

Continuidades y discontinuidades en el régimen de bienestar argentino en la etapa kirchnerista: ¿promoción de la ciudadanía social o fragmentación de la política social?

Giuseppe Manuel Messina

Investigador CONICET - Universidad de Buenos Aires

giuseppemessina@derecho.uba.ar

Resumen

Esta ponencia se propone discutir las transformaciones y las continuidades estructurales que se observan en la conformación del régimen de bienestar argentino en la etapa de los gobiernos kirchneristas, marcada por la retórica de la inclusión social y la “década ganada”. A la luz de las políticas implementadas bajo las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, ¿nos encontramos frente a una “contra reforma”?, o más bien, ¿hubo una recomposición de los mercados laborales que favoreció un reforzamiento del paradigma trabajo-céntrico tradicional? ¿Y, en todo caso, cómo evaluar la persistente preferencia de las clases medias hacia la provisión privada de servicios? En este contexto, debe discutirse en qué grado la expansión de la política social no contributiva característica de este periodo logró reducir la brecha entre una estructura básicamente contributiva de la seguridad social y un núcleo de informalidad laboral que no logra reducirse. Por otra parte, si bien la política social argentina tomó la vía de una universalización de un piso mínimo de protección social por medio de transferencias a los sectores previamente excluidos, ¿hasta qué punto este proyecto logró superar la fragmentación típica de la década anterior? Y, finalmente, ¿Es posible construir una ciudadanía social real sobre estas bases y con qué grado de sustentabilidad a futuro? A lo largo del texto se presentarán elementos para debatir este conjunto de cuestiones que atañen a una evaluación de los avances que presentan los años kirchneristas desde una perspectiva progresista.

Palabras clave: ARGENTINA, POLÍTICAS SOCIALES, RÉGIMEN DE BIENESTAR, BRECHAS

1. Introducción

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”. En el oficialismo, se caracteriza a este periodo desde la contraposición frente a los años 90, marcados por el proyecto político-económico neoliberal promovido bajo la presidencia de Carlos Menem (1989-1999). Las contradicciones de la política económica de esa década condujeron el país, a partir de 1998, a una recesión económica que se agravó bajo la presidencia de Fernando de la Rúa (1999-2001). En consecuencia, a lo largo del bienio 2001 y 2002, se desató una crisis sistémica del país, tanto en lo económico como en lo social y en lo político², que se manifestó en el fuerte deterioro de los principales indicadores sociales³. A la luz de la eclosión del proyecto neoliberal, se relató la experiencia del gobierno 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 del pasado para legitimar el presente, a partir de ese momento fundacional del kirchnerismo al calor de la crisis. Pese a los resultados más ambiguos del mandato de C. Fernández, como se verá más abajo, y los conflictos sociales que han perturbado ese mandato, el oficialismo describe su experiencia en el gobierno 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

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

2 La recesión económica 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.

3 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., Fernández de Kirchner, 1 de marzo de 2011.

5 Cfr. la página web oficial del gobierno: <http://www.decadaganada.gob.ar>. (en línea: 18-05-2015).

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

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 social” por una Argentina “más justa, más equitativa y más solidaria”⁷.

Este trabajo pretende discutir críticamente la retórica que ha imbuido la etapa kirchnerista, a partir de 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 y a la protección frente a determinados riesgos sociales⁸. Sobre estas bases, una de las cuestiones que merece discutir es el grado en que las mejoras observadas en lo social, y los desafíos aún pendientes, son 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 actual proceso político, y lo hace investigando el ámbito de las instituciones de producción del bienestar. La relevancia del tema es aún mayor en un año electoral que podría marcar un cambio de ciclo, ya que la presidenta Fernández termina su mandato a finales de 2015.

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 las mejoras de los indicadores sociales en este periodo (Cornia, 2010), otros han alimentado el debate entre gobiernos de izquierda populistas “malos” y socialdemócratas “buenos” (Panizza

“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 Kirchner, 25 de mayo de 2003.

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

⁸ En particular es necesario examinar las constelaciones y recombinaciones de las instituciones de bienestar en las distintas esferas (Estado, mercado, familias y comunidades, cfr. Adelantado et al., 1998), o regímenes de bienestar, aunque en el texto abordará 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.

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 plazo⁹.

El caso argentino es de difícil colocación en comparación regional, aunque el debate sobre “el populismo económico” forma parte habitual del arsenal retórico de la oposición interna. La razón de esta complejidad está 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 2014. Si es difícil encasillar este país en el lado de las experiencias ecuatorianas, bolivianas o venezolanas, dadas las enormes diferencias de recorrido histórico, es difícil también ignorar la distancia de los últimos años 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)¹⁰, 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 2015. Es a partir de este debate, interno y regional, que deben leerse las páginas que siguen.

