerlo vía asistencia social alimentaria (que no negamos que es importante) pero SI NO SE REALIZA EN EL MARCO DE UNA REFORMA TRIBUTARIA que deje de cobrarle mas impuestos a quienes menos tienen , será poco el impacto que podemos esperar. A menos que creciera el número de indigentes totales (es decir hogares sin ingresos) y que la asistencia se hiciera vía comedores o productos , de cualquier forma que no fuera monetaria (o cuasi monetaria a través de vales por ejemplo) ya que si fuera de esta manera volveríamos a licuar los 130\$ sacándoles el peso correspondiente a los impuestos al consumo en que deberían invertir su ingreso subsidiado.

Antes que pretender una redistribución vía Gasto Público Social se recomienda promover una reforma del sistema tributario pero se podría comenzar por liberar a los pobres bajando el IVA a los alimentos trazadores de sus consumos, como existió antes de la reforma tributaria

de 1992 cuando se levantaron las exenciones.

Análisis del Gasto Público Social en Alimentación según presupuesto 2003[2]

(cifras provisorias del presupuesto aprobado y en ejecución a abril 2003)

Del análisis de los presupuestos de los últimos años (1998-2003) se desprende que los Servicios sociales se llevarán el 56% del presupuesto (10% menos que el año anterior) y 22,6% dedicado al servicio de la deuda pública. Si estos dos rubros se llevan casi el 70% del presupuesto ello significa que difícilmente pueda influir en el camino del desarrollo económico (no tiene capacidad para invertir ni para apoyar monetariamente sector económico alguno)

CUADRO N° 23

Presupuesto 2003 por función en millones de pesos

N° orden	Función	Gasto	%
1	Seguridad Social	22169	33,5
2	Deuda Pública	14983,9	22,6
3	Trabajo	3815,6	5,8
4	Administración Fiscal	3750,1	5,7
5	Salud	3729,5	5,6
6	Promoción Social	2868,3	4,3
7	Educación y Cultura	2830,2	4,3
8	Defensa	2386,9	3,6
9	Seguridad Interior	1616,7	2,4
10	Transporte	1351	2
11	Relaciones Interiores	952,6	1,4
12	Judicial	910,9	1,4
13	Ciencia y técnica	802,6	1,2
14	Vivienda y Urbanismo	708,1	1,1
15	Relaciones exteriores	674,2	1
16	Energía y Combustibles	537,4	0,8
17	Legislatura	355,2	0,5
18	Agricultura	278,4	0,4
19	Direcc.Sup. Ejecutiva	272	0,4
20	Inteligencia	229,1	0,3
21	Agua Potable	201	0,3
22	Sist penal	195	0,3
23	Industria	122,9	0,2
24	Comunicaciones	105,4	0,2
25	Ecología	89,5	0,1
26	Comercio y Turismo	79,5	0,1
27	Informacion y estadísticas	79	0,1
28	Control de la Gestión pública	50,8	0,1
29	Seguros y finanzas	28,2	0
	Total	66173	99,7

Analizando el gasto 2003 por función señalamos que a salud corresponde el 5,6% y a educación 4,3% ambas no alcanzan al 10% total .Aunque es una falacia considerar gasto en salud y educación la inversión en capital humano que realiza la sociedad, a través del estado. Pero estos datos son preocupantes porque si tal porcentaje no aumenta la desinversión de la última década , que ya había contribuido sustancialmente al deterioro de la salud pública , no podrá ser revertida.

10 funciones concentran el 90% del gasto: La seguridad social 35% y el pago de la deuda pública 22% concentran el mayor peso (56%) del total.

El gasto en salud en el 2003 , si bien representa un incremento de 582,3 millones respecto del año anterior, este 25% de aumento no llega a compensar el 41% de aumento inflacionario del año 2002, es decir que en pesos constantes el presupuesto en salud ha descendido un 20%.

CUADRO N° 24

Función Salud comparando los Presupuestos 2001/03

	2003	2002	2001	Diferencia %
Salud Total	3.729.495.861	2.770.195.148	2.970.435.922	25,72
Administración Central	1.342.973.074	742.963.991	964.458.879	44,67
Organismos descentralizados	203.476.443	164.523.940	93.897.362	19,14
Seguridad Social	2.183.046.344	1.862.707.217	1.912.079.681	14,67

El análisis del gasto por carácter insitucional refleja que se incrementa la función de la administración central 44%, del PAMI en la seguridad social 14% y los organismos descentralizados 19% aunque no en el mismo porcentaje .

