



La ilusión trabajo-céntrica: contradicciones del régimen de bienestar argentino bajo el kirchnerismo

The Labor-centric Illusion: Contradictions in the Argentine Welfare Regime under Kirchnerism

Ailusão trabalho-cêntrica: contradições do regime de bem-estar argentino durante o kirchnerismo

Giuseppe Manuel MESSINA*

Recibido: 14.03.16

Revisión editorial: 25.11.16

Aprobado: 20.02.17



RESUMEN

Este artículo discute las contradicciones que se han manifestado en el régimen de bienestar argentino bajo las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. En particular, se aborda el alcance de la expansión de la política social no contributiva, la cual apuntó a una universalización, a favor de sectores previamente excluidos, de un piso mínimo de protección social, sin lograr reducir la brecha con el sistema contributivo tradicional de la seguridad social. A través de un análisis de las etapas en las que se desarrolló esta experiencia política, se observa primero una recomposición de la relación asalariada, revestida de una retórica del “desarrollo con inclusión social”, que supuso una restauración del enfoque trabajo-céntrico a la integración social. Sin embargo, este proceso fue inconcluso debido, entre otras cosas, a un núcleo irreductible de informalidad laboral, reforzándose la fragmentación en múltiples sistemas de protección, públicos y privados, heredada de las décadas anteriores, según niveles de ingreso y modalidades de inserción laboral. La hipótesis que guía el trabajo es que estas contradicciones son fruto de un desfase entre las continuidades observables en el régimen de acumulación y el intento incompleto de recuperación de un modo de regulación con rasgos similares a la etapa de la industrialización y la génesis del Estado de bienestar argentino.

Palabras clave: Argentina, política social, régimen de bienestar

*Investigador becario postdoctoral CONICET en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja de la Universidad de Buenos Aires (giuseppemessina@derecho.uba.ar), donde integra el Grupo de Trabajo Interdisciplinario “Derechos Sociales y Políticas Públicas”. Una versión previa y más extensa (135 páginas) de este artículo fue preparada para su publicación como documento de trabajo del Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (CEPED-Facultad de Económicas – Universidad de Buenos Aires), donde el autor realizó una estancia de investigación doctoral en 2012. Los resultados de esa colaboración condujeron al cierre de la tesis doctoral del autor (cfr. Messina, 2013) y conforman las bases sobre las que se desarrolló este artículo. Por esta razón, se quiere expresar todo el agradecimiento por el apoyo y los comentarios recibidos de los investigadores que integran el CEPED.

ABSTRACT

This article discusses the contradictions in the Argentine Welfare Regime, which have emerged under Presidents Néstor Kirchner and Cristina Fernández. In particular, it deals with the scope of the expansion in non-contributory social policy, which aimed at the universalization of a minimum social protection floor for the previously excluded sectors, but failed to narrow the gap with the traditional contributory social security system. Through an analysis of the phases in which this political experience unfolded, we observe at first a reconstruction of the wage relationship, imbued with the rhetoric of “development with social inclusion”, which led to a reinstatement of a labor-centric approach to social integration. However, this process was incomplete because -among other things- the existence of an irreducible nucleus of labor informality, which reinforced the fragmentation of social protection, inherited from previous decades into multiple systems -public and private- according to income and employment status. Hence the hypothesis that guides this essay is that these contradictions are the result of a mismatch between the observable continuities in the regime of accumulation and the incomplete attempt to reestablish a mode of regulation with similar features that those existing at the time of the industrialization period and the genesis of the Argentine Welfare State.

Keywords: Argentina, social policy, Welfare Regime

RESUMO

Este artigo discute as contradições que surgiram no regime de bem-estar da Argentina no período dos presidentes Néstor Kirchner e Cristina Fernandez. Sobre tudo, aborda o âmbito da expansão da política social não contributiva, que apontou para uma universalização de um piso mínimo de proteção social para os setores anteriormente excluídos, mas foi incapaz de diminuir a diferença com o sistema contributivo tradicional de seguridade social. Através de uma análise das etapas em que esta experiência política se desenvolveu, se observa a recomposição da relação salarial, revestida com uma retórica de "desenvolvimento com inclusão social", o que levou a uma restauração do enfoque trabalho-cêntrico à integração social. No entanto, este processo não foi completado porque, entre outras coisas, permaneceu um núcleo irreduzível de informalidade laboral, emergindo novamente uma fragmentação em vários sistemas de proteção, públicos e privados, herdados das décadas anteriores, conforme aos níveis de renda e à inserção laboral. A hipótese principal do trabalho é que essas contradições são o resultado de um desacordo entre as continuidades observáveis no regime de acumulação e a tentativa incompleta para recuperar um modo de regulação com características semelhantes à fase de industrialização e da gênese do estado de bem-estar argentino.

Palabras-chave: Argentina, política social, regime de bem-estar

SUMARIO

1 Introducción; 2 El lugar del Estado en la intersección entre economía y sociedad; 3 Las tres fases del gobierno kirchnerista: una mirada (de largo plazo) a la “década ganada”; 4 La intervención en lo social bajo el kirchnerismo: a las fronteras del trabajo formal; 5 Reflexiones finales; 6 Bibliografía; 7 Anexo.

1. Introducción

El pasado día 9 de diciembre de 2015 se concluía el mandato presidencial de Cristina Fernández, marcando el final de una larga etapa de la historia argentina y el comienzo de un nuevo periodo de distinto signo político e ideológico. El actual momento de rápida transición es propicio para proponer un primer balance de esa experiencia, desde una perspectiva de largo plazo que incluya a las décadas anteriores, con un foco sobre las transformaciones del régimen de bienestar social argentino y los cambios en los mecanismos de resolución de la “nueva cuestión social” (Cortés y Kessler, 2013) surgida del declive de la sociedad asalariada de la etapa industrialista. En efecto, el discurso legitimador que ha acompañado a la acción política del denominado “kirchnerismo”¹ desde su acceso al poder en 2003, ha girado en torno al concepto de “inclusión social”, desde una fuerte contraposición respecto a la etapa anterior, marcada por el proyecto político-económico de ideología neoliberal², cuyo quiebre se produjo al calor de la crisis sistémica del 2001 y 2002, tanto en lo económico como en lo social y en lo político³. En el desenlace de la crisis, se fue revistiendo de sentido a la etapa de Néstor Kirchner en términos de una “salida del infierno”⁴, a raíz del rápido crecimiento y la mejora de los indicadores sociales de esos años, en un marco de estabilidad fiscal y macroeconómica.

No es de extrañar, por lo tanto, el uso que el kirchnerismo hizo del pasado para legitimar el presente, a partir de ese momento fundacional. Pese a los resultados más ambiguos del mandato de C. Fernández y a los conflictos sociales que han perturbado los años finales de esa experiencia, el discurso oficial hizo referencia a esta etapa como la “década ganada” en contraposición a las “décadas perdidas” de los 80 y 90⁵. Desde lo positivo, la acción política del kirchnerismo giró en torno a la retórica de la construcción de un nuevo modelo de desarrollo económico con inclusión social, a partir de una recuperación de las responsabilidades y las capacidades del Estado para dar solución a la condición de exclusión social, que afectaba una parte muy amplia de la población⁶. Esta perspectiva fue reiterada por la presidenta Cristina Fernández en 2007, afirmando que su gobierno trabajaría en la línea de su antecesor para seguir construyendo un “modelo económico de acumulación con matriz diversificada e inclusión

¹ Con este término se hace referencia convencionalmente a los mandatos del presidente Néstor Kirchner (2003-2007) y de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015).

² Cfr. Harvey (2005) para una historia del desarrollo de las ideas y los proyectos políticos neoliberales.

³ La recesión económica del periodo se tradujo en una crisis fiscal, que durante 2001 desembocó en una crisis de confianza en la deuda pública argentina, generando fugas de capitales y una crisis bancaria. Las medidas que intentaban controlar la fuga de dólares, desencadenaron una grave crisis política que produjo la renuncia del Presidente De la Rúa en diciembre de ese mismo año. A las pocas semanas, el país abandonaba el régimen monetario de la “Convertibilidad” (vigente desde 1991), provocando la devaluación de su moneda y el “default” sobre su deuda externa. Este desenlace produjo un fuerte deterioro de los principales indicadores sociales: la tasa de pobreza alcanzó niveles cercanos al 60% y la tasa de desempleo superó máximos históricos superiores al 20% (Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos - INDEC).

⁴ Cfr., por ej., el discurso de la presidenta Cristina Fernández en la apertura del 129 período de sesiones ordinarias del Congreso Nacional, 1 de marzo de 2011.

⁵ En verdad, esta mirada es común a otras experiencias de la región latinoamericana, donde se observaron una mejora comparable de los indicadores sociales y una recuperación del papel del Estado (García Delgado, 2013).

⁶ En palabras de Néstor Kirchner, el objetivo de su mandato era:

“recuperar los valores de la solidaridad y la justicia social que nos permitan cambiar nuestra realidad actual para avanzar hacia la construcción de una sociedad más equilibrada, más madura y más justa. (Aplausos). Sabemos que el mercado organiza económicamente, pero no articula socialmente, debemos hacer que el Estado ponga igualdad allí donde el mercado excluye y abandona. (Aplausos). Es el Estado el que debe actuar como el gran reparador de las desigualdades sociales en un trabajo permanente de inclusión y creando oportunidades a partir del fortalecimiento de la posibilidad de acceso a la educación, la salud y la vivienda, promoviendo el progreso social basado en el esfuerzo y el trabajo de cada uno”,

Acto de asunción presidencial de Néstor Kirchner, 25 de mayo de 2003.

social” por una Argentina “más justa, más equitativa y más solidaria”⁷. A lo largo del texto, se verá cómo esta estrategia se desarrolló con un enfoque que apuntó a restaurar la posición del trabajo asalariado, a partir de la convicción (*a posteriori* ilusoria) de que esa era la vía para lograr la integración de los sectores excluidos de la sociedad.

Sobre la base de estas consideraciones, este trabajo procura discutir críticamente la retórica que ha imbuido la etapa kirchnerista, mediante un análisis de la evolución de los principales indicadores sociales y un estudio de las principales medidas de política social implementadas por el kirchnerismo en estos años. Como marco teórico se adopta la perspectiva sobre regímenes de bienestar, en cuanto ofrece un esquema interpretativo para analizar las interacciones entre las instituciones económicas, sociales y políticas, y sus resultados en términos del acceso de las personas a bienes y servicios básicos y a la protección frente a determinados riesgos sociales⁸. Además, se toma de la escuela de la regulación la idea de que en las sociedades capitalistas deben analizarse las interacciones dinámicas entre las instituciones que gobiernan la reproducción ampliada de capital (el régimen de acumulación) y las que ordenan la reproducción social (el modo de regulación), ya que su desajuste tiende a producir desequilibrios, tanto en el orden económico como en el social (Boyer y Saillard, 2002), que conducen a fenómenos de crisis económica, exclusión social y deslegitimación política. En este sentido, se advierte la necesidad de tener en cuenta las complementariedades que se dan entre las instituciones que rigen el bienestar y las instituciones que gobiernan la producción⁹. Como señalan Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea (2012), se trata de superar el desafío de la “doble incorporación”, social y en el mercado. Sólo coordinando las transformaciones en los dos ámbitos se logra que se generen el número adecuado de empleos de calidad, expandiendo la incorporación en el mercado laboral, y simultáneamente se asegura el bienestar de las personas independientemente de su posición en el mercado, es decir, su incorporación social (un equilibrio que fue logrado durante algunas décadas en el caso del modo de desarrollo europeo¹⁰). En caso contrario se produce una “crisis de incorporación”, ya que las demandas económicas, políticas y sociales de las clases populares no son atendidas por “los patrones institucionales de incorporación y regulación” existentes (Filgueira, 2013: 20), conduciendo a regímenes de bienestar segmentados y a mercados laborales afectados por la informalidad. En este sentido, debe recordarse que no todo equilibrio institucional es positivo desde una perspectiva normativa favorable a la justicia social (“progresista”)¹¹, ya que puede estar asociado a un orden no igualitario ni socialmente imparcial, un *statu quo* estructuralmente no deseable para los sectores no privilegiados de la sociedad. No obstante, en este trabajo se sostiene la idea de que el desarrollo del Estado de bienestar y, con él, la consolidación de la

⁷ Acto de asunción presidencial de Cristina Fernández, 10 de diciembre de 2011.

⁸ En particular es necesario examinar las constelaciones y re combinaciones de las instituciones de bienestar en las distintas esferas (Estado, mercado, familias y comunidades, cfr. Adelantado et al., 1998), o régimen de bienestar, aunque en el texto se abordarán principalmente los cambios en el funcionamiento de las instituciones que conforman el denominado Estado de bienestar, y sus efectos sobre las otras esferas en los procesos de satisfacción de las necesidades humanas.

⁹ Esta intuición está presente en el enfoque de las variedades de capitalismo (Hall y Soskice, 2001), aunque estos autores adoptan una concepción demasiado reductiva de las instituciones del bienestar, ya que su interés se centra en las variaciones en la cantidad y la calidad de capital humano en dotación a la población activa de un país.

¹⁰ En la región latinoamericana, en términos generales, la creación de empleo formal fue insuficiente respecto al crecimiento demográfico y a la urbanización, lo que produjo un crecimiento de las desigualdades existentes durante la etapa industrialista, incluso bajo los gobiernos populares, entre los trabajadores formales (dotados de derechos laborales y sociales colectivos) y los trabajadores informales (privados de esos derechos) “ligados a puestos de extrema precariedad laboral, el autoempleo de subsistencia, el desempleo estructural y la migración internacional” (cfr. Pérez Sáinz y Mora Salas, 2009: 420).

¹¹ Definir esta posición política no es tarea fácil, pero puede asimilarse a la posición del individuo “igualitario” (en contraposición al “desigualitario”): “El igualitario funda su razonamiento en la convicción de que la mayoría de las desigualdades que lo indignan, que querría desaparecieran, son sociales, y como tales, eliminables; el desigualitario, en cambio, parte de la convicción opuesta, que las desigualdades sean naturales, y como tales, no eliminables” (Bobbio 1994: 75; trad. propia).

ciudadanía social, dio solución durante un periodo limitado de tiempo (algunas décadas) a la denominada “cuestión social”, surgida a mediados del siglo XIX de la contradicción íntima que aqueja al Estado liberal, desgarrado entre un orden jurídico-político fundado sobre el reconocimiento de la igualdad de los derechos civiles y políticos del ciudadano, y un orden económico capitalista que produce desigualdades, sobre la base de la acumulación y la protección absoluta de la propiedad privada (cfr. Castel, 1997; Donzelot, 2007).