2. Algunos lineamientos teóricos sobre el Estado redistributivo

Al margen de lo ideológico del debate sobre la izquierda latinoamericana, sería ingenuo ignorar las restricciones estructurales que afectan a la acción del Estado en economías capitalistas, dada la propiedad privada de los medios de producción (cfr. Przeworski, 1995). Las decisiones de inversión se toman, en gran medida, de forma

⁹ 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).

¹⁰ Otros autores hablaban del “Consenso Progresista”, en contraste con el Consenso de Washington en la década anterior (Quiroga et al., 2009).

descentralizada por fuera de la esfera estatal¹¹, y es en ese ámbito donde se resuelva el conflicto sobre la distribución funcional del ingreso, es decir la repartición del producto entre los factores productivos que han contribuido a su realización. La política redistributiva del Estado interviene posteriormente sobre la distribución de los ingresos, con medidas de política económica (la fiscal, especialmente), social y laboral.

Sin embargo, las políticas redistributivas producen a su vez efectos sobre la configuración de las coaliciones de apoyo u opositoras al Estado de bienestar: en particular, las instituciones estatales de bienestar no son neutrales respecto a la distribución (y a las desigualdades), al contrario constituyen instituciones clave en la estructuración de las clases y del orden social y, por esa razón, son “sistemas de estratificación social” (Esping-Andersen, 1993: 41). Si la fase expansiva del Estado de bienestar (en los países de Europa Occidental y, en cierta medida, en el Cono sur) estuvo acompañada por la consolidación de las burocracias estatales y la ampliación de la población destinataria de las políticas sociales, abarcando a amplios sectores de las clases medias y populares, los cambios demográficos y las transformaciones en la economía capitalista a partir de mediados de los años 70 han puesto en entredicho esas bases sociales (cfr. Pierson, 1996, Taylor Gooby 2004).

En términos generales, la crisis estructural del modo de desarrollo keynesiano fordista¹² produjo el abandono de las políticas de pleno empleo y la implementación de políticas de desregulación dos consecuencias principales. Este proceso condujo, por un lado, al 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

11 Naturalmente, las políticas públicas en sentido amplio (económica, laboral, etc.) intervienen sobre los incentivos privados y las empresas estatales pueden tener un papel en determinados sectores estratégicos. Lo que aquí se enfatiza es la relación inversa: el poder de veto estructural de los propietarios capitalistas sobre las medidas que adopta el Estado, por la influencia que tienen sobre la evolución de la economía.

12 Según la 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 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 institucionales 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).

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 públicas¹³ 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 et al., 2009). El resultado final de estos procesos 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 civil¹⁴.

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

13 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 la economía de estos países, los hizo vulnerables a fenómenos especulativos como las corridas cambiarias, la fuga de capitales, el encarecimiento del servicio de la deuda externa, etc. y dependientes de las organizaciones financieras internacionales (multilaterales o privadas).

14 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).

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 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 laborales¹⁵, 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 (*path dependence*).

Estos procesos de largo plazo revelan también la necesidad de tener en cuenta las complementariedades que se dan entre las instituciones que rigen el bienestar y las instituciones que gobiernan la producción¹⁶. 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. En caso contrario se produce una “crisis de incorporación” 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

15 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).

16 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.

institucional es positivo desde una perspectiva normativa favorable a la justicia social (“progresista”)¹⁷, 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.

3. 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 términos generales, los dos periodos están caracterizados por atribuir una función distinta del Estado respecto a la sociedad. Si durante los años 90, el Estado asumió una posición residual en lo económico y lo social, profundizando el abandono del modo de desarrollo anterior a favor de 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).

En el campo de la política social, la década de los 90 estuvo caracterizada por sustitución de un principio organizador asentado en la socialización del riesgo por la privatización y la comunitarización de la protección¹⁸. 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

¹⁷ Definir esta posición política no es tarea fácil, pero puede asimilarse a la posición del individuo “igualitario” frente al “desigualitario” en el razonamiento de Bobbio (1994): “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” (p. 75; trad. propia).

¹⁸ 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).

económica, pese al estancamiento en la creación de nuevos puestos de trabajo en los últimos años.