En el cuadro 25 se analiza los incrementos en el presupuesto de salud , en parte debido al cese de funciones que la secretaría de desarrollo social transfiere al ministerio de salud como la atención médico-social a pensionados y grupo familiar (480.000 beneficiarios) por un valor de 160.666.251 \$. También se muestra como diferentes ministerios contribuyen a la función salud, Ministerio de Trabajo, Defensa, Educación, etc. . Pero el gasto total del ministerio de salud (1.299.232.320) es mayor al reflejado en el cuadro anterior (1.260.871.185) dado que participa además con las funciones ciencia y técnica (32.287.8846), promoción social (5.793.569) y servicio de la deuda publica (279.720) .

Cuadro 25
Agrupamiento de la Función Salud por Ministerios en los presupuestos 2001-03

	2003	2002	2001
Poder legislativo	16.506.001	16.306.000	13.813.214
Presidencia		58.282.846	54.261.055
Ministerio de Defensa	154.022.616	122.373.522	129.462.873
M.Educación	55.089.786	54.599.786	54.849.782
M.Trabajo (PAMI)	2.183.046.344	1.862.707.217	1.912.079.681
M.Salud	1.260.871.185	495.259.526	589.296.365
M.Desarrollo Social		160.666.251	216.672.952
M.Justicia	59.959.929		
Total Funcion Salud	3.729.495.861	2.770.195.148	2.970.435.922

Si analizamos cada uno de los organismos que dependen del Ministerio de Salud , se observa un aumento nominal muy bajo en la mayoría de los organismos (mas bajo que la inflación anual acumulada) por lo que podemos inferir que ese aumento nominal apenas servirá para mantener las plantas funcionales ya que tal aumento nominal ya ha sido absorbido por el aumento de los insumos aún antes de ejecutarse el presupuesto.

Observando estos cuadros , podemos inferir que la labor de salud – dado su presupuesto- es mantener la planta funcional sin capacidad de invertir en acciones de salud que reviertan la situación actual. Desde el punto de vista de los recursos asignados por el presupuesto queda con escasa (por no decir nula) capacidad de maniobra para desarrollar planes o propuestas nuevas.

Cuadro 26
Organismos descentralizados en Salud .Presupuesto Comparando 2001-2003

Organismos descentralizados	2003	2002	2001	dif 01/02
CENARESO	5.793.569	4.182.135	5.104.001	1.611.434
Htal Sommer	23.385.654	15.436.573	20.861.020	7.949.081
ANMATT	18.901.833	15.230.588	17.509.000	3.671.245
INCUCAI	8.434.169	4.770.428	5.128.000	3.663.741
Malbran	32.287.846	20.099.654	27.940.242	12.188.192
C.Mtes de Oca	24.578.756	14.545.003	19.874.000	10.033.753
I.Nac.rehab.Psicofisica del Sur	7.457.070	5.403.360	6.616.000	2.053.710
Serv.N.Reh.y Prom.P.Discap.	7.475.690	5.304.248	6.947.000	2.171.442
Administrac programas especiales	98.549.744	64.095.963	0	34.453.781
Superintendencia de serv.salud	137.620.646	108.100.855	17.018.342	29.519.791
Total ministerio dd salud	364.484.977	257.168.807	126.997.605	107.316.170

El gasto por programas en salud será mas alto nominalmente en los beneficiarios de pensiones no contributivas (que como se ha mencionado pasaron de Desarrollo a Salud) , Atención de la madre y el niño, Prevención y Control de enfermedades, Lucha contra el Sida, Emergencia Sanitaria y las contribuciones a los Hospitales Garrahan y Posadas. Nuevamente este aumento nominal debe relativizarse en función de la inflación que afecta a los insumos.

Si deflacionamos el aumento nominal calculando la inflación acumulada solo en medicamentos – incluyendo el “efecto genéricos”- y aparatología [3], y el porcentaje que ocupan dentro de los gastos en salud vemos como aún con el aumento no se llega al las cifras del año anterior (que no fue precisamente modelo), es mas en pesos constantes ha descendido un 27%.

Tal vez eso ayude a explicar por qué el Ministerio de Salud es una de las jurisdicciones mas dependientes de fuentes de financiamiento externo, en el año 2003 sobre un total presupuestado de 1299,2 millones el 33,8% es decir 438,9 millones está previsto que provengan de fuentes externas de financiamiento.

Aires 1997.

[2] Este trabajo esta basado en el Presupuesto 2003 y en los análisis de Alberto Sánchez, Facundo Crosta, Cristina Flood, Gastón Repetto , Arnaldo Bocco, SIEMPRO y datos propios.

[3] Usamos como deflactor el INDEC .IPC GN. 1/2002