Construyendo a partir de estos fundamentos, este artículo pretende aportar elementos a una discusión en torno al grado en que las mejoras observadas en lo social en esta etapa histórica, y los desafíos aún pendientes, fueron el resultado de una combinación de cambios estructurales, de efectos coyunturales o de transformaciones superficiales. Este trabajo pretende entonces insertarse en el candente debate sobre las rupturas y continuidades que presenta el proceso político que caracterizó al kirchnerismo en el gobierno, y lo hace investigando el ámbito de las instituciones de producción del bienestar. Además, este análisis puede aportar elementos de discusión al debate en torno a los alcances del “giro a la izquierda” (Paramio, 2006) en la región latinoamericana durante el periodo “posneoliberal”. Si algunos autores han evidenciado la mejora de los indicadores sociales en este periodo (Cornia, 2010), otros han alimentado el debate entre gobiernos de izquierda populistas “malos” y socialdemócratas “buenos” (Panizza y Miorelli, 2009), aludiendo a que las políticas redistributivas sin estabilidad macroeconómica características del grupo “populista” serían poco sostenibles y sus efectos contraproducentes en el largo plazo¹². Este debate sigue siendo relevante, pese al final o a la crisis que sufren muchas de estas experiencias “progresistas”.

En verdad, el caso argentino es de difícil colocación en comparación regional, aunque la acusación de “populismo económico” formó parte habitual del arsenal retórico de la oposición interna o en algunos casos fue reivindicada por pensadores cercanos al kirchnerismo (cfr. Laclau, 2005). La razón de esta complejidad reside en que el proyecto kirchnerista no ha sido ni monolítico ni unidireccional ni dogmático: frente a lo cambiante del conflicto político interno y de los escenarios internacionales el gobierno ha respondido de manera pragmática produciendo una sucesión de fases en lo político, lo social y lo económico que hacen difícil clasificar en la misma tipología a la Argentina de 2003 con la Argentina de 2015. Tanto es difícil encasillar este país en el lado de las experiencias ecuatorianas, bolivianas o venezolanas, dadas las enormes diferencias de recorrido histórico, como es difícil ignorar la divergencia respecto a las trayectorias de los otros países del Cono sur, con los que Argentina comparte más de una característica. Si bien a mediados de los años 2000, este grupo de países parecía recorrer un sendero parecido, una tercera vía entre “populismo” y ortodoxia (el ‘neodesarrollismo’, propuesto entre otros por Bresser Pereira, 2007)¹³, Argentina se ha alejado cada vez más de ese modelo. En particular, se evidencia una ausencia de consensos en torno al proyecto país en el largo plazo, tanto respecto a los principales lineamientos de política macroeconómica como, en consecuencia, sobre qué rumbo dar a una estrategia de desarrollo nacional, lo que arroja sombras sobre los cambios venideros después de las elecciones presidenciales de 2015¹⁴. Es a partir de este debate, interno y regional, que deben leerse las páginas que siguen.

¹² Se retoman así las tesis sobre el populismo económico, que resonaban a principios de los años noventa, respecto a la propensión a ejecutar políticas de redistribución en el corto plazo, sin calcular sus costes en el presupuesto público, las reacciones negativas en los agentes económicos capitalistas, las restricciones externas, y el impacto inflacionario (Bresser Pereira, 1991). En consecuencia, estos gobiernos provocaban en el mediano-largo plazo colapsos económicos que terminaban por afectar a las clases populares, cuyo bienestar figuraba como objetivo principal de ese conjunto de políticas (Dornbusch and Edwards, 1990).

¹³ Otros autores hablaban del “Consenso Progresista”, en oposición al Consenso de Washington dominante en la región durante la década anterior (Quiroga et al., 2009).

¹⁴ Las primeras medidas adoptadas por el Presidente Mauricio Macri apuntan, como era previsible, a una menor regulación estatal del comercio internacional y a una apertura a los flujos financieros internacionales, entre otras medidas, aunque el escaso tiempo transcurrido impide discutir su impacto sobre las instituciones que se analizan en este artículo. Se vislumbra, sin embargo, una clara transformación del modo de regulación argentino.

2. El lugar del Estado en la intersección entre economía y sociedad

El largo y nutrido debate sobre las relaciones entre economía y sociedad, y el lugar del Estado en ellas, constituye históricamente uno de los objetos principales del análisis social. No se pretende abordar la cuestión en este espacio limitado, como es natural, pero sí rescatar algunos elementos que permitan construir una mirada más compleja sobre la intervención en lo social del Estado argentino bajo el kirchnerismo (tema de la sección n° 4 y núcleo del trabajo). En verdad la constitución de la economía como una esfera separada de las otras esferas sociales (y su dominio sobre éstas) fue un proceso históricamente asociado a la conformación del Estado capitalista liberal (Polanyi, 1989), y como tal ha sufrido numerosas variaciones a lo largo de los últimos dos siglos. Respecto el tema específico del grado de autonomía que poseen las instituciones estatales para intervenir en lo social, puede decirse, en términos muy simplificados, que se han confrontado en el campo de la literatura sobre Estados de bienestar posturas encontradas. En primer lugar, se debe destacar la rivalidad entre una posición liberal pluralista, que supone que el Estado ejerce de árbitro y procesador imparcial de las demandas sociales que compiten libremente en la arena política, y una marxista, que sugiere que el Estado tiende a actuar como el “poder organizado de una clase para la opresión de la otra” ya que cumpliría la función de “comité de administración” de los negocios de la burguesía (Marx y Engels, 1948). Más recientemente, otras teorías han abogado por posiciones intermedias, al reconocer a los actores estatales cierta autonomía y capacidad de acción frente a las presiones sociales (cfr. Skocpol, 1985), mientras la escuela de los recursos de poder (*power resource theory*) alega que en los regímenes democráticos la distribución del poder político estatal no será reflejo directo de la distribución del poder económico, al existir la posibilidad de que la acción colectiva de grupos de interés económicamente desaventajados, pero numéricamente fuertes como los asalariados, pueden llegar a influir en el desarrollo de las políticas públicas, si logran un grado suficiente de movilización y organización (Korpi, 1989).

Aquí se comparte la idea de que esta separación analítica entre la esfera estatal y las no estatales surge de una construcción histórico-cultural, ya que en realidad “el Estado se constituye por medio de las relaciones sociales y, por otra parte, las constituye” (Lechner, 1981: 1081). En todo caso, es indudable que la acción del Estado enfrenta en economías capitalistas ciertas restricciones estructurales que derivan de la propiedad privada de los medios de producción (cfr. Przeworski, 1995). En particular, las decisiones de inversión se toman, en gran medida, de forma descentralizada por fuera de la esfera estatal, otorgando un poder veto estructural a los propietarios del capital¹⁵. Además, es en el ámbito de la producción capitalista donde se resuelve el conflicto sobre la distribución funcional (o primaria) del ingreso, es decir la repartición del valor entre capital y trabajo. En este sentido, la política redistributiva del Estado interviene secundariamente sobre la distribución de los ingresos del trabajo, por ejemplo, con medidas de política económica (la fiscal, especialmente), social y laboral¹⁶. Es con los límites señalados que las instituciones estatales de bienestar constituyen uno de los factores clave en la estructuración de las clases y del orden social, conformando “sistemas de estratificación social” (Esping-Andersen, 1993: 41) cuyo análisis resulta fundamental a la hora de discutir los mecanismos de resolución de la cuestión social y el objetivo de una mayor igualdad en la satisfacción de las necesidades humanas, independientemente de la inserción en el mercado. En

¹⁵Es verdad que las políticas públicas en sentido amplio (económica, laboral, etc.) intervienen sobre los incentivos privados y que las empresas estatales pueden tener un papel en determinados sectores estratégicos, pero en términos generales el nivel de inversión (y por lo tanto los niveles de actividad) deriva de la propensión individual a invertir de los capitalistas (Keynes, 1936).

¹⁶ Este enfoque es tendencialmente reformista, ya que el conflicto político se desarrolla en torno a la distribución secundaria, sin poner en discusión a las relaciones de producción existentes, como ocurriría durante un proceso revolucionario. En este sentido, el Estado de bienestar cumplió una función de legitimación del orden social en una etapa determinada del capitalismo mundial, en determinados contextos nacionales y bajo determinadas formas, al integrar a las clases trabajadoras movilizadas políticamente, gobernar los conflictos de clase y moderar los ciclos económicos, garantizando una seguridad económica generalizada, sin poner en cuestión, en ningún momento, a la propiedad de los medios de producción (Flora y Heidenheimer, 1981:23).

este punto se está haciendo referencia al concepto de “desmercantilización” propuesto por el mismo autor (*ibid.*), respecto a los efectos que tienen las políticas sociales para desligar el bienestar del receptor de su capacidad de acceso al mercado de bienes y servicios, debilitando el nexo monetario-mercantil en el proceso de satisfacción de sus necesidades básicas. En suma, el efecto desmercantilizador de la política social significa reclamar para la responsabilidad del Estado un conjunto de bienes y servicios, e incluso relaciones sociales, excluyéndolos de la esfera mercantil, como fundamentos materiales de los derechos sociales (cfr. Gamallo y Arcidiácono 2012).

En términos generales, el efecto de desmercantilización depende del principio que regula las condiciones de acceso a una política social. Siguiendo los tipos ideales propuestos por Esping-Andersen, estos serían los principios de necesidad, contribución y ciudadanía. A cada uno de ellos, la literatura sobre Estados de bienestar asocia un modelo- o tipo ideal. Al principio de necesidad, el modelo liberal, en el que el Estado asume una responsabilidad residual a favor de las personas que quedan excluidas del mercado involuntariamente, los “pobres merecedores”, reduciendo al mínimo la interferencia sobre los incentivos individuales, con el resultado de producir un bajo grado de desmercantilización. En el modelo conservador-contributivo opera un mecanismo de seguro colectivo, en el que la redistribución opera horizontalmente, a lo largo de categorías ocupacionales, con el objetivo de preservar el orden socioeconómico (y de género) existente; por ende la desmercantilización es intermedia, ya que depende de la inserción laboral del receptor (y de sus vínculos de dependencia/parentesco). Por último, el modelo socialdemócrata, donde las políticas sociales tienden al universalismo, ya que se rigen por el principio de ciudadanía, produciéndose el grado máximo de desmercantilización.

En el caso argentino, la génesis del Estado de bienestar estuvo asociada al proceso de industrialización (particularmente durante la primera etapa peronista) configurándose un sistema de instituciones de protección de tipo contributivo en torno al jefe de familia varón, trabajador urbano formal. El proceso de expansión de los derechos sociales derivó de la generalización de esta categoría, manteniendo un sesgo de género muy marcado y un grado de desmercantilización intermedio. En particular, el sistema previsional y el seguro de salud gestionado por medio de las obras sociales sindicales, financiados por las contribuciones de los asalariados formales, marcaban el carácter corporativo del Estado de bienestar argentino. Por otro lado, el sistema educativo público y obligatorio y la red de hospitales públicos se regían por principios de universalidad, aunque su descentralización a partir de los años 70, y el creciente peso del sector privado, provocaron una fuerte segmentación por ingresos en el acceso a estos servicios y una brecha entre la gestión pública y la privada. Finalmente, las políticas de vivienda y de asistencia social mantuvieron siempre cierto carácter residual y subsidiario respecto a los mecanismos de mercado. En resumidas cuentas, estos rasgos atribuían cierto carácter híbrido al régimen de bienestar argentino (Hintze, 2007), pese a que el trabajo asalariado constituía indudablemente el pilar de un sistema de protección social que era, en estos términos, trabajo-céntrico (Arcidiácono, 2012). Por esta razón, el pleno empleo para los varones del sector urbano formal fue un objetivo que encontró el consenso de gobiernos de distinta índole (democráticos y autoritarios) hasta finales de los años 80, en un entramado que incluía políticas comerciales e industriales de apoyo para la producción nacional, una extensa actividad de las empresas estatales y el papel del Estado como empleador directo, gestando el florecimiento de una sociedad caracterizada por una amplia clase media.

Esta fase expansiva del Estado de bienestar (en la estela de la experiencia más consolidada de los países de Europa Occidental) fue puesta en entredicho por los cambios demográficos y las transformaciones acontecidas en las economías capitalistas occidentales a partir de mediados de los años 70 (cfr. Pierson, 1996, Taylor Gooby 2004). En estos países se observan los signos de una crisis estructural del modo de desarrollo keynesiano fordista¹⁷ que condujo al abandono de

¹⁷ Según la teoría de la mencionada escuela de la regulación, el modo de desarrollo es la forma en la que se estabiliza en el largo período la relación entre régimen de acumulación y modo de regulación, por medio de la consolidación de determinadas formas institucionales. Un régimen de acumulación es el resultado de la estabilización, en el mediano-largo plazo, de la relación dinámica entre producción, consumo y distribución del excedente, para garantizar la no interrupción del proceso de acumulación del *Trabajo y Sociedad*, Núm. 29, 2017

las políticas de pleno empleo y la implementación de políticas de desregulación dos consecuencias principales. Este proceso significó, en primer lugar, el debilitamiento de las coaliciones de clase que suportaron el desarrollo del Estado de bienestar en torno a la fuerza de trabajo asalariada (Korpi, 1989). Esta transformación fue evidente en la caída de la cobertura y de la financiación de la Seguridad Social pese a que, desde un punto de vista formal, las políticas de recorte del gasto público fueran ejecutadas solo paulatinamente y enfrentando mucha resistencia social (Clayton y Pontusson, 1998). Por otro lado, la crisis fiscal de las finanzas públicas, estrechamente asociada a la apertura económica¹⁸, afectó a las políticas redistributivas del Estado, impulsando transformaciones regresivas de la intervención estatal. En el largo plazo, estos procesos también produjeron una degradación de la calidad de los bienes y servicios erogados por el Estado y una fuga de las clases medias hacia los proveedores no estatales, reforzando las posturas contrarias a las políticas redistributivas (cfr. Huber, Pribble y Stephens, 2009). El resultado final fue la segmentación por ingresos de la erogación de servicios públicos fundamentales (como el educativo o el sanitario) entre un sector estatal y uno privado. Todo ello no implicó necesariamente un menor gasto, sino más bien un retraimiento del Estado frente a la esfera mercantil o la delegación de la gestión de determinados servicios básicos destinados a los sectores de menores ingresos a organizaciones de la sociedad civil¹⁹.