Al mismo tiempo, hay una reafirmación del carácter trabajo-céntrico de la política social argentina y del empleo como “eje integrador y espacio de canalización de las necesidades individuales y sociales”(Arcidiacono, 2012:26). Algunos autores consideran, de hecho, que las nuevas medidas de política social no han modificado de forma significativa ni la estructura del gasto social ni las modalidades de financiación del mismo, ya que el principio rector de la seguridad social sigue siendo el contributivo (cfr. Isuani, 2010). Un análisis ampliado según los datos oficiales disponibles confirma que la gran expansión del gasto social sobre el PIB se da a partir de 2007 (aunque en % menor del gasto total) y que esta expansión se produce principalmente en el área de la seguridad social, aunque también se observa un incremento en el gasto en prestaciones no contributivas y en las políticas de tipo universal (educación, salud, etc.)¹⁹.

Tabla 1 Gasto público consolidado y gasto social (1980-2009)

	media de los periodos en % del PIB						
	1980-84	1985-89	1990-94	1995-99	2000-02	2003-06	2007-09*
Gasto público total	28,19	32,13	31,29	31,69	32,86	30,66	39,17
** al neto del servicio de la deuda	24,28	29,27	29,35	29,02	28,79	28,42	36,70
Gasto público social	12,93	16,83	19,86	20,61	21,09	19,70	24,88
<i>en % de **</i>	<i>53,25</i>	<i>57,50</i>	<i>67,67</i>	<i>71,02</i>	<i>73,26</i>	<i>69,31</i>	<i>67,80</i>
<i>Seguridad social</i>	<i>4,33</i>	<i>6,30</i>	<i>8,18</i>	<i>7,84</i>	<i>7,70</i>	<i>6,35</i>	<i>8,55</i>
<i>Prestaciones no contributivas</i>	<i>0,73</i>	<i>1,04</i>	<i>0,98</i>	<i>1,18</i>	<i>1,27</i>	<i>1,58</i>	<i>1,96</i>
<i>Resto (educación, salud, etc.)</i>	<i>7,87</i>	<i>9,49</i>	<i>10,70</i>	<i>11,55</i>	<i>12,12</i>	<i>11,77</i>	<i>14,31</i>
							*datos provisionales para 2009

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Ministerio de Economía - Argentina

En todo caso, esta categorización no logra captar los efectos 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

¹⁹ Los datos del Ministerio de Economía alcanzan 2009. Se trata de estadísticas de difícil compilación porque incluyen todos los niveles subnacionales y deben computar correctamente las transferencias entre niveles. Algunos estudios de centros no oficialistas muestran, desde una postura crítica, el crecimiento del gasto público en años posteriores destacando 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 (IERAL, 2013). Salvia, Vera y Poy (2014: 13) también estiman un fuerte crecimiento del gasto en Seguridad Social, un crecimiento menos intenso gasto en políticas universales (salud y educación) y una cierta estabilidad en lo que llaman “gasto en desarrollo social”, asociado a los programas de “lucha contra la pobreza).

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). 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 Argentina fue 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 la primera experiencia peronista de mediados de los años 40, que algunos autores consideran que la etapa neoliberal se caracteriza por 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) y las desigualdades económicas que produce el sistema capitalista.

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. 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 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 hogares²⁰.

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 subperíodos caracterizados por coyunturas económicas y políticas cambiantes, tanto en los escenarios internos (domésticos) como externos (internacionales). Para ello se presenta un cuadro estadístico (Tabla A1-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 2003²¹. 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 internacional²².

Respecto a la primera etapa, las modalidades con las que se produjo la salida de la situación de crisis del bienio 2001-2002 favorecieron una rápida recuperación económica en la que se benefició del contexto económico internacional propicio (expansión comercio internacional, términos de intercambio favorables, etc.). Estas condiciones, denominadas por algunos críticos posteriores como “el viento de cola”, fueron aprovechadas gracias a la fuerte competitividad externa derivada de las

²⁰ Aunque excede los límites de este trabajo, no debe dejar de mencionarse que atravesaban la ciudadanía social así constituida otras desigualdades, 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.

²¹ En su origen griego, la palabra “crisis” contiene la idea de elección, contienda, juicio, separación, etc.

²² Este período recibe tratamiento detallado en Messina (2013).

condiciones sociales heredadas de la crisis. Entre ellas, 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 acompañada por un incremento menor de los precios internos). A ello se sumó la capacidad ociosa del sistema productivo, a raíz de la propia crisis, la cual permitió una reactivación rápida de la producción 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, se produjo 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. El resultado fue el fuerte crecimiento económico observado durante la presidencia de Néstor Kirchner y el aún más fuerte crecimiento del empleo (en particular formal) y la consecuente reabsorción de los trabajadores en situación de desempleo²³.