Estos procesos recibieron mayor impulso durante las crisis económicas y de solvencia, cuando el discurso político se cebó del “exceso de gasto público social”. En particular, se tendió a introducir regímenes de seguridad social menos favorables (y menos costosos) para determinadas categorías de trabajadores fuera del mercado laboral formal o en relación a nuevas formas contractuales, en particular para los jóvenes o las mujeres que ingresan al mercado laboral, con el objetivo declarado de favorecer su contratación a cambio de un nivel menor de protección social y un menor coste laboral para las empresas (cfr. Pierson, 1996). Como resultado, la sociedad estuvo “cada vez más segmentada, oligopolizada, balcanizada bajo la presión de la evolución de las estructuras económicas”, en particular los cambios en el mercado laboral (Rosanvallon 1995:54). Incapaz de formular un acuerdo general con la sociedad, el Estado tenderá a multiplicar los acuerdos con segmentos o corporaciones, por lo que su acción se asemejará a una suma de concesiones contradictorias, contribuyendo al declive de su legitimidad.

Se trata de un conjunto de procesos que abarcó, en sus lineamientos generales, al conjunto de países occidentales en el quiebre del modo de desarrollo keynesiano-fordista y siguen desarrollándose actualmente frente a los embates de la crisis económica actual en la zona euro. Pese a que el modo de desarrollo argentino tuvo sus peculiaridades debidas a su inserción

capital. En otras palabras se hace referencia al mecanismo institucional que rige la generación del excedente, su distribución, y la reproducción del ciclo, a través de su reinversión. El modo de regulación es definido, en cambio, como el conjunto de instituciones, normas y hábitos cuyo efecto es el de ajustar los desequilibrios que un régimen de acumulación genera permanentemente y garantizar su propia reproducción. El desajuste entre estos dos componentes del modo de desarrollo conduce a su crisis estructural. Las formas instituciones donde se juega la interacción entre ambos son el régimen monetario, la inserción internacional del país, la desregulación de los mercados internos, la relación salarial y las modalidades de intervención del Estado (Boyer y Saillard, 2002:40-44).

¹⁸ La desregulación de las inversiones externas, de los movimientos de capital y del comercio (o mejor dicho la nueva regulación favorable a las grandes empresas multinacionales), redujo las capacidades del Estado de tasar el capital respecto a las rentas laborales, a la vez que el control de la inflación generó tasas de interés real positivas sobre la deuda pública, llevando a su acumulación en el tiempo. Además, la financiarización de estos países los subordinó a las organizaciones financieras internacionales (multilaterales o privadas) y los hizo vulnerables a fenómenos especulativos como las corridas cambiarias, la fuga de capitales, el encarecimiento del servicio de la deuda externa, etc., castigando en particular a aquellos países que osaran desviarse de las recetas la nueva ortodoxia económica (Rodrik, 2011:122).

¹⁹ En este sentido, cobra significancia no sólo la acción positiva del Estado, sino de igual modo las omisiones que presentan de forma explícita o implícita las políticas públicas, es decir, lo que el Estado no hace o deja de hacer frente a otros actores sociales, especialmente aquellos dotados de un mayor poder económico relativo (Oszlak y O'Donnell, 1995:112).

dependiente en el sistema económico internacional (cfr. Basualdo E., 2006), también en ese país se manifestaron procesos como la crisis del pleno empleo, la desregulación *de lege* o *de facto* de los mercados laborales²⁰, la privatización y segmentación de los servicios públicos, los ajustes fiscales, la gestión descentralizada y la individualización de lo público en favor de actores privados o del tercer sector. Estas transformaciones influyeron decisivamente sobre la etapa posterior a la década del 90, ya que por su amplitud impactaron sobre el desarrollo de las instituciones sociales argentinas, observándose todavía hoy sus efectos en términos de dependencia del sendero (*pathdependence*), es decir de la herencia del pasado sobre el presente.

3. Las tres fases del gobierno kirchnerista: una mirada (de largo plazo) a la “década ganada”

Luego de este largo *excursus* teórico y abordando ya el campo de lo empírico, es evidente que la crisis de 2001/2002 supone un punto de inflexión respecto a la década de los 90 en muchos aspectos. En particular, los dos periodos están caracterizados por atribuir una función distinta al Estado respecto a la sociedad y a la economía. Si durante los años 90, el Estado asumió una posición más subsidiaria y residual en lo económico y en lo social, profundizando el abandono del modo de desarrollo industrialista a favor de un régimen de acumulación centrado en la valorización financiera del capital, proceso impulsado ya durante la dictadura militar de 1976-1983 (cfr. Basualdo E., 2011), después de 2003 se produce un movimiento contrario, hacia una mayor intervención estatal en la actividad económica, un incremento del gasto público y medidas de política social que buscaron extender la cobertura hacia sectores previamente excluidos (cfr. Danani y Hintze, 2011).

También en el campo de la política social son evidentes las diferencias entre los dos periodos. La década de los 90 estuvo caracterizada por la sustitución de un principio organizador asentado en la socialización del riesgo (típico de la expansión del Estado de bienestar en torno a la figura del asalariado) por una transformación de la protección donde primaron la privatización y la comunitarización²¹. La política social asumió además una tarea “bomberil” de control de la protesta social, con la función de mejorar la gobernabilidad del proyecto neoliberal por sobre las consecuencias sociales del mismo (Vilas, 1997). Frente a ello, ¿cómo calificar el giro en la política social bajo el kirchnerismo? En primer lugar, en esta etapa se produce indudablemente cierta recuperación de lo estatal y lo público. En particular se promueve una re-regulación de las relaciones laborales (Palomino, 2007), se fomenta el desarrollo del mercado interno y el mantenimiento de los niveles de empleo como uno de los ejes de la política económica, aunque en los últimos años se observa cierto estancamiento en la creación de nuevos puestos de trabajo. Pese a ello se reafirma y se mantiene el carácter trabajo-céntrico de la política social argentina, situando al empleo como “eje integrador y espacio de canalización de las necesidades individuales y sociales” (Arcidiácono, 2012:26).

Los datos suportan esta conclusión, ya que las nuevas medidas de política social parecen no haber modificado de forma sustantiva ni la estructura del gasto social ni las modalidades de financiación del mismo, mostrándose una fuerte persistencia del peso de las instituciones ordenadas en torno al principio contributivo (la seguridad social) por sobre las otras (cfr. Isuani, 2010). Salvia, Vera y Poy (2014: 13) estiman, por ejemplo, un fuerte crecimiento del gasto en Seguridad Social sobre el PIB, un crecimiento menos intenso del gasto en políticas universales

²⁰ El lento camino de las reformas laborales en la década de los 90 (cfr. González 2003) puede ser explicado por la flexibilización del mercado laboral que se dio en los hechos, a causa de la expansión del sector informal y el crecimiento de la precariedad y la informalidad laboral, sin necesidad de legislar esa transformación en el derecho laboral (Mesa-Lago y Bertranou, 1998).

²¹ El primer aspecto consistió en desvincular las condiciones de vida del individuo de formas de pertenencia a agregados sociales más complejos para reducirla a su situación particular y aislada, dependiente de su estatus laboral, su capacidad adquisitiva y sus ahorros. El segundo elemento se refiere al proceso por el cual en auxilio al individuo o a la familia restringida, se apela a la tercerización de la protección: el Estado descarga su responsabilidad sobre la familia alargada, las redes de solidaridad u otras expresiones de la sociedad civil, como las ONGs y otras instituciones sin fin de lucro o filantrópicas (Danani, 2005:3).

(salud y educación) y una cierta estabilidad en lo que ellos llaman “gasto en desarrollo social”, asociado a los programas de “lucha contra la pobreza”. Por otra parte, informes más críticos con el kirchnerismo muestran, además del incremento del gasto en seguridad social, también el crecimiento del empleo público y del costo de los subsidios a servicios básicos como transporte, agua, gas y electricidad, áreas donde se considera que existe un exceso de gasto fiscal (IERAL, 2013). Si se analizan los datos oficiales disponibles (2003-2013 – MECON, 2015) se confirma un fuerte crecimiento del gasto público social (GPS) a lo largo del periodo (27,6% sobre el PIB en 2013 respecto al 19,17% en 2003) en el marco de un fuerte crecimiento del gasto público total (GPT) del 29,5% al 42,4% del PIB. Con todo, debe destacarse que el GPS representa establemente una proporción del GPT cercana al 64-65% a lo largo de toda esta etapa. Es decir, es verdad que el GPS crece, pero en general crece al ritmo que lo hace el GPT. Además, el crecimiento está concentrado en el periodo 2008-2013, ya que los niveles de GPS en 2008 eran de poco superiores al registrado en 2003. Los datos también confirman que estos años se dio un crecimiento significativo del gasto en seguridad social del 47% al 51% del GPS aproximadamente²², un mantenimiento del gasto en las políticas de tipo universal (educación, salud, etc.) en torno al 31% del GPS y una caída del gasto en promoción y asistencia social del 6,6% al 5,5% del GPS.

En todo caso, esta categorización no logra captar los efectos incluyentes de medidas como la moratoria previsional y la Asignación Universal por Hijo (AUH), las cuales contribuyeron, como se verá más abajo, a flexibilizar el acceso a prestaciones contributivas o a extender la protección social a trabajadores informales y desocupados, no sólo afectando al crecimiento del gasto observado en esas partidas sino también modificando las fronteras entre contributivo y no contributivo. Naturalmente, queda por discutir si estas medidas configuraron una suerte de “seguridad social para pobres” y cuán sustentable son estos avances en el futuro, dada la persistencia de una matriz socio-ocupacional muy heterogénea y desigual (Salvia y Vera, 2011) asociada a un régimen de acumulación que parece demandar un número insuficiente de trabajadores formales. En estos términos, el desafío de la “doble incorporación” sigue siendo un tema pendiente de Argentina, como de otros países de la región.

A la vez, el debate del caso argentino se ve influido por el carácter casi mítico de la sociedad de clase media que habría caracterizado a las décadas de la “democratización del bienestar” (cit. Torre y Pastoriza, 2002), a partir de mediados de los años 40, y la expansión de derechos sociales para las clases trabajadoras asociadas al primer peronismo (1946-1955). Si bien es verdad que la Argentina fue, como se ha dicho, un país donde la mayor parte de la población estuvo cubierta por programas de seguridad social, a la vez que el sistema educativo primario y secundario (inicial) se extendía a toda la población, es necesario considerar que los beneficios, las condiciones de acceso, y los riesgos cubiertos por la seguridad social (incluido el seguro de salud) estaban fuertemente estratificados (Filgueira, 1998: 11). Pese a ello, es en el contraste con la “sociedad salarial”, en los términos de Castel (1997), constituida, para bien o para mal, a partir de esa experiencia que algunos autores asocian a la etapa neoliberal el resurgimiento de la cuestión social. Esta “nueva cuestión social” está declinada en términos de “exclusión, desafiliación, segregación socio-espacial” de sectores amplios de la sociedad (Cortés y Kessler, 2013), produciéndose un desajuste entre la igualdad política formal (en el regreso a la democracia en 1983) y las desigualdades económicas que produjeron un sistema capitalista cada vez más desregulado.

Los 90 representan, en esta perspectiva, el quiebre del contrato social fundado sobre los derechos sociales del trabajo, cuya expresión fundamentales fueron el seguro social y el estatuto legal del trabajador asalariado. Como en otros países, sólo a partir del reconocimiento de los derechos sociales de los trabajadores se dio solución temporal a la cuestión social, superando a la “oposición original entre el derecho al trabajo y el derecho a la propiedad”, gracias a la “promoción de lo social”, es decir a “la reducción de los riesgos de todos y el simultáneo

²²En particular, en el periodo considerado, el gasto en previsión social subió del 34% al 36% del GPS; el gasto en asignaciones familiares también creció del 2,4% al 3,3% del GPS; el gasto en salud de las Obras sociales subió del 9,3% al 10,4% del GPS; mientras el gasto del seguro de desempleo (cuyo dato no desagrega los otros programas de empleo de tipo no contributivo) bajó del 1,29% al 0,13% del GPS.

aumento de las oportunidades de cada uno” (Donzelot, 2007: 102). Sólo la constitución de una ciudadanía social por medio del reconocimiento de los derechos sociales, en esos “treinta años gloriosos” del Estado de bienestar, garantizó a todos los ciudadanos el ejercicio pleno de los derechos civiles y políticos (Marshall, 1949/1997). Sin embargo, haciendo depender la ciudadanía social del estatus laboral, las transformaciones de las décadas posteriores provocaron la exclusión del acceso a derechos sociales fundamentales a una masa creciente de trabajadores informales o desocupados y sus hogares²³.

En este contexto, no debe considerarse a la fase de la post-convertibilidad como un período histórico excepcional, desvinculado de la historia precedente, ni mucho menos homogéneo. Al contrario, es necesario identificar la presencia de elementos de continuidad con los períodos anteriores y, dentro del mismo, distinguir entre sub-períodos caracterizados por coyunturas económicas y políticas cambiantes, tanto en los escenarios internos (domésticos) como externos (internacionales). Para ello se presenta un cuadro estadístico (Tabla 1-Anexo) en el que se presenta una propuesta de periodización de la etapa kirchnerista en una primera fase de auge; una segunda fase de conflicto y erosión de las fuentes del crecimiento y estabilidad característicos de la primera fase, y una tercera fase de crisis, en sentido amplio, en el que se debate la continuación, la transformación o el cese de la experiencia desarrollada a partir de 2003²⁴. Por simetría, se presenta una periodización similar en el caso de la década de la convertibilidad, aunque por razones de espacio no se puede ahondar en las vicisitudes de la época: sin embargo también en esos años se produce el mismo ciclo de auge y caída, de manera vinculada a la situación interna e internacional²⁵.

Entre los elementos característicos de la primera fase del kirchnerismo, las modalidades de salida de la crisis del bienio 2001-2002 favorecieron una rápida recuperación económica, que benefició además del contexto económico internacional propicio (expansión comercio internacional, términos de intercambio favorables, etc.). Estas condiciones, denominadas por algunos críticos “el viento de cola”, fueron aprovechadas por el país gracias a la fuerte competitividad externa generada precisamente por las condiciones sociales heredadas de la crisis y las formas de manejo económico de la misma. En particular, debe recordarse cómo el abandono de la convertibilidad, combinado con una situación de depresión económica y social, permitió una devaluación en términos reales (es decir, una pérdida de valor del peso acompañada por un incremento menor de los precios internos). A ello se sumó la existencia de una significativa capacidad ociosa en el sector productivo, a raíz de la propia crisis, la cual permitió una reactivación rápida de la oferta interna frente a la recuperación de la demanda, sin provocar tensiones inflacionarias, como demuestra el incremento moderado de los precios al consumo entre 2003 y 2006. En el mismo periodo, el Estado manejó una situación de superávit gemelos, fiscal y comercial, en claro contraste con la brecha fiscal y externa características de la década anterior. Si el superávit comercial fue debido a los elementos ya examinados, en lo fiscal esta bonanza fue el fruto, en parte, de una redistribución de la renta exportadora por medio de las retenciones sobre los productos agropecuarios. Esta medida, junto con la implementación de subsidios a los servicios públicos de transporte y energía, tuvo la finalidad de atenuar el impacto regresivo de la devaluación sobre el consumo de los sectores populares, al resultar en un control de los precios de bienes y servicios básicos, además de redistribuir parte de las extra-ganancias del sector exportador al resto de la economía. El resultado de este conjunto de factores fue el fuerte crecimiento económico observado durante la presidencia de Néstor Kirchner y el aún más

²³ Aunque excede los límites de este trabajo, no debe dejar de mencionarse que atravesaban la ciudadanía social así constituida otras desigualdades de tipo categorial (cfr. Tilly, 2003), particularmente la de género. Como en otras latitudes, el Estado de bienestar argentino fue construido en torno a la figura del varón proveedor- jefe de hogar, es decir sobre el supuesto de una organización social que asignaba a las mujeres el trabajo de cuidados no remunerado, imprescindible a la reproducción de la vida humana (Rodríguez, 2007). El proceso de emancipación de la mujer ha afectado, junto con los otros procesos de largo plazo mencionados a lo largo del texto, el funcionamiento y los arreglos institucionales que constituyen el régimen de bienestar argentino, aunque quedan sin resolver las marcadas desigualdades de género que lo caracterizan.

²⁴ En su origen griego, la palabra “crisis” contiene la idea de elección, contienda, juicio, separación, etc.

²⁵ Este periodo recibe tratamiento detallado en Messina (2013).

fuerte crecimiento del empleo (en particular formal) y la consecuente reabsorción de los trabajadores en situación de desempleo²⁶, al punto que se ha denominado a este periodo la “etapa rosa” de la post-convertibilidad (CENDA, 2010).

En la segunda fase del kirchnerismo, la reducción del desempleo y su efecto sobre la recuperación de los salarios reales a los niveles previos a la crisis tuvo un impacto sobre los niveles de rentabilidad (muy elevados) del sector privado, con el resultado de incrementar en esos ámbitos la oposición respecto a la dirección económica del gobierno (cfr. Rougier y Schorr, 2012: 94), con la consecuencia de producirse una reactivación del conflicto redistributivo. Un síntoma de ello fue, a partir de 2006, la aceleración de las tensiones inflacionarias, que el gobierno no siempre logró encauzar en instancias de conciliación, pese que a partir de 2004 fue reinstaurado el funcionamiento de la negociación colectiva y el gobierno procuró lograr acuerdos directos de precios con las grandes empresas²⁷. Frente a la creciente inestabilidad política, que se reflejó en un incremento de los conflictos políticos con sectores opositores al gobierno, como los productores agropecuarios (en 2008), el gobierno promovió reformas de mayor radicalidad, con el objetivo de reforzar el control del Estado sobre la actividad económica y la distribución de ingresos²⁸.

En particular, en esta etapa se produjo un fuerte crecimiento del gasto social, como se dijo, y otras medidas de gran calado como la estatización en 2008 de los fondos de pensiones privados (AFJP), creados a mediados de los 90, o la implementación de un sistema de asignaciones familiares no contributivo (la Asignación Universal por Hijo - AUH de 2009). Este giro de la política social apuntaba a centralizar los recursos y los activos de la seguridad social bajo la gestión de la ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social), bajo cuyo paraguas extenderla protección social a los sectores más desfavorecidos de la sociedad, con particular atención a las condiciones educativas y sanitarias de la infancia, con el objetivo declarado de sostener los niveles de ingreso de las clases populares y de quebrar la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Pese a estas medidas, se observó una creciente polarización política y un incremento de los conflictos distributivos²⁹, que no impidió de todas formas que la presidenta Fernández lograra su reelección a finales de 2011 con una mayoría absoluta de votos. A esa victoria contribuyeron, probablemente, los efectos de estandarización, ya que en el corto plazo permitieron la consolidación de sus bases sociales (clases medias-bajas, sectores populares) gracias al mayor

²⁶ Si en 2003, la tasa de desempleo ascendía a 17,2% (promedio anual), en el 4 trimestre del 2006 había bajado por debajo del 10%, y en el año final del mandato de Néstor Kirchner 2007 se situaba en el 8,5%. El andamiaje de las dos fases posteriores fue más irregular, pasando de un 7,9% en el primer año de mandato de Cristina Fernández a un 7,2 en 2014 (Elaboración propia de datos INDEC, acceso 17 de enero de 2016).

²⁷ Esta modalidad de acuerdos de precios de las cadenas de valor fueron institucionalizados en 2014 por medio del programa “Precios Cuidados” en acuerdo con la gran distribución.

²⁸ Por “radical” se hace referencia a políticas que se alejan de las “buenas prácticas” de gestión macroeconómica, que son dominantes en los foros de discusión académica y en los documentos de las organizaciones internacionales, es decir que se alejan del “recetario” neoliberal.

²⁹ Más en concreto, se sostiene la hipótesis de que el fenómeno de la inflación fue el síntoma visible de un conflicto distributivo subyacente entre capital concentrado y trabajo organizado, en el que éste último, una de las bases sociales del gobierno, pudo sostener su poder adquisitivo (excepto en ocasión de la devaluación de 2014), gracias a la negociación colectiva y a una política de protección del empleo registrado y de promoción del mercado interno. Al contrario, los sectores sin acceso a un empleo registrado pudieron mejorar sus ingresos (aunque en menor medida, Messina, 2013: 401) gracias a la situación económica favorable y a las políticas sociales, pero su bienestar dependió de la intervención directa del gobierno. Por otra parte, la oposición creciente de amplios sectores de las clases medias (con cacerolazos en 2008 y 2012-2013) y de la producción (*lockout* del “campo”) hizo que el equilibrio político fuera inestable y empujaron al gobierno a radicalizar la intervención del Estado para obtener una prolongación del ciclo económico positivo, el cual fue agotándose pese a todo a partir de 2012. A partir de ese momento se produjo también una ruptura de las bases sociales del gobierno: por ejemplo, un sector del sindicalismo organizó paros generales contra el kirchnerismo (hubo cuatro entre 2011 y 2014). Por otra parte, el estallido de saqueos en 2012 y a finales de 2013 fueron asociados a las dificultades económicas de los sectores informales (Nueva Mayoría, 2014).

alcance (cobertura) de las políticas sociales, al crecimiento del empleo público y a la intervención directa sobre los mercados de bienes y servicios. En otras palabras, frente al agotamiento del “viento de cola” y al incremento del conflicto distributivo interno, el gobierno apuntó, defensivamente, a una mayor protección de los sectores sociales afines al gobierno por medio de la política social, ya que en el campo de la política económica no pudo reducir el poder de veto estructural de los sectores económicos oligopólicos, especialmente aquellos proveedores de divisas (cúpula empresarial, sector agropecuario, etc.). Esta polarización se reflejó en una puesta en discusión del manejo económico del kirchnerismo en los medios argentinos, pero igualmente paradigmática fue la caída del desempleo como “principal problema del país”, superado por cuestiones como la inseguridad o la inflación³⁰, temas éstos que fueron cabalgados por la oposición. Los resultados de las elecciones presidenciales de 2015 suponen una confirmación del desgaste de las bases de consenso del kirchnerismo en su última etapa.

Todo ello se manifestó a lo largo del segundo mandato de Cristina Fernández, la tercera fase del kirchnerismo, multiplicándose las señales del conflicto distributivo, a la vez que se evidenciaban las restricciones estructurales al crecimiento y a la estabilidad económica. Frente a esta situación, se tomaron numerosas medidas controvertidas en lo económico, que se alejaron aún más del recetario ortodoxo. Al mantenimiento de los subsidios a la producción y al consumo y a los acuerdos de precios, se sumó la intensificación del proceso de renacionalización de empresas previamente privatizadas en la década de los 90, con casos emblemáticos y simbólicos como el de la petrolera nacional YPF o los ferrocarriles argentinos. Además, se instalaron mayores restricciones a las importaciones (mediante medidas como las licencias no automáticas de importación) para proteger a los productores nacionales, dada la tendencia a la sobrevaluación de la moneda³¹, y se implementaron controles cambiarios frente a la fuga de capitales³², conocidos popularmente en el país como “cepo”, que dio lugar a un mercado paralelo del dólar denominado “blue”, cuyo andamio pasó a constituir un tema de debate en la agenda pública y en los medios de comunicación del país.

Estas medidas de intervención sobre los mercados financieros y comerciales fueron entonces, es la hipótesis, la respuesta del gobierno a los crecientes desequilibrios macroeconómicos, al conflicto social y a las restricciones que el proyecto kirchnerista encontró en razón de la heterogeneidad de la matriz productiva argentina, centrada en el sector agroexportador y en un número reducido de grandes multinacionales (en muchos casos extranjeras). Se trató de medidas que, en todo caso, alejaron definitivamente el país del sendero “neodesarrollista” de la primera etapa, de mayor solidez macroeconómica en un contexto que, sea dicho, fue menos propicio a causa de la crisis que afecta a los mercados mundiales desde 2008³³. En concreto, fueron perdiendo vigor los principales puntos de fuerza del exitoso “modelo” kirchnerista de los primeros años: el crecimiento económico se estancó en los últimos

³⁰ Si entre 1995 y 2005 alrededor de un 35%, en promedio, contestaba que el desempleo era el principal problema de Argentina, entre 2006 y 2013 ese porcentaje bajó hasta un promedio del 11% aproximadamente (fuente: Latinobarómetro, años varios, elaboración propia).

³¹ El crecimiento de los precios internos (frente a los internacionales) a un ritmo más rápido que la devaluación nominal de la moneda nacional provoca este fenómeno que tiende a reducir la competitividad de la producción interna. Así se hace más conveniente comprar productos importados o hacer turismo en el extranjero. A esto se le suma cierta idiosincrasia nacional hacia el consumo de bienes y servicios extranjeros, como se observó en otros periodos de la historia argentina (por ejemplo en los 90).

³² El Banco Central (2011) reporta una fuga de capitales acumulada entre 2008 y 2011 de 70 mil millones de dólares, en comparación a una salida acumulada en la primera etapa kirchnerista de 17 mil millones de dólares, lo que explicaría la lógica de las medidas de control a los movimientos de capitales durante el segundo mandato de Cristina Fernández. Sin embargo, los controles no impidieron que los activos del sector privado en el exterior siguieran aumentando, llegando a superar los 200 mil millones de dólares USA en 2014 contra un valor de 118 mil millones a finales de 2003 (fuente: INDEC).

³³ Entre los factores internacionales cuyo impacto (positivo o negativo) debe tenerse en cuenta están: la demanda global (en particular de Brasil, China y países europeos); los precios de las commodities, los cuales afectan tanto las exportaciones (soja y otros productos agropecuarios) como las importaciones (petróleo); el tipo de cambio con el dólar (principal divisa del comercio argentino) y con otras divisas que afectan al comercio argentino (real, euro), etc.

años, los superávit gemelos se evaporaron, las reservas del Banco Central cayeron a la par que caía el peso argentino frente al dólar con gran clamor en los medios (cfr. Tabla 1-Anexo). Además, a principios de 2014, el gobierno se vio finalmente forzado a tomar medidas que contradecían elementos clave de su discurso: por un lado, la fuerte devaluación de enero de 2014 pareció reconocer el atraso cambiario y su impacto sobre el equilibrio externo; por el otro, la presentación de un nuevo índice de precios al consumo (nacional urbano – o IPC Nu) en el mismo periodo, reconoció la validez de las críticas a la medición oficial de la inflación³⁴.

Al margen de la derrota electoral del kirchnerismo en las elecciones presidenciales de 2015, debe ser explicada de forma fehaciente la duración de esta experiencia política, una de las más largas de la historia argentina, a pesar de que todavía falta la necesaria distancia histórica. De hecho ya arrecia un fuerte debate sobre esta etapa, respecto al cual esta sección presentó algunos elementos para la discusión. En particular, se propuso una periodización en tres etapas del kirchnerismo y se avanzó la hipótesis de que los progresos derivados de un impulso expansivo en la política social tuvieron un peso significativo en la construcción de consensos durante la larga “década kirchnerista”. Esta expansión encontró un marco de significación a partir de una relectura de la historia reciente, que incluyó una fuerte contraposición simbólica con la etapa 1976-2001 y una recuperación de una mística que se alimentó del modo de desarrollo industrialista del primer peronismo. En el caso específico de la política social, resurgió la idea de que era posible una resolución de la “nueva cuestión social” (asociada a los años 90) por medio de la creación de empleo formal. Sin embargo, como se vio, las características del régimen de acumulación existente impidieron que ésta fuera una opción para sectores muy significativos de la población. Así, pese a la estructura trabajo-céntrica de la Seguridad Social tradicional, el gobierno impulsó nuevas modalidades de intervención social que se alejaban, por una vía o por la otra, de ese ideal. En la sección que sigue se pone la atención, precisamente, en algunos de los principales cambios acontecidos en la política social argentina, con un análisis de las instituciones de la seguridad social y las transformaciones en la relación entre trabajo asalariado formal/informal y políticas contributivas/no contributivas.