En la etapa sucesiva, la reducción del desempleo y su efecto sobre la recuperación de los salarios reales a niveles previos a la crisis tuvo un impacto sobre los niveles de rentabilidad, muy elevados, del sector privado, con el resultado de incrementar la oposición de esos ámbitos respecto a la dirección de la economía (cfr. Rougier y Schorr, 2012: 94), y en consecuencia una reactivación de los conflictos redistributivos. Un síntoma de esto fue la aceleración de las tensiones inflacionarias a partir de 2006, 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 empresas²⁴. 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

²³ CENDA (2010) denomina este periodo la “etapa rosa” de la post-convertibilidad.

²⁴ 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 grande distribución.

objetivo de reforzar el control del Estado sobre la actividad económica y el nivel de ingresos²⁵.

En particular, en esta etapa se produjo un fuerte crecimiento del gasto social, como se dijo, y 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 la AUH (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 se extendería la 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 ha observado una creciente polarización política y un incremento de los conflictos distributivos²⁶, que no ha impedido que la presidenta Fernández lograra su reelección a finales de 2011 con una mayoría absoluta de votos. Esta victoria fue fruto, con toda probabilidad, de la radicalización de la política económica del gobierno y de la consolidación de sus bases sociales (clases medias-bajas, sectores populares) gracias al mayor alcance (cobertura) de las políticas sociales, al crecimiento del empleo público y a la intervención directa sobre los mercados de bienes y servicios. El manejo de la política social habría apuntado, defensivamente, a una mayor protección de los sectores sociales del gobierno, ya que no fue posible modificar estructuralmente el equilibrio de poder centrado en los sectores económicos

25 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.

26 Más en concreto, está hipótesis sugiere que la inflación es 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, ha podido sostener sus niveles de ingreso 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 han podido mejorar sus ingresos (aunque en menor medida – ver datos) gracias a la situación económica favorable y a las políticas sociales, pero su bienestar ha dependido en mayor medida la intervención directa del gobierno. Por otra parte, la oposición de parte de las clases medias y de los sectores productivos es cada vez más manifiesta, lo que hace que el equilibrio de la situación sea inestable y dependa de una mayor radicalización de la intervención del Estado y de la prolongación del ciclo económico positivo. Pese a ello, ya se ha producido una ruptura con el gobierno de parte de los sindicatos de los trabajadores, con un incremento de los paros generales a partir de 2011 (hubo cuatro entre ese año y 2014). Otras formas de protesta menos organizada de parte de las clases medias, como los cacerolazos se han producido en 2008 y 2012-2013 (en una reedición de esta modalidad asociada a la crisis de 2001-2002). También debe mencionarse el estallido de saqueos en 2012 y a finales de 2013.; estos fenómenos han sido asociados a las dificultades económicas de los sectores informales (célebres los episodios durante la hiperinflación de finales de los 80 y la crisis de 2001-2002), aunque su interpretación es complicada por el ilegalismo que permea esta modalidad de protesta y haber estado asociados a episodios de huelga policial (todos los datos de esta nota son de Nueva Mayoría, 2014).

concentrados y proveedores de divisas (cúpula empresarial, sector agropecuario, etc.). Esta polarización se refleja en una puesta en discusión de la situación actual, en particular en los medios argentinos, pero también en los sondeos de opinión. Es paradigmática la caída del desempleo como “principal problema del país”, superado por cuestiones como la inseguridad o la inflación, de las que se hace vocera la oposición²⁷.

Ya durante el segundo mandato de Cristina, se multiplican estas señales de conflicto político a la vez que se evidencia las restricciones estructurales que aquejan la acción del gobierno argentino. Frente a esta situación, se toman en lo económico numerosas medidas controvertidas, que se alejan aún más del recetario ortodoxo. Al mantenimiento de los subsidios a la producción y al consumo y los acuerdos de precios, se suma la profundización del proceso de renacionalización de empresas privatizadas en la década de los 90, con casos emblemáticos y simbólicos como el de la petrolera nacional YPF o los ferrocarriles. Además se instalan 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 moneda²⁸, o se implementan controles cambiarios frente a la fuga de capitales, conocidos popularmente en el país como “cepo cambiario”, que ha dado lugar a un floreciente mercado del dólar ilegal (el llamado “dólar blue”, cuyo valor es publicado de forma cotidiana por los medios de comunicación del país)²⁹.

Estas medidas de intervención sobre los mercados financieros y comerciales son la respuesta a los crecientes desequilibrios macroeconómicos, al conflicto social y a las restricciones que el modelo ha encontrado en la heterogeneidad de la matriz productiva y en la persistencia del poder de veto estructural del sector agropecuario y de las grandes multinacionales (en muchos casos extranjeras). Se trata de medidas que,

27 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).