4. La intervención en lo social bajo el kirchnerismo: a las fronteras del trabajo formal

A continuación, se presentarán las principales medidas implementadas en la etapa kirchnerista que tuvieron impacto sobre la relación salarial y sobre el funcionamiento de las instituciones del régimen de bienestar argentino. Para ello se partirá de un análisis de las políticas destinadas a los trabajadores formales para continuar con las políticas no contributivas, cuyos destinatarios se sitúan en los sectores de bajos ingresos, afectados por situaciones de informalidad laboral, pobreza y exclusión social. Asociadas a estas medidas y a las medidas de política económica mencionadas con anterioridad se produjo una importante mejora de los principales indicadores sociales, si bien este avance se concentró en la primera etapa del kirchnerismo (véase Tabla 2 - Anexo). En perspectiva, se evidencia la existencia de un piso de informalidad, pobreza y exclusión social que afecta a una cuota muy significativa de la población y resulta difícil de perforar. En el caso de la informalidad, se registra al final del periodo una tasa superior al 30% en el caso de los asalariados (y del 40% en el total de los ocupados, según las estimaciones de MTESS, 2013). Por otra parte, a la recuperación de la clase media se acompañó el mantenimiento de un porcentaje elevado de hogares en situación de vulnerabilidad o pobreza³⁵, asociada a una incorporación laboral inestable y precaria de sus componentes activos. Estos sectores fueron entonces objeto de políticas de inclusión social, sobre la base de modalidades híbridas donde las fronteras entre lo contributivo y no lo contributivo se han hecho borrosas, aun situándose en el marco de una reafirmación simbólica del ideal trabajo-céntrico.

³⁴ Cfr. nota a la Tabla 1.

³⁵ Según PNUD (2014) la clase media argentina representaría más de la mitad de la población en 2012 (54,4%), mientras que la población vulnerable (con probabilidades de caer en situación de pobreza) o pobre estaba todavía en torno al 40%, en descenso respecto al 57% calculado para el año 2000.

Sobre la base de estos elementos preliminares, ¿puede hablarse una reconstitución de la sociedad asalariada de clase media anterior al quiebre de la dictadura militar? ¿O se trata de una reabsorción de las “clases medias empobrecidas” de la década de los 90 (Kessler y Di Virgilio, 2008), quienes han podido aprovechar, por sus niveles de educación, calificaciones, capital social, etc., del crecimiento del empleo registrado entre 2003-2007 y de la expansión del empleo público en la etapa posterior³⁶, mientras permanece un núcleo duro de vulnerabilidad y exclusión? Y, por último, ¿cómo se comportaron las clases medias frente a la recomposición del Estado de bienestar durante esta etapa? Existe cierto consenso respecto a que las clases medias mostraron una fuerte preferencia hacia la provisión privada de servicios públicos, cuyo consumo adquiere un carácter posicional, es decir como un asunto de status más que de necesidad. El incremento del ingreso disponible de los hogares se habría traducido en un incremento de la demanda hacia el sector privado en lo educativo y en los servicios de salud, a la par que durante la crisis la provisión estatal había supuesto un refugio para las clases medias empobrecidas. Este fenómeno, que en menor medida se da también para ciertos sectores sociales de menores ingresos en ascenso, constituye un dilema para sostener e incrementar la financiación del sector público (Huber, Pribble y Stephens, 2009). Como se puede observar, los temas a tratar son complejos y requerirían de una extensión mucho mayor a la que se dispone en esta ocasión.

Sin embargo, si se observa la cronología de las medidas de política social y laboral adoptadas durante el kirchnerismo puede observarse cómo en una primera fase el objetivo consistió en recomponer los derechos sociales de los trabajadores (formales), con la idea de que un crecimiento sostenido y continuado del empleo registrado habría dado solución a los problemas de inclusión social de los sectores más rezagados, en el marco de lo que aquí se ha denominado la “ilusión trabajo-céntrica”. Sólo en un segundo momento se observan cambios significativos en los principios de política social heredados de la época anterior³⁷, como se irá describiendo a lo largo de esta sección.

Respecto a la primera fase, deben mencionarse tres medidas principales: la derogación de las reformas laborales de inspiración neoliberal sancionadas durante los años noventa (Ley N° 25877 de Reforma Laboral en 2004); la revitalización de la negociación colectiva, muy debilitada en la década de los 90³⁸; la fijación tripartita del salario mínimo y su actualización regular en el tiempo, con efectos de arrastre sobre los trabajadores de menores ingresos, incluidos los trabajadores informales no cubiertos (Maurizio, 2014). En lo laboral, también se implementó una estrategia de lucha contra la informalidad, reforzando la inspección laboral con la institución del Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social, y reformando el régimen legal de algunos sectores gravemente afectados por este fenómeno (como el trabajo doméstico, el trabajo rural, las pequeñas empresas, etc.)³⁹. Además de modificar la legislación laboral, para incentivar la registración de los trabajadores de parte de

³⁶ Según datos de FIEL, entre 2003 y 2011 el empleo público habría aumentado del 44% aproximadamente hasta 3,2 millones de personas: el crecimiento anual de este sector fue más fuerte en la etapa 2007-2011 (3,5% promedio frente a 1,9% en 2003-2006) y entre los niveles de gobierno fue el municipal donde se dio el aumento anual más fuerte (7,8%) (elaboración propia de datos FIEL 2012, 46, 50).

³⁷ Recordemos que en 2002, al calor de la emergencia ocupacional, fue creado el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados PJJHD, abarcando a principios de 2003 a casi dos millones de personas, es decir aproximadamente el 6,1% de la población activa (datos INDEC). Cerrado el programa al ingreso de nuevos titulares en mayo de ese año, el PJJHD combinaba la retórica de la inclusión social con un diseño que combinaba elementos de los planes de empleo de la década anterior (las contraprestaciones laborales) con las condicionalidades típicas de los programas de transferencia condicionada, en boga en la región latinoamericana.

³⁸ El número de trabajadores asalariados alcanzados por el efecto de alguna negociación colectiva alcanzaron alrededor de 6 millones de personas en 2010 (MTEySS, Comportamiento de la negociación colectiva, varios años). Paralelamente se observó una recuperación de la organización sindical y de los trabajadores afiliados a un gremio (Basualdo V., 2012: 432-434).

³⁹ Deben recordarse por ejemplo el nuevo régimen del trabajo agrario de 2011, el nuevo régimen laboral de las trabajadoras domésticas de 2013 y la Ley de Promoción del Trabajo Registrado y prevención del Fraude Laboral de 2014, entre otras medidas.

sus empleadores se han acompañado sanciones más severas con incentivos tributarios y contributivos. Pese a los avances, permanece un sector significativo de los ocupados que permanece excluido de formas de trabajo “en blanco”, y como tal no tiene acceso a la Seguridad Social contributiva, lo que indicaría la existencia de un problema estructural en la estructura productiva que produce una demanda insuficiente de trabajadores formales.

Regresando al ámbito de la Seguridad Social, los mayores avances se han dado en el campo de la previsión social (cfr. Messina, 2014). En primer lugar, se destaca la unificación en 2008 del sistema de pensiones mixto preexistente (privado de capitalización y público de reparto) en un sistema público único, denominado Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Con anterioridad a esa medida, debe mencionarse la moratoria previsional de 2005, denominada oficialmente “Plan de Inclusión Previsional”, cuyo objetivo fue incrementar la cobertura entre las personas en edad de jubilación, que contaban con un número insuficiente de años de cotización⁴⁰. Gracias a la moratoria previsional, a finales de 2011, la cobertura de la población de más de 65 años alcanzó niveles cercanos al 95% (contra una cobertura inferior al 60% en 2005). También debe decirse, que cerca del 72% de los beneficiados por esta medida fueron mujeres (datos de SSS, 2012). En este sentido, no sólo se reconoció el derecho a una pensión a los trabajadores informales sino también a las personas que trabajaron de forma no remunerada en tareas de cuidado, representando un avance importante en el reconocimiento de los derechos de las mujeres.

Por el lado de la crítica, debe tenerse en cuenta que por medio de la moratoria se privilegió la extensión de un piso mínimo de protección a la población en edad de jubilación en vez de enfrentar el gasto que habría supuesto incrementar de forma significativa el valor real de todas las prestaciones. De hecho las prestaciones de las personas que ingresaron gracias a la moratoria se situaron en un nivel promedio cercano al mínimo⁴¹. Sin embargo, la ley de movilidad previsional de finales de 2008, que vincula el incremento de las prestaciones a un índice combinado de los salarios reales y los recursos de la seguridad social (ANSES), sí parece haber resguardado las pensiones frente al incremento considerable de los precios al consumo a partir de 2007. Otro aspecto a considerar es que la moratoria de 2005 no constituyó una reforma estructural que modificara la arquitectura contributiva del sistema, sino más bien un parche a una situación de emergencia frente al resultado de décadas de crecimiento de la informalidad y el desempleo y su impacto sobre las vidas laborales de millones de personas. Esto indica que el efecto de la moratoria fue temporal, y que una nueva caída de la cobertura es inevitable, si no cambia el funcionamiento del mercado laboral, o se modifica la modalidad contributiva del sistema previsional. Naturalmente, otra solución “de emergencia” es seguir implementando de forma periódica nuevas moratorias previsionales⁴².

La otra medida estrella de la etapa kirchnerista es la Asignación Universal por Hijo (AUH), que pese a mantener ciertos rasgos de las transferencias condicionadas de ingresos⁴³, pasa a constituir un componente no contributivo del sistema de asignaciones familiares contributivas (cfr. Pautassi, Arcidiácono, P. y Straschnoy, M. 2013). Las asignaciones familiares son un componente tradicional de la seguridad social, un complemento familiar al salario, que cumple múltiples objetivos como mejorar las condiciones de los menores dependientes, promover la

40 Más precisamente, las personas que se inscribieron a la moratoria aceptaron planes de amortización de las contribuciones faltantes, hasta un máximo de 60 cuotas, que son descontadas de las prestaciones que reciben mensualmente, convirtiéndose en cierto sentido en deudores del sistema, a cambio de ver cumplido su derecho a una protección de los riesgos asociados a la vejez.

41 En todo caso se observa un achatamiento de la distribución de las prestaciones: así las pensiones mínimas incrementaron su valor relativamente al salario mínimo (70%), salarios medios (48%) y pensiones medias (75%), según datos de 2012 (Messina, 2014).

42 De hecho, una segunda moratoria de menor alcance fue implementada en 2014, y habría alcanzado cerca de 450 mil personas en edad de jubilación, habiendo ampliado el periodo de aportes sujetos a moratoria de 1993 (medida anterior) a 2003. Véase <http://prensa.argentina.ar/2015/04/07/57307-alcanza-a-450000-la-segunda-moratoria-previsional.php> [Acceso 30 de enero de 2016].

43 La AUH sustituye a planes asistenciales preexistentes como el Plan Familias cuyas características lo acercaban con claridad a los programas instalados en la región en los últimos años (cfr. Cecchini y Madariaga, 2011).

asistencia escolar de los mismos, cubrir frente a determinados gastos (nacimiento, matrimonio), etc. La AUH es el correspondiente no contributivo de la asignación familiar por hijo que se brinda de forma proporcional al número de menores dependientes del titular de la prestación⁴⁴. En este espacio limitado es posible solo mencionar algunos de los principales rasgos de esta medida. En primer lugar, debe destacarse el incremento de la cobertura de los hogares con niños, niñas y adolescentes a cargo: la AUH permitió elevar los menores cubiertos del 68% a cerca del 80%, a los que se suman los destinatarios de otros programas sociales de gobiernos subnacionales, que cubrirían un 6% adicional (Bertranou y Maurizio, 2012: 3; Bustos *et al.*, 2012). Respecto a los montos erogados, la dinámica de los precios a partir de 2007, habría impedido que el mayor esfuerzo fiscal invertido en esta política social se reflejara en un incremento consistente de los montos reales percibidos por los hogares (Messina, 2014).

Como en el caso de la moratoria previsional, también la AUH representó la modalidad que el gobierno adoptó para paliar el efecto de la persistente informalidad del mercado laboral, en este caso sobre el funcionamiento del sistema de asignaciones familiares. Pese a lo “universal” de su denominación, la AUH no representó una reformulación del sistema contributivo en sentido universalista, es decir que reorientara esta política en favor de los titulares de este derecho a la protección social, los niños, niñas y adolescentes que viven en el territorio del país, independientemente del estatus laboral de sus padres. Al contrario, se mantuvo inalterada la estructura básica contributiva del sistema y se extendió su cobertura a los trabajadores informales de bajos ingresos, a las trabajadoras domésticas formalizadas y a los desempleados no cubiertos por la Seguridad Social. Para estas categorías de trabajadores, es como si el Estado se hubiera hecho cargo, figurativamente, de suplir a la ausencia de contribuciones de parte del empleador. La acción del Estado responde entonces a lo que se ha constituido como un problema colectivo, causado por las características de la matriz ocupacional existente, en el contexto de un régimen de acumulación que ha fallado en la tarea de ofrecer un número suficiente de puestos de trabajo formales.

Por otra parte, el mantenimiento de las condicionalidades reafirma la existencia de un sistema separado, ya que se trata de un requisito que no se pide a los trabajadores registrados, aunque hagan referencia a derechos/deberes de atención que alcanzan a todo niño, niña y adolescente por igual. Además de suponer una carga adicional para los receptores, las condicionalidades también presuponen una más fuerte toma de responsabilidad del Estado para brindar, con un grado suficiente de calidad, los servicios sanitarios y educativos necesarios para atender la nueva demanda que proviene de los sectores de más bajos ingresos⁴⁵. Sin embargo, implícitamente se descarga del propio sistema educativo y sanitario la responsabilidad de la situación previa de baja cobertura en el acceso a estos derechos fundamentales. Es decir, fenómenos como el abandono escolar serían producto, por ejemplo, del comportamiento individual de cada hogar (sobre el que incide el incentivo constituido por las condicionalidades), y no de los mecanismos excluyentes que pone en vigor el propio sistema educativo o de salud⁴⁶.

Los otros dos componentes de la Seguridad Social argentina, el seguro de salud y el seguro de desempleo, no han evidenciado un avance comparable en la dirección de solucionar, al menos en el corto plazo, los efectos de la brecha entre el componente contributivo y el no contributivo. En el caso del seguro de desempleo se evidencia la pesada herencia de los años 90, década en la que el desempleo no se construyó más como un problema social colectivo, sino como una situación puramente individual⁴⁷. Esta inversión conceptual se debe a que prevaleció

⁴⁴ Debe recordarse que en el año 2011 se sanciona la Asignación Universal por Embarazo (2011), correspondiente a la asignación por maternidad contributiva. Además, en 2015 se extiende la Ayuda Escolar Anual de las AAFP contributivas a los titulares de la AUH.

⁴⁵ Algunos estudios evidencian precisamente el impacto de la AUH sobre la matrícula educativa (Salvia, Tuñón y Poy, 2014).

⁴⁶ Las condicionalidades, como todos los temas tratados en este texto, están atravesados por desigualdades de género, cuyo análisis exceden los límites de este texto. Sin embargo, siendo mujeres la gran mayoría de los titulares de la AUH, es evidente que las condicionalidades pueden suponer un incremento de la carga de trabajo (no remunerado) a la que están sometidas (cfr. Pautassi y Zibecchi, 2013).

⁴⁷ Respecto a este tema, se está en las fases iniciales de la investigación (cfr. Messina, 2015).

un paradigma económico que considera que el desempleo se debe más a factores vinculados a las características individuales de los trabajadores, que a un problema relativo a los niveles de actividad. En otras palabras, el problema reside en que la calidad de la oferta laboral no se adecúa a las necesidades de la demanda laboral de parte del sector empresario, en el nuevo contexto de apertura económica (“globalización”). Como señala Andrenacci (2002: 11), las reformas laborales de la época apuntaron a retrotraer las relaciones laborales a la situación previa a la constitución de la sociedad asalariada, en la que las relaciones entre capital y trabajo se regían exclusivamente por las reglas de intercambio de mercado. Es en ese contexto que se instituye, por la Ley n° 24.013 de 1991, el seguro de desempleo contributivo⁴⁸, lo que quizás contribuye a explicar porque nunca alcanzó una cobertura significativa ni siquiera en fases de elevadas tasas de desempleo, ya que en 2001 cubría a poco más del 6% de los desempleados (elaboración propia de datos SSS, 2012). En otras palabras, la reconfiguración del mercado laboral provocó una neutralización del mecanismo asegurador establecido en 1991 (en torno a una figura en declive, la del trabajador asalariado formal y estable) y la promoción de programas de asistencia focalizados para paliar la situación de los trabajadores desocupados y desprotegidos, bajo el esquema de activación laboral y fomento del empleo previsto por la misma ley de 1991 (Neffa y Brown, 2011).

En comparación a otras áreas, bajo el kirchnerismo se observa la sanción de pocas medidas con efectos sobre el seguro de desempleo⁴⁹, las cuales no han incrementado su cobertura. Por ejemplo, el Decreto N° 267 de 2006 redujo el periodo mínimo de cotización y actualiza (incrementa), por primera vez desde 1994, el monto máximo (a 400\$) y mínimo de la prestación (250\$), además de ampliar su duración para los trabajadores de 45 años o más. Sin embargo, a partir de entonces los montos no han sido actualizados⁵⁰, pese a que en ese momento, se justificó la medida en los términos de que resultaba “socialmente necesario y en la actualidad económicamente factible”. Por otra parte, a lo largo de la década fueron incluidos a los trabajadores rurales en el régimen de prestaciones por desempleo (véase la ley n° 25.191 actualizada a 2013, capítulo V), pero siguen excluidas categorías importantes y numerosas, en particular todos los trabajadores informales. Finalmente, el Programa de Prestaciones por Desempleo, creado por la resolución del MTEySS n° 1016 de 2013, complementa la prestación por desempleo con acciones de política activa de empleo promovidas por incentivos económicos, cambiando la naturaleza del seguro, ya que el monto asociado a estas “acciones”, que los trabajadores “podrán” emprender⁵¹, es muy superior al monto desactualizado del subsidio. Por otra parte, la propia resolución afirma la necesidad de “unificar, articular y coordinar las acciones [...] para los trabajadores participantes de los distintos sistemas de prestaciones por desempleo”, es decir operar una convergencia del sistema contributivo de protección a los desocupados hacia los programas no contributivos de activación laboral, en línea con el paradigma característico de los 90. Si esta posición contradictoria no ha producido consecuencias políticas es, quizás, por la prosecución de políticas de pleno empleo en otros ámbitos, de política económica y laboral. Las políticas fiscales y comerciales de protección de la producción (y el empleo) nacional han permitido efectivamente un mantenimiento de la tendencia a la baja en la tasa de desempleo, pese a las tribulaciones económicas de los últimos años⁵², retroalimentándose gracias a los efectos anticíclicos que tienen sobre los niveles de la

⁴⁸ Paradójicamente etapa industrialista no había existido un seguro de desempleo con estas características, típico de la condición salarial en los países centrales (cfr. Grondona, 2014).

⁴⁹ Véase: <http://www.trabajo.gob.ar/segurodesempleo/normativa.asp>

⁵⁰ El retraso de los mismos es evidente si se comparan con la evolución del SMVM en el mismo periodo. Si el monto básico del SD representaba el 150% del SMVM en junio de 2003, en enero de 2015 constituía apenas un 8% del mismo (Véase Figura A2 del Anexo).

⁵¹ Véase el Considerando de la Resolución de la Secretaría de Empleo del MTEySS n° 1.035 de 2014, donde se reglamenta el programa. Los receptores de otras prestaciones por desempleo no contributivas “deben” acceder a estos programas de activación (cfr. Resolución N° 1100 de 2012 la Secretaria de Empleo)

⁵² Se hace referencia a las políticas proteccionistas pero también a las medidas que apuntaban a preservar los puestos de trabajo registrados en las empresas con dificultades económicas, por ejemplo a través de *Trabajo y Sociedad*, Núm. 29, 2017

demanda interna, según un esquema keynesiano clásico. Sin embargo, es probable que las mencionadas contradicciones puedan volver a florecer frente a una subida del desempleo por encima de un cierto umbral frente, dada la ausencia de un esquema de protección de ingresos que sea independiente de la inserción laboral de cada persona.

En el caso del sector salud, se mencionarán brevemente algunos rasgos, que ofrecen elementos de reflexión interesantes respecto al mencionado problema de la posición de las clases medias en la configuración del régimen de bienestar argentino. Históricamente, en Argentina la provisión de servicios de salud se ha configurado en tres subsectores por lo que concierne la financiación, uno público de tipo universal (pero altamente descentralizado), uno organizado bajo la forma de seguro colectivo (las denominadas Obras Sociales), y un tercero de ámbito privado (empresas de medicina prepaga). También en la erogación de servicios de salud, una cuota muy significativa del total es acaparada por actores del sector privado. El resultado de esta configuración es que el acceso a los servicios de salud está segmentado según niveles de ingresos y distribuido de forma muy desigual a lo largo del territorio argentino, además de alcanzar un gasto total muy elevado en comparación regional, superior al 10% sobre el PIB, con resultados menores en términos de indicadores de salud (PNUD, 2011). Como en los casos anteriores, también en este caso la presencia de un subsector contributivo ha llevado a que la cobertura de la población haya oscilado según las tendencias prevalecientes en el mercado laboral.

Los datos del Censo de 2010 permitían observar la persistencia de esta configuración tripartita. En particular, en ese año un 43% de los argentinos carecía de seguro de salud, teniendo acceso a los cuidados médicos ofrecidos por el sistema público, sector que recibe sólo el 21,5% del gasto sanitario⁵³. El resto de la población poseía múltiples coberturas, incluida la pública (universal y financiada por la fiscalidad general): un 56,98% estaba afiliado a alguna Obra social (seguro de salud contributivo), mediante aportes proporcionales a su salario; un 23% de estos (10,6% de la población) contrataba además algún seguro privado, a veces por medio de las propias Obras sociales. Otro 5,12 de la población declaraba haber contratado sólo seguros privados, de manera que un 16,6% de la población acude al mercado privado de seguros, sin embargo, entre éstos, la mayoría tienen una doble cobertura de seguro, además de poder acceder al sector público si lo desea, por ejemplo en caso de necesitar de operaciones de alta complejidad (INDEC, 2012c). A este componente mercantil, debe sumarse el gasto de bolsillo en el que incurren los hogares (34% del gasto total), el cual recae desproporcionadamente sobre los sectores de menores ingresos (cfr. Maceira, 2011:67).

El resultado es que la cobertura de los tres subsectores del sistema de salud argentino está fuertemente segmentada por ingresos, en un sistema en el que el sector público asume la función residual-asistencial de atender a la población de menores ingresos sin seguro médico, pese a recibir un monto menor de los recursos totales. Por ejemplo, sólo el 34,5% de las personas en el primer quintil por ingresos de la población estaba cubierto por una Obra social y el 3,5% por una prepaga, contra un 67,8% y un 10,5%, respectivamente, en el caso del cuarto quintil. El quinto quintil evidenciaba la mencionada preferencia por el sector privado al registrarse una cobertura menor de las Obras sociales (64,5%), compensada por un 23,16% de cobertura privada (se trata de datos de 2005 incluidos en Maceira, 2011:67, por lo que es probable que estas tendencias se hayan consolidado en años posteriores).

En conclusión, el subsector contributivo se ha visto beneficiado, indudablemente, por la recuperación del empleo asalariado formal, pero se vislumbran en él la persistencia de fenómenos de concentración y segmentación por ingresos de los afiliados, resultado de los procesos de desregulación y concentración de los años 90, en los que las personas con mayores salarios pudieron migrar hacia las Obras Sociales que ofrecían mayores prestaciones,

una reducción de los costes laborales a cargo de las mismas, como en el caso del Programa de Recuperación Productiva (REPRO) (Neffa, Brown y López, 2012:7-8).

⁵³ El subsector está descentralizado, siendo su gestión de nivel provincial y su financiación derivada de fondos coparticipados (con las provincias) del presupuesto del Estado central. Sólo el 15% del gasto público en salud se gestiona a nivel federal, según los datos del Censo de 2010.

independientemente de su ocupación⁵⁴. Pese a las medidas de regulación del sector de seguros privados (Ley 26.682 de 2011), no se observa una estrategia que se haya propuesto modificar de manera estructural a la configuración del sector salud y al equilibrio entre sus componentes, en parte por el poder de veto que poseen las principales organizaciones sindicales respecto al sistema de Obras sociales. En cambio, sí se produjeron medidas que apuntaron a mejorar el acceso a los medicamentos y el acceso a las prestaciones básicas de salud de los sectores de bajos ingresos⁵⁵, con los límites que derivan de los menores recursos asignados al subsector público. Pese a esto último, puede cerrarse esta sección reafirmando cierto continuismo en el sector salud de la Seguridad Social.

5. Reflexiones finales

Como se dijo, el propósito de este texto fue discutir las transformaciones en las principales instituciones del régimen de bienestar argentino bajo el kirchnerismo, en particular en lo relativo a la Seguridad Social. Para ello análisis abarcó dos periodos marcados por contextos sociales y políticos muy diferentes: la convertibilidad y la post-convertibilidad, este último caracterizado por los gobiernos kirchneristas. Una primera gran línea de demarcación analítica fue situada en el cambiante papel del Estado en las dos etapas, siendo los años 90 caracterizados por la acción desreguladora del Estado y la promoción de la individualización y la privatización de la protección social, mientras que la etapa posterior fue marcada por el movimiento contrario, hacia una mayor intervención estatal en todos los ámbitos de la producción de bienestar. Sin embargo, también se evidenciaron las continuidades entre los dos periodos (y las heterogeneidades presentes en cada uno de ellos). En particular, se destacaron los efectos inerciales de las políticas neoliberales en la etapa pos-hegemónica, por la vía de las persistencias institucionales derivadas de la fuerte presencia del sector privado en la provisión de servicios, donde una cuota significativa de la clases medias abandonan el sector público, lo que resulta en una fuerte segmentación por ingresos⁵⁶. Además, se ha remarcó como las restricciones económicas estructurales afectaron, vía los mercados laborales, al funcionamiento de las instituciones de la Seguridad Social argentina y al mantenimiento de una brecha consistente entre los sistemas contributivos y no contributivos. Entre líneas, aunque excede los límites de este trabajo, también se discutió la naturaleza de los cambios en términos del régimen de acumulación vigente, toda vez que siguieron manifestándose fenómenos de valorización financiera (dadas las elevadas utilidades del sector financiero), concentración productiva, extranjerización de la propiedad de la cúpula empresarial, reprimarización exportadora a pesar de la retórica de la reindustrialización nacional (cfr. por ej. Rougier y Schorr, 2012).

En esos términos, se considera que en esta etapa se observó una reformulación radical de la política social argentina. En la primera fase del kirchnerismo, la fuerte recuperación del empleo registrado reforzó el enfoque trabajo-céntrico tanto en el gobierno como en los sectores sociales afines (sindicatos, principalmente). En ese contexto, se pensó que la solución de mediano plazo a la exclusión social provenía del trabajo (asalariado) y de una recuperación y reconstrucción de las instituciones laborales (negociaciones colectivas, salario mínimo, etc.). Es lo que se ha definido la “ilusión trabajo-céntrica” respecto a la integración social de los sectores más desaventajados. Por poner un ejemplo, una de las medidas más significativa de esta primera etapa, la moratoria previsional, representó una forma de reparación del pasado, dando solución a

⁵⁴ En su periodo de formación, la Obra social de cada sindicato de rama productiva proporcionaba la cobertura médica de los ocupados en ese sector, lo que garantizaba cierto grado de solidaridad entre los trabajadores de diferentes niveles salariales.

⁵⁵ Puede recordarse el programa de subsidio a la oferta pública “Plan Nacer” y su relación con la mencionada Asignación Universal por Embarazo (cfr. Gamallo, Arcidiacono, Straschnoy, 2014). En la etapa posterior a la crisis de 2001-2002, para paliar la dificultad de acceso a los medicamentos de los sectores más pobres, se promovió el uso de genéricos y el programa REMEDIAR proveyó de medicinas gratuitas a los hogares pobres a través de los centros de salud, en particular en las provincias más rezagadas.