28 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 sumo 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).

29 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 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, mientras alcanzaban los 118 mil millones a finales de 2003 (fuente: INDEC).

en todo caso, parecen alejar definitivamente el país del sendero “neodesarrollista” de la primera etapa, en un contexto de crisis internacional que afecta el país desde 2008³⁰. Este conjunto de elementos hacen perder vigor a los puntos de fuerza del “modelo”, otra manera de aludir a la etapa kirchnerista: el crecimiento económico se ha estancado en los últimos años, los superávits gemelos se han evaporado, las reservas del Banco Central han caído a la par de valor del peso argentino frente al dólar, con gran clamor en los medios opositores (cfr. Tabla A1-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 inflación³¹.

Pese a estas dificultades, los sondeos muestran que la presidenta Fernández mantiene buenos niveles de imagen³², aunque la imposibilidad de un tercer mandato consecutivo le impide medir esa popularidad en las urnas. Estos altos niveles de consenso al final de su mandato llevarían a concluir que los progresos derivados de un nuevo impulso expansivo en la política social combinados con la retórica del “modelo”, la cual se funda en los indudables avances respecto al “infierno” de la crisis, tuvieron un peso en la persistencia y reproducción de una etapa política que ya constituye una de las más largas de la historia argentina.

4. La intervención en lo social bajo el kirchnerismo

En esta sección se describirán las principales medidas implementadas en la etapa kirchneristas con impacto sobre la relación salarial y sobre el funcionamiento de las instituciones del régimen de bienestar argentino vinculadas al trabajo. Para ello se

30 Entre los elementos internacionales que impactan en el país (positiva y negativamente, según los periodos) se pueden recordar el estado de la demanda en los países clientes (Brasil, China y países europeos en particular); los precios de las commodities, los cuales afectan tanto las exportaciones (soja y otros productos agropecuarios) como las importaciones (petróleo); el valor del dólar (principal divisa del comercio argentino) frente al peso argentino y en relación a otras divisas que impactan sobre el comercio de Argentina (como el real brasileño o el Euro), etc.

31 Los problemas de medición de la tasa de inflación se han dado a partir de la intervención oficial del INDEC en 2007, han afectado al conjunto de las estadísticas del INDEC (Lindenboim, 2011), en particular a los datos de pobreza. En este trabajo se utilizará una estimación propia, denominada IPC4p, a partir de los datos publicados por 4 provincias del interior argentino, sobre la base de la metodología de Barbeito (2010), que será utilizada en alternativa a la serie de precios oficial (IPC), para el periodo entre 2007-2013. El nuevo IPC-Nu no es estrictamente comparable el IPC anterior (limitado al Gran Buenos Aires) pero se presenta respecto al año 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.

32 Véase por ejemplo <http://www.telam.com.ar/notas/201505/105092-cristina-se-mantiene-con-el-60-por-ciento-de-imagen-positiva.html> [acceso 3 de junio 2015].

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, aunque las mejoras más significativas se dieron en la primera etapa del kirchnerismo (véase Tabla A2 - Anexo). Se evidencia en todo caso la existencia de un piso de informalidad, pobreza y exclusión social difícil de perforar. Todo ello explicaría que la recuperación de la clase media haya sido acompañada por el mantenimiento de un porcentaje significativo de población en situación de vulnerabilidad o pobreza³³, privada de una incorporación laboral estable y protegida, aunque hayan sido objeto de políticas de incorporación social, sobre la base de modalidades híbridas donde las fronteras entre lo contributivo y no lo contributivo se han hecho borrosas.

Frente a estos elementos, ¿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 posterior³⁴, mientras permanece un núcleo duro de vulnerabilidad y exclusión? Y, por último, ¿cómo se comportan las clases medias frente al Estado de bienestar: siguen mostrando una preferencia hacia la provisión privada de servicios públicos? 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 fue recomponer los derechos sociales de los trabajadores (formales), con la idea de que un crecimiento sostenido y continuado del empleo registrado habría dado

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

34 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).

solución a los problemas de inclusión social de los sectores más rezagados. Sólo en un segundo momento se observan cambios significativos a la política social heredada de la época anterior³⁵, como irá describiendo a lo largo de esta sección.

Respecto a la primera fase, deben mencionarse tres medidas principales: la derogación de las reformas laboral de inspiración neoliberal sancionadas durante los años noventa (Ley 25877 de Reforma Laboral de 2004); la revitalización de la negociación colectiva, que en la década anterior había prácticamente desaparecido³⁶; 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.)³⁷. Además de modificar la legislación laboral, para incentivar la registración de los trabajadores de parte de 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.

En ese último ámbito, los mayores avances se han dado en el campo de la previsión social³⁸. 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

35 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.

36 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).

37 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.

38 Para este tema véase Messina, 2014.

incrementar la cobertura entre las personas en edad de jubilación, que contaban con un número insuficiente de años de cotización³⁹. 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 enfrenar 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 mínimo⁴⁰. 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 es sólo 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 previsionales⁴¹.

³⁹ 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.

⁴⁰ 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).

⁴¹ 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

La otra medida estrella de la etapa kirchnerista es la AUH, que pese a mantener ciertos rasgos de las transferencias condicionadas de ingresos⁴², pasa a constituir un componente no contributivo del sistema de asignaciones familiares contributivas (AAFF). Las AAFF 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 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 prestación⁴³. 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 AAFF. Pese a lo “universal” de su denominación, la AUH no representó una reformulación del sistema de AAFF en sentido universalista, que reorientara esta política en favor de los titulares de este derecho a la protección social, es decir, 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 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

1993 (medida anterior) a 2003. Véase <http://prensa.argentina.ar/2015/04/07/57307-alcanza-a-450000-la-segunda-moratoria-previsional.php>

⁴²La 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).

⁴³ 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 AAFF contributivas a los titulares de la AUH.

la ausencia de contribuciones de parte del empleador. La acción del Estado responde a lo que se ha constituido como un problema colectivo causado por las características de la matriz ocupacional existente.

Por otra parte, el mantenimiento de las condicionalidades reafirma la existencia de un sistema separado, ya que son un requisito que no se pide a los trabajadores registrados, aunque hacen 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, también implican una más fuerte toma de responsabilidad del Estado para brindar con grado suficiente de calidad los servicios sanitarios y educativos necesarios para atender la nueva demanda que proviene de los sectores de más bajos ingresos⁴⁴. 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 salud⁴⁵.

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 contributivo y no contributivo. Por razones de espacio, se mencionarán brevemente algunos rasgos del caso del sector salud, ya que ofrece elementos de reflexión interesantes también respecto a la posición de las clases medias en la configuración del régimen de bienestar argentino⁴⁶. 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

⁴⁴Algunos estudios evidencian precisamente el impacto de la AUH sobre la matrícula educativa (Salvia, Tuñón y Poy, 2014).

⁴⁵ 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).

⁴⁶ Respecto al seguro de desempleo, en esta etapa se está desarrollando una investigación para analizar la respuesta estatal al desempleo en la etapa kirchnerista (cfr. Messina, 2015).

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 el nivel 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.

Así los datos del Censo de 2010, permitían observar la persistencia de esta configuración tripartita (véase Tabla A3 del anexo). En particular, 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 sanitario⁴⁷. El resto de la población puede llegar a tener múltiples coberturas, a parte de la pública (universal y financiada por la fiscalidad general): un 56,98% está afiliado a alguna Obra social (seguro de salud contributivo), mediante aportes proporcionales a su salario; un 23% de estos (10,6% de la población) contrata además algún seguro privado, a veces por medio de las propias Obras sociales. Otro 5,12 de la población declara 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).

Tab. 2. Cobertura de los subsectores según la Encuesta de utilización y gasto en servicios de salud (2005)

	Quintiles de ingreso per cápita familiar (en %)					Total
	I	II	III	IV	V	
Obra Social	34,56	48,98	60,41	67,8	64,49	55,98
Sistema privado	3,53	4,73	6,87	10,52	23,16	10,13
Cobertura Pública	61,44	45,76	32,22	21,56	12,11	33,53
NS/NC	0,47	0,53	0,49	0,12	0,25	0,36
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Maceira (2011:67)

⁴⁷ 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.

El resultado es que la cobertura de los tres subsectores del sistema de salud argentino está fuertemente segmentada por ingresos (véase Tabla 2), en un régimen en el que el sector público asume una función residual-asistencial de atender a la población de menores ingresos sin seguro médico, pese a recibir un monto menor de los recursos totales. 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, independientemente de su ocupación⁴⁸. Pese a tentativas de regulación del sector de seguros privados (Ley 26.682 de 2011), no se observan medidas se hayan 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 ingresos⁴⁹, con los límites que derivan de los menores recursos asignados al subsector público.

5. Reflexiones finales

El propósito de este texto fue discutir las transformaciones de las principales instituciones que componen el régimen de bienestar argentino, en particular en lo relativo a los principales componentes de la Seguridad Social, bajo el kirchnerismo. Para ello análisis abarca dos períodos 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, y la etapa kirchnerista

⁴⁸ 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.