⁵⁶ Fue presentado sólo el caso del sector salud, pero una segmentación por ingresos similar se observa en el sector educativo, donde la recuperación económica impulsó un incremento de las escuelas privadas en los hogares de los quintiles centrales (cfr. Gamallo, 2013).

la baja cobertura previsional de las personas que se retiraban del mercado laboral por razones de edad (y favoreciendo las jubilaciones de quienes se encontraban en situación de desempleo). Pero se trataba precisamente de eso, del reconocimiento en el presente de una deuda colectiva acumulada durante décadas de crisis, más que un programa para el futuro, cuya resolución seguía pasando por la vía del empleo. Esta ilusión fue afectada, sin embargo, por la desaceleración y el conflicto que caracterizó a las dos fases posteriores.

La principal medida de la segunda etapa (la AUH y otros programas asociados), adoptó en favor de los trabajadores informales una solución diferente, al construir un componente no contributivo dentro del sistema contributivo de AAFP. El impacto masivo sobre los sectores de menores ingresos también apuntaló la demanda interna y ayudó a sostener los niveles de empleo preexistentes, pese a la crisis internacional. Junto con las medidas de reforzamiento de la oferta pública en salud como en educación (cfr. Kessler, 2014, cap. 3), el conjunto de la política social kirchnerista apuntó, por lo tanto, a garantizar un piso mínimo de protección a los trabajadores afectados por la informalidad y un nivel mínimo de ingresos a los hogares de sectores populares, a la vez que consolidaba las instituciones de la seguridad social construidas en la etapa mítica de la Argentina de clase media. La propia clase media que, sin embargo y pese a su recuperación (o en razón de ella), siguió alimentando el desarrollo del sector privado en todos los ámbitos de la producción de bienestar. Por otra parte otros actores implicados han ejercido su poder de voto para entorpecer una reforma tributaria progresiva (las clases altas) o una reformulación del sector salud en sentido más equitativo (las obras sociales sindicales, las prepagas, los colegios de los profesionales de la salud, etc.).

Así, la etapa de fuerte recuperación del Estado, la “década ganada” del crecimiento “a tasas chinas” (un poco deslucida en los últimos años), ha visto la construcción de una protección no integral y muy heterogénea del trabajo informal y de los hogares pobres, la reconstitución de la seguridad social en favor del trabajador formal (principalmente de clase media) y un florecimiento del sector privado en todos los ámbitos de lo social. En estos términos, ¿hasta qué punto puede hablarse de una reconstitución de la ciudadanía social en los términos previos a la etapa neoliberal? O, más bien, ¿debe reconocerse que esa experiencia ha dejado una marca profunda visible en la fragmentación de la política social que persiste todavía hoy?

Una mirada de largo plazo a la etapa kirchnerista permite sostener que el gobierno dio, por lo menos en el corto plazo y desde la emergencia⁵⁷, una solución a la incorporación social de largos sectores previamente excluidos, aunque por sobre un plano de diferencia respecto a los sectores integrados a la formalidad (incorporados por la puerta grande de lo laboral)⁵⁸. La persistencia de una marcada heterogeneidad productiva tiene su reflejo en que la inserción ocupacional de un amplio sector de la sociedad sigue presentándose como un problema de difícil solución (aquí, como en otras latitudes), frente a las presiones que derivan del funcionamiento de esta etapa del capitalismo y a la inserción dependiente de Argentina en el sistema mundial. Frente a estos desafíos, la política social debe hacer frente a limitaciones y restricciones que requieren de la construcción de coaliciones sociales progresistas que apoyen agendas de transformación de lo productivo y lo social, mientras parece prevalecer la división de la clase trabajadora y la polarización política.

Desde otro punto de vista, pese a la crisis de la hegemonía neoliberal, el régimen de acumulación no mostró cambios significativos que permitieran sostener la recuperación de un modo de regulación con rasgos similares a la etapa de la industrialización⁵⁹, una recuperación

⁵⁷ El “mientras tanto” del que habla Arcidiácono (2012).

⁵⁸ Danani y Hintze (2014) sostienen, desde una perspectiva afín a lo presentado en este artículo, que en esta etapa se logró avanzar en la universalización de la protección social aunque no desde una perspectiva universalista sino a partir de una restauración de la tradición peronista de los derechos sociales fundados sobre el trabajo y una fragmentación institucional de las políticas sociales y una “sumatoria de diversas coberturas para diversos grupos” (p. 376), próximo al “universalismo estratificado” teorizado por Filgueira (ver más arriba).

⁵⁹ Desde otra perspectiva, Graña y Kennedy (2015) apuntan a conclusiones parecidas cuando señalan que en cada etapa de la historia argentina el proceso de acumulación capitalista ha necesitado de fuentes de compensación (frente a la menor productividad relativa del trabajo) en la renta de la tierra, el endeudamiento externo y el deterioro de las condiciones de la fuerza de trabajo. Según este esquema, se

material y simbólica que habría recibido un mayor apoyo de las bases sociales del gobierno. Las contradicciones que mostró esta etapa parecen situarse, por lo tanto, en el desajuste entre la incorporación productiva y la incorporación social de amplios sectores de la sociedad argentina, ya que el proceso de acumulación que se dio en el periodo convivió con una sociedad segmentada y desigual, aun en menor medida respecto a la década de los 90. A su vez, los actores protagonistas de este proceso fueron reacios a reformular los mecanismos de extracción y redistribución, como demuestra la constante fuga de capitales, con la consecuencia de que la financiación de la política social descansa principalmente sobre la clase trabajadora (formal y no formal), al margen de la renta de la tierra que el gobierno pudo captar a lo largo de estos años.

Para concluir, aquí se sostiene que el gobierno, ofuscado por la ilusión trabajo-céntrica (confirmada en un primer momento por la impresionante mejora de los principales indicadores sociales en los años del primer mandato de Néstor Kirchner), implementó medidas que, sin lugar a dudas, fueron en la dirección de una mayor inclusión social, por lo menos en el corto plazo, pero quizás quedaron cortas en establecer las bases para un modo de desarrollo estable duradero que garantizara estas conquistas sociales en el futuro. El resultado fue una estructura frágil y fragmentada en múltiples subsistemas, cuyas capacidades de adaptación deberán ponerse a prueba si la situación laboral, en un próximo futuro, tomara una vez más un derrotero negativo, en un contexto de abandono de la prioridad asignada al pleno empleo.

6. Bibliografía

- Adelantado, José, Noguera, José A., Rambla, Xavier, y Sáez, Lluís (1998). “Las relaciones entre estructura y política sociales: una propuesta teórica”. *Revista Mexicana de Sociología*. 60(3): 123–156.
- Andrenacci, Luciano (2002) “Algunas reflexiones en torno a la cuestión social y la asistencialización e la intervención social del Estado en la Argentina contemporánea”, en Andrenacci, L. (ed.). *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Instituto del Conurbano (UNGS)-Ediciones Al Margen, pp. 159-184.
- Arcidiácono, Pilar (2012). *La política del “mientras tanto” - Programas sociales después de la crisis 2001-2002*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Barbeito, Alberto C. (2010), “Re-construcción de índices de precios al consumidor y su incidencia en la medición de algunas variables monetarias reales.”, *Análisis de Coyuntura*, N° 23, Buenos Aires, CIEPP.
- Basualdo, Eduardo (2011). *Sistema político y modelo de acumulación - tres ensayos sobre la Argentina actual*. Buenos Aires: Atuel.
- (2006). *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires: FLACSO/Siglo XXI Editor.
- Basualdo, Victoria (2012). “Avances y desafíos de la clase trabajadora argentina de la posconvertibilidad, 2003-2010”. Buenos Aires: CELS - Derechos Humanos En Argentina - Informe 2012.
- BCRA – Banco Central de la República Argentina (2011). “Evolución en el mercado único y libre de cambios y balance cambiario (IV trimestre)”, Buenos Aires: Banco Central de la República Argentina.
- Bertranou Fabio y Maurizio, Roxana (2012). “Monetary transfers for children and adolescents in Argentina: Characteristics and coverage of a ‘system’ with three components”. Research Brief 30, Brasilia, International Policy Centre for Inclusive Growth.

habrían mantenido estos condicionantes estructurales entre los dos periodos examinados en este trabajo, ya que sólo habrían cambiado las fuentes de compensación: la caída salarial de 2001-2002 y la bonanza de las commodities habrían permitido la mejora de las condiciones laborales observada en la primera fase kirchnerista a la par que garantizaban el proceso de acumulación. Sin embargo, a partir de 2008 estas fuentes de compensación se habrían agotado, hasta llegar a una nueva devaluación de los salarios reales a principios de 2014. Respecto a este esquema interpretativo general sobre el régimen de acumulación argentino, este artículo resulta complementario ya que indaga en las variaciones promovidas desde las políticas estatales sobre la regulación de las condiciones de vida de la fuerza de trabajo.

- Bobbio, Norberto (1994). *Destra e Sinistra*. Roma: Donzelli editore.
- Boyer, Robert, y Saillard, Yves (Eds.). (2002). *Régulation theory: the state of the art*. New York: Routledge.
- Bresser Pereira, Luiz C. (2007). “Estado e mercado no novo desenvolvimentismo”. *Nueva Sociedad*, (Octubre), 156–173.
- (1991). “La Crisis De América Latina ¿Consenso de Washington o Crisis Fiscal?”. *Pensamiento Iberoamericano*, Nº 19, 13–35.
- Bustos, Juan M., Giglio, Georgina y Villafañe, Soledad (2012), “Asignación Universal por Hijo: alcance e impacto por regiones del país”. *Serie Estudios Trabajo, Ocupación y Empleo*, Nº 11, Buenos Aires, MTEySS.
- Castel, Robert (1997), *Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Cecchini, Simone y Madariaga Aldo (2011). “Conditional Cash Transfer Programmes: The recent experience in Latin America and the Caribbean.”. *Cuadernos de la CEPAL*, Nº 95.
- CENDA. (2010). *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual - La economía argentina del período 2002-2010*. Buenos Aires: Ed. Atuel.
- Clayton, Richard y Pontusson, Jonas (1998). “Welfare-State Retrenchment Revisited: Entitlement Cuts, Public Sector Restructuring, and Inegalitarian Trends in Advanced Capitalist Societies”. *World Politics*, Vol. 51, Nº 1, 67–98.
- Cornia, Giovanni Andrea (2010), “Income Distribution under Latin America’s New Left Regimes”, *Journal of Human Development and Capabilities*, Vol. 11, Nº 1, pp. 85-114
- Cortés, Rosalía y Kessler, Gabriel (2013). “Miradas sobre la cuestión social en la Argentina democrática (1983-2013)”. *Cuestiones de Sociología*, Nº 9.
- Danani, Claudia (2005). “Las políticas sociales de los ’90: los resultados de la combinación de individualización y comunitarización de la protección”. Coloquio Internacional: “Trabajo, conflictos sociales e integración monetaria: América Latina en una perspectiva comparada.” Buenos Aires: Instituto de Ciencias (UNGS)/Institut de Reserche por le Développement/ANPCyT-FONCyT.
- Danani, Claudia y Hintze, Susana(2014). *Protecciones y desprotecciones (II). Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Buenos Aires: UNGS
- (2011). *Protecciones y desprotecciones. La seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires: UNGS.
- Donzelot, Jaques (2007). *La invención de lo social. Ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas*. Buenos Aires: Nueva Sociedad.
- Dornbusch, Rudiger y Edwards, Sebastián (1990). “La macroeconomía del populismo en la América Latina”. *El Trimestre Económico*, Vol. LVII, Nº 225, 121–162.
- Esping-Andersen, Gøsta (1993). *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Valencia: Alfons el Magnanim.
- FIEL (2012). *La construcción de un Estado moderno y eficaz para la Argentina*. Buenos Aires.
- Filgueira, Fernando (2013). “Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Nº 22, 17–46.
- (1998). “Tipos de Welfare y Reformas Sociales en América Latina — Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada”. LASA, Chicago.
- Flora, Peter y Arnold Heidenheimer (1981). *The development of welfare states in Europe and America*. New Brunswick (New Jersey): TransactionPublishers.
- Gamallo, Gustavo (2013). “Privatización por demanda. Acerca del crecimiento de la matrícula de las escuelas privadas en la última década”. XI Congreso Nacional de Ciencia Política Paraná.
- Gamallo, Gustavo, Arcidiácono, Pilar y Straschnoy, Mora (2014). “Programas sociales y protección social no contributiva en la post-convertibilidad argentina”. *Revista de Instituciones, Ideas y Mercado*, Nº 60, pp. 57–86.
- García Delgado, Daniel (2013). “La década ganada. — Provisión debienesyservicios públicos en los gobiernos progresistas del Cono Sur 2002-2013”. *Nueva Sociedad*.