⁴⁹ 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.

marcada por el movimiento contrario hacia una mayor intervención estatal en todos los ámbitos de la producción de bienestar. Sin embargo, también se han evidenciado 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 nueva etapa pos-neoliberal, por la vía de las persistencias institucionales derivadas de la fuerte presencia del sector privado en la provisión de servicios públicos, segmentados por ingresos, donde una cuota significativa de la clases medias abandonan el sector público⁵⁰. Además, se ha remarcado 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 permanecen fenómenos de valorización financiera (dadas las elevadas utilidades del sector financiero), concentración productiva, extranjerización de la propiedad de la cúpula empresarial, reprimarización exportadora pese a la retórica de la reindustrialización nacional (cfr. por ej. Rougier y Schorr, 2012).

En esos términos, se considera que en esta etapa no se observa 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 del gobierno y de parte de las partes 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.). Una primera medida de reparación del pasado, la moratoria previsional, dio solución a la baja cobertura previsional de las personas que se retiraban del mercado laboral por razones de edad. Pero se trataba de eso, del reconocimiento presente de una deuda colectiva respecto a las personas afectadas por décadas de crisis, más que un programa para el futuro, el cual seguía pasando por la vía del empleo. Esta ilusión fue afectada por la desaceleración y el conflicto que caracterizó a los años posteriores.

⁵⁰ 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 la escuelas privadas en los hogares de los quintiles centrales (cfr. Gamallo, 2013).

La principal medida de esta 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), sigue alimentando el desarrollo del sector privado en todos los ámbitos de la producción de bienestar.

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 época ha dejado una marca profunda visible en la fragmentación de la política social?

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 emergencia⁵¹, 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 en lo laboral). 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

⁵¹ El “mientras tanto” del que habla Arcidiácono (2012).

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.