- González, Mariana L. (2003). “Transformaciones de hecho y de derecho en las relaciones laborales en los 90”. En J. Lindenboim y C. Danani (Eds.), *Entre el trabajo y la política - Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Editorial Biblos. p. 89–103.
- Graña, Juan M. y Kennedy, Damián (2015). “Límites del nuevo desarrollo de América Latina: la vigencia de los determinantes estructurales de la economía argentina”. III Congreso FLACSO. Quito
- Grondona, Ana L. (2014). “El seguro de desempleo en Argentina. Reflexiones preliminares en torno a una ausencia (1890-1989)”. *Sociedad y Economía*, No. 27, pp. 99-128.
- Hall, Peter A. y Soskice, David (2001). *Varieties of Capitalism: the Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Londres: Oxford University Press.
- Harvey, David (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Huber, Evelyne, Stephens, John D., y Pribble, Jennifer (2009). “The Politics of Effective and Sustainable Redistribution”. En A. Estache y D. Leipziger (Eds.), *Stuck in the Middle: Is Fiscal Policy Failing the Middle Class?*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- IERAL (2013). *Anatomía del Gasto Público Argentino: Expansión en la última década y desafíos a futuro*. Buenos Aires.
- INDEC - Instituto Nacional de Estadística y Censos (2016) Consideraciones sobre el uso de Índices de Precios al Consumidor alternativos. En línea: http://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/economia/consideraciones_IPC_alternativos.pdf [Acceso 14 de enero de 2016].
- (2012). *Censo 2010*. Buenos Aires. www.censo2010.indec.gov.ar/.
- Isuani, Aldo (2010). “The Argentine Welfare State: Enduring and Resisting Change”. *International Journal of Social Welfare*, Vol. 19, N° 1, pp. 104–114.
- Kessler, Gabriel (2014). *Controversias sobre la desigualdad. Argentina 2003-2013*. Buenos Aires: FCE.
- Kessler, Gabriel y María Mercedes Di Virgilio (2008), “La nueva pobreza urbana: dinámica global, regional y argentina en las últimas dos décadas”, *Revista de la CEPAL*, N° 95, pp. 31-50.
- Keynes, John M. (1936). *The General Theory of Employment, Interest, and Money*. Macmillan Cambridge University Press. En línea <https://www.marxists.org/reference/subject/economics/keynes/general-theory/> [Acceso 28 de enero de 2016].
- Korpi, Walter (1989). “Power, Politics, and State Autonomy in the Development of Social Citizenship: Social Rights During Sickness in Eighteen OECD Countries Since 1930”. *American Sociological Review*, Vol. 54, N° 3, p. 309–328.
- Laclau, Ernesto (2005). *La razón populista*. FCE: Buenos Aires.
- Lechner, Norbert (1981). “Acerca del ordenamiento de la vida social por medio del Estado”. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 43, N° 3, pp. 1079-1102.
- Lindenboim, Javier (2011). “Las estadísticas oficiales en Argentina ¿Herramientas u obstáculos para las ciencias sociales?”. *Trabajo y Sociedad*, Vol. XV, N° 16, pp. 19-38.
- Maceira, Daniel (2011). “Desafíos del sistema de salud argentino”. *Voces Del Fénix*, N° 7, pp. 60–7.
- Marshall, Thomas H. (1949/1997). “Ciudadanía y clase social”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Vol. 79, pp. 297 – 344.
- Martínez Franzoni, Juliana y Sánchez-Ancochea, Diego (2012). “The Double Challenge of Market and Social Incorporation: Progress and Bottlenecks in Latin America.”, *desigualdades.net*, N° 27.
- Maurizio, Roxana (2014). “El impacto distributivo del salario mínimo en la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay”. *CEPAL - Serie Políticas Sociales*, N° 194.
- MECON - Ministerio de Economía (2015) – Serie de Gasto Público Consolidado 1980-2013. En línea: <http://www.economia.gov.ar/secretarias/politica-economica/programacion-macroeconomica/otras-publicaciones/> [Acceso 16 de enero 2016].
- Mesa-Lago, Carmelo y Bertranou, Fabio (1998). *Manual de economía de la seguridad social en América Latina*. Montevideo: CLAEH.

- Messina Giuseppe M. (2015) “Transformaciones y continuidades en la respuesta estatal al problema del desempleo en la Argentina: una comparación entre la etapa de la convertibilidad y la posconvertibilidad”. Jornadas de Políticas Sociales. Los Polvorines: UNGS.
- (2014). “Una evaluación de las políticas de transferencia de ingresos en Argentina entre 2003 y 2011”. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, Vol. 13, Nº 1, pp. 177–201.
- (2013) “Desarrollo con inclusión social: coyunturas económicas y políticas públicas. El caso de Argentina en la post-convertibilidad”. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid.
- MTEySS– Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2013). “Diagnóstico de la informalidad laboral, a partir de los datos relevados por la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS)”, en Jornadas sobre Análisis de Mercado Laboral, Buenos Aires: OIT.
- (años varios). (n.d.). Comportamiento de la negociación colectiva. Buenos Aires.
- Neffa, Julio C., Brown, Brenda y López, Emiliano (2012). “Políticas activas de empleo durante la posconvertibilidad”. Empleo, desempleo & políticas de empleo, Nº 10. Buenos Aires: CEIL - PIETTE CONICET.
- Neffa, Julio C. y Brown, Brenda (2011). “Políticas públicas de empleo I (1989-1999)”. Serie Empleo, Desempleo y Políticas de Empleo, Nº 5. Buenos Aires: CEIL-PIETTE CONICET.
- Nueva Mayoría (2014). *Indicadores de conflictividad social (1980-2014)*. Buenos Aires.
- Oszlak, Oscar y O’Donnell, Guillermo (1995). “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. *Redes*, Vol. 2, Nº 4, pp. 99–128.
- Palomino, Hector (2007). “La instalación de un nuevo régimen de empleo en Argentina: de la precarización a la regulación”. *Revista Latinoamericana de Estudios Del Trabajo*, Vol. 12, Nº 19, pp. 121–144.
- Panizza, Francisco y Miorelli, Romina (2009). “Populism and Democracy in Latin America”. *Ethics & International Affairs*, Vol. 23, Nº 1, 39–46.
- Paramio, Ludolfo (2006), “Giro a la izquierda y regreso del populismo”, *Nueva Sociedad*, Nº 205, pp. 62-74.
- Pautassi, Laura C., Arcidiácono, Pilar y Straschnoy, Mora (2013). “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina: entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos”. Serie Políticas Sociales nº 184. Santiago de Chile: CEPAL.
- Pautassi, Laura y Zibecchi, Carla (2013). *Redefiniendo las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Pierson, Paul (1996). “The New Politics of the Welfare State”. *World Politics*, Vol. 48, Nº 2, pp. 143–179.
- PNUD (2014). *Perfil de estratos sociales en América Latina: pobres, vulnerables y clases medias*. New York.
- (2011). El sistema de salud argentino y su trayectoria de largo plazo: logros alcanzados y desafíos futuros. Buenos Aires: OPS/CEPAL/PNUD.
- Polanyi, Karl (1989). *La Gran Transformación - Crítica del liberalismo económico*. Madrid: La Piqueta.
- Przeworski, Adam (1995). “Las restricciones económicas en las decisiones políticas”. *Revista Internacional de Filosofía Política*, Nº 6, pp. 52–69.
- Quiroga, Yesko, Canzani, Agustín, y Ensignia, Jaime (compiladores). (2009). *Consenso progresista: Las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur*. Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert.
- Rodríguez, Corina (2007). “Economía del cuidado, equidad de género y nuevo orden económico internacional”. En A. Girón y E. Correa (Eds.), *Del Sur hacia el Norte economía política del orden económico internacional emergente*. Buenos Aires: CLACSO.
- Rodrik, Dani (2011). *La paradoja de la globalización - Democracia y el futuro de la economía mundial*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Rosanvallon, Pierre (1995). *La crisis del estado providencia*. Madrid: Civitas.
- Rougier, Marcelo y Schorr, Martín (2012). *La industria en los cuatro peronismos*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

- Salvia, Agustín, Tuñón, Ianina y Poy, Santiago (2014). “Efectos de la Asignación Universal por Hijo en el ingreso per-cápita familiar, en la pobreza extrema e indicadores de desarrollo humano de la infancia”. VIII Jornadas de Sociología de la UNLP. La Plata.
- Salvia, Agustín, Vera, Julieta y Poy, Santiago (2014). “La política social y sus efectos sobre la pobreza y la desigualdad durante distintos regímenes socioeconómicos en la argentina (1992-2012)”. Buenos Aires: Observatorio de la Deuda Social (UCA).
- Salvia, Agustín y Vera, Julieta (2011). “Cambios en la estructura económica-ocupacional durante fases de distintas reglas macroeconómicas”. 10º Congreso Nacional ASET. Buenos Aires.
- Skocpol, Theda (1985). “Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research”. En Evans, P.; Rueschemeyer, D; Skocpol, T. *Bringing the State In*. Cambridge: Cambridge University Press
- SSS - Secretaría de Seguridad Social. (2012). Boletín Estadístico de la Seguridad Social 4o T 2011 - 1o T 2012. Buenos Aires.
- Taylor-Gooby, Peter (2004). *New Risks, New Welfare: the Transformation of the European Welfare States*. New York: Oxford University Press.
- Torre, Juan Carlos y Pastoriza, Ana (2002). “La democratización del bienestar”. En Torre, J. C. (dir.), *Los años peronistas (1943-1955)*. *Nueva Historia Argentina, Vol. 8*. Buenos Aires: Sudamericana, pp. 257-312.
- Vilas, Carlos M. (1997). “De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo”. *Desarrollo Económico*, Vol. 36, N° 144, pp. 931-952.

7. Anexo

Tabla 1: Resumen de indicadores económicos

Epas (Promedios Anuales)	Convertibilidad I (1991-1994)	Convertibilidad II (1995-1998)	Convertibilidad Crisis 1998-2001	Convertibilidad Salida 2002	Kirchnerismo I Recuperación (2003-2007)	Kirchnerismo II Desaceleración (2008-2011)	Kirchnerismo Crisis (2012-2014)	Fuente
Crecimiento								
Variación % PIB	7,9	3,7	-2,9	-10,9	8,7	5,2	1,4	Cepalstat/INDEC
Sector externo								
Saldo en cuenta corriente (% PIB)	-2,3	-2,8	-2,8	7,2	2,9	2008-2009: 1,9 2010-2011: -0,5	-0,5	Cepalstat (2014 n.d.)
Reservas del Banco Central (dólares USA) - año final etapa	17.114	30.753	24.385	10.883	41.013	50.205	28.525	BCRA
Sector interno								
Resultado global sector público no financiero (% PIB)	-0,9	-2,5	-4,3	-0,8	1,7	2008: 0,20; 2009-2011: -1,99	-2,4	CEPALSTAT/2013; FMI/2014 n.d.
Variación anual Índice Precios Consumo	1991: 8,4% 1997-1994: 9,6%	0,7%	-0,9%	40,9%	2003-2006: 8% 2007: 22,5%	21,9%	2012-2013: 23,9% 2014: 29,94%	Fuente: 1991-2006 IPC-GBA; 2014 (IPC Nu) INDEC; 2007-2013 IPC 4p elaboración propia (véase Messina, 2013)

Nota a la Tabla 1: Los problemas de medición de la tasa de inflación (a partir de la intervención oficial del INDEC en 2007) han afectado al conjunto de las estadísticas del INDEC (Lindenboim, 2011), como por ejemplo a los datos de la pobreza. En este trabajo se utiliza una estimación propia (IPC4p), a partir de los datos publicados por 4 provincias del interior argentino, sobre la base de la metodología de Barbeito (2010), que es utilizada en alternativa al Índice de Precios al Consumo oficial (IPC), para el periodo entre 2007-2013. El IPC-Nu publicado entre 2014 y finales de 2015 no es estrictamente comparable el IPC anterior (limitado al Gran Buenos Aires) pero en la Tabla 1 del Anexo se presenta la tasa relativa a 2014, ya que la brecha con las estimaciones alternativas se ha reducido, a la vez que muchas provincias del interior del país han dejado de difundir sus datos. Por otra parte, el decreto n° 55 de 2016 emitido por el nuevo gobierno Macri declara la “emergencia administrativa al Sistema Estadístico Nacional” a la vez que la nueva dirección del INDEC sugiere el uso alternativo de los indicadores producidos por los institutos estadísticos de la provincia de San Luis y de la Ciudad de Buenos Aires (CABA), a la espera de la producción de un renovado IPC (INDEC, 2016). En 2014 los tres indicadores mencionados habían arrojado las siguientes tasas de IPC: IPC-Nu, 29,94%; IPC San Luis, 39,01%; IPC CABA, 38,04% (datos INDEC y respectivas direcciones estadísticas de San Luis y CABA).

Tabla 2. Resumen de la variación de los principales indicadores sociales

Indicador	Convertibilidad	Post-convertibilidad
Pobreza	Reducción importante durante la estabilización, luego crecimiento en correspondencia de las crisis. Durante 2001-2002 alcanzó cotas cercanas al 50%.	Reducción rápida entre 2003 y 2007, situándose en ese año entorno al 22% (INDEC). Los datos oficiales señalan una reducción constante, con cifras por debajo del 10%, hasta 2013 cuando la serie es discontinuada. Sin embargo estimaciones que actualizan la línea de pobreza con IPC alternativas, situaban la pobreza a finales de 2013 por encima del 20% (cfr. UCA,2014; IPYPP, 2015)
Desigualdad	Respecto a la distribución de los ingresos se da un empeoramiento considerable con un crecimiento de casi 8 puntos de Gini. También se registra una caída de la participación de los trabajadores (distribución funcional), en particular durante la crisis de 2001-2002 (10 puntos).	Se da una reducción del índice de Gini, bajando de aproximadamente 0,52 en 2003 a 0,42 en 2013. Además baja la brecha entre el 10° y el 1° decil de 38 a 17,5 en el mismo periodo (SEDLAC). La participación de los asalariados en el ingreso recupera los niveles pre-crisis en 2007-2008, en torno a un 40% (CIFRA, 2013). La desaceleración posterior y la puja distributiva han provocado en años posteriores una oscilación en torno a ese valor, aunque también en este caso no existe consenso entre las diversas estimaciones.
Salarios Reales	Recuperación con la estabilización de la primera etapa de la convertibilidad. Luego caída y estancamiento durante el resto de la década (promedio inferior al de los años 80). La crisis provoca una caída del 30% en 2002.	Se da una importante recuperación a partir de 2003. Sin embargo el promedio de la década es inferior a los años 90. En torno a 2007 se recuperan los niveles de 2001, el crecimiento posterior habría permitido recuperar los niveles registrados antes del período recesivo iniciado en 1999. Las instituciones laborales permiten a los trabajadores mantener en el mediano plazo sus salarios reales, pese al crecimiento de la inflación.
Desempleo	Empeoramiento a lo largo de todo el período, con la excepción del período 1996-1998. Se producen picos negativos en correspondencia de las crisis económicas, alcanzando un máximo histórico superior al 20% en 2002.	Entre 2003 y 2007 cae de forma significativa el desempleo a niveles de los primeros años 90. Entre 2008 y 2011, la reducción es más irregular, y la crisis de 2009 produce un empeoramiento temporáneo. En esa segunda etapa, el ritmo de creación de empleo es comparativamente bajo.
Precariedad e Informalidad Laboral	Se da un fuerte crecimiento de la informalidad laboral, hasta alcanzar niveles cercanos al 42% de los trabajadores asalariados en 2003 (Novick, 2014).	En la primera etapa se observa una fuerte creación de empleo registrado, que reduce la informalidad laboral hasta el año 2007 en nivel cercano al 34%. En el periodo posterior esta tasa encuentra un piso por encima del 30% para los asalariados (y del 40% si se calcula sobre el total de los ocupados. Fuente: MTESS, 2013)