5. Bibliografía

- Adelantado, J., Noguera, J. A., Rambla, X., y Sáez, L. (1998). "Las relaciones entre estructura y política sociales: una propuesta teórica". *Revista Mexicana de Sociología*, 60(3): 123-156.
- Arcidiácono, P. (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* 23, Buenos Aires, CIEPP.
- Basualdo, E. (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, V. (2012). "Avances y desafíos de la clase trabajadora argentina de la posconvertibilidad, 2003-2010". Buenos Aires: CELS - Derechos Humanos En Argentina - Informe 2012.
- BCRA (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.
- Bobbio, N. (1994). *Destra e Sinistra*. Roma: Donzelli editore.
- Boyer, R., y Saillard, Y. (Eds.). (2002). *Régulation theory: the state of the art*. New York: Routledge.
- Bresser Pereira, L. 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*, (19), 13-35.
- Bustos, J. M., Giglio, G. y Villafañe, S. (2012), "Asignación Universal por Hijo: alcance e impacto por regiones del país". *Serie Estudios Trabajo, Ocupación y Empleo* 11, Buenos Aires, MTEySS.
- Castel, Robert (1997), *Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Cecchini, S. y Madariaga A. (2011). "Conditional Cash Transfer Programmes: The recent experience in Latin America and the Caribbean.". *Cuadernos de la CEPAL*, 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, R. y Pontusson, J. (1998). "Welfare-State Retrenchment Revisited: Entitlement Cuts, Public Sector Restructuring, and Inegalitarian Trends in Advanced Capitalist Societies". *World Politics*, 51(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, R., y Kessler, G. (2013). "Miradas sobre la cuestión social en la Argentina democrática (1983-2013)". *Cuestiones de Sociología*, (9).
- Danani, C. (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, C. y Hintze, S. (2011). *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires: UNGS.
- Donzelot, J. (2007). *La invención de lo social. Ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas*. Buenos Aires: Nueva Sociedad.
- Dornbusch, R., y Edwards, S. (1990). "La macroeconomía del populismo en la América Latina". *El Trimestre Económico*, LVII (1) (225), 121-162.
- Esping-Andersen, G. (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, F. (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*, (22), 17-46.
- (1998). "Tipos de Welfare y Reformas Sociales en América Latina — Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada". LASA, Chicago.
- Gamallo, G. (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, G., Arcidiácono, P. y Straschnoy, M. (2014). "Programas sociales y protección social no contributiva en la post-convertibilidad argentina". *Revista de Instituciones, Ideas y Mercado*, 60, 57-86.
- González, M. 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.
- Hall, P. A. y Soskice, D. (2001). *Varieties of Capitalism: the Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Londres: Oxford University Press.
- Huber, E., Pribble, J., y Stephens, J. D. (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 (2012). *Censo 2010*. Buenos Aires. www.censo2010.indec.gov.ar/
- Isuani, E. A. (2010). "The Argentine Welfare State: Enduring and Resisting Change". *International Journal of Social Welfare*, 19(1), 104-114.
- Korpi, W. (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*, 54(3), 309-328.
- Kessler, G. (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*, 95, 31-50.
- Lindenboim, Javier (2011), "Las estadísticas oficiales en Argentina ¿ Herramientas u obstáculos para las ciencias sociales?". *Trabajo y Sociedad*, XV (16), 19-38.
- Maceira, D. (2011). *Desafíos del sistema de salud argentino*. Voces Del Fénix, (7), 60-7.
- Marshall, T. H. (1949/1997). "Ciudadanía y clase social". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (79), 297 - 344.
- Martínez Franzoni, J. y Sánchez-Ancochea, D. (2012). "The Double Challenge of Market and Social Incorporation: Progress and Bottlenecks in Latin America.", *desiguALdades.net* 27.
- Maurizio, R. (2014). "El impacto distributivo del salario mínimo en la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay". *CEPAL - Serie Políticas Sociales* 194).
- Mesa-Lago, C., & Bertranou, F. (1998). *Manual de economía de la seguridad social en América Latina*. Montevideo: CLAEH.
- Messina G. (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*, 13(1), 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 “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. Nueva Mayoría. (2014). *Indicadores de conflictividad social (1980-2014)*. Buenos Aires.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995). “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. *Redes*, 2(4), 99-128.
- Palomino, H. (2007). “La instalación de un nuevo régimen de empleo en Argentina: de la precarización a la regulación”. *Revista Latinoamericana de Estudios Del Trabajo*, 12(19), 121-144.
- Panizza, F. y Miorelli, R. (2009). “Populism and Democracy in Latin America”. *Ethics & International Affairs*, 23(1), 39-46.
- Paramio, Ludolfo (2006), “Giro a la izquierda y regreso del populismo”, *Nueva Sociedad*, 205, 62-74.
- Pierson, P. (1996). “The New Politics of the Welfare State”. *World Politics*, 48(2), 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.
- Przeworski, A. (1995). “Las restricciones económicas en las decisiones políticas”. *Revista Internacional de Filosofía Política*, 6, 52-69.
- Quiroga, Y., Canzani, A., y Ensignia, J. (compiladores). (2009). “Consenso progresista: Las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur”. Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert.
- Pautassi, L. y Zibecchi, C. (2013). *Redefiniendo las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Rodríguez, C. (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.
- Rosanvallon, P. (1995). *La crisis del estado providencia*. Madrid: Civitas.
- Rougier, M. y Schorr, M. (2012). *La industria en los cuatro peronismos*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Salvia, A., Tuñón, I. y Poy, S. (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. In VIII Jornadas de Sociología de la UNLP. La Plata.
- Salvia, A., Vera, J. y Poy, S. (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).
- Vera, J. y Salvia, A. (2011). “Cambios en la estructura económica-ocupacional durante fases de distintas reglas macroeconómicas”. 10º Congreso Nacional ASET. Buenos Aires.
- Secretaría de Seguridad Social. (2012). Boletín Estadístico de la Seguridad Social 4oT 2011 - 1o T 2012. Buenos Aires.
- Taylor-Gooby, P. (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, Juan Carlos (dir.), Los años peronistas (1943-1955), Nueva Historia Argentina, vol. 8, Buenos Aires, Sudamericana, pp. 257-312
- Vilas, C. M. (1997). “De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo”. *Desarrollo Económico*, 36(144), 931-952.

Anexo

Tabla 1: Resumen de indicadores económicos								
Etapas (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: 84% 1992-1994: 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)

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 10º y el 1º 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)

Tab. A3. Sistema de Salud: cobertura y gasto por subsectores			
	% de cobertura población (2010)	% gasto sanitario total (2008)	% GDP (2008)
Sector público*	100%		2.57%
(sin seguro médico)	43%	21, 5%	
nivel federal (15% del total)			0.39%
Seguridad Social		30, 03%	3.08%
Fondos nacionales	39%	15,6%	1.59%
Fondos sub nacionales	14%	7,3%	0.74%
PAMI	8%	7,4%	0.75%
Total Gasto Privado			4.92%
Seguros privados	9%	14, 3%	1.46%
Gasto de bolsillo		33%	3.46%
Total			10.20%

Fuente: cobertura - Censo 2010 (INDEC); gasto sector salud, año 2008, elaboración propia de datos de PNUD (2011:40, 